

Justicia electoral en movimiento

María Marván Laborde
Camilo Saavedra Herrera
Coordinación

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Justicia electoral en movimiento

Justicia electoral en movimiento

*Karina Ansolabehere
Érika Bárcena Arévalo
Paulina Barrera Rosales
Jaime Cárdenas Gracia
Hugo A. Concha Cantú
Lorenzo Córdova
Josafat Cortez Salinas
Luz María Cruz Parceró
Alejandro Díaz Domínguez
Arturo Espinosa Silis
Diana García Angeles
Martha Denise Garza Olvera
Juan Jesús Garza Onofre
Karolina Monika Gilas
Julio Juárez Gámiz
Mónica González Contró
Javier Martín Reyes
María Marván Laborde
Rosa María Mirón Lince
Jacqueline Peschard Mariscal
Xunahxi Pineda
Khemvirg Puente M.
Reyes Rodríguez Mondragón
Camilo Saavedra Herrera
Pedro Salazar Ugarte
Guadalupe Salmorán Villar
José María Serna de la Garza
Sandra Serrano García*

*María Marván Laborde
Camilo Saavedra Herrera
Coordinación*

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2024

342.07

J888e

Justicia electoral en movimiento / Érika Bárcena Arévalo, [y otros catorce] ; Reyes Rodríguez Mondragón, presentación ; Mónica González Contró, presentación ; María Marván Laborde y Camilo Saavedra Herrera, autores, coordinación. -- 1.ª edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2024.
1 recurso en línea (719 páginas).

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-607-708-797-7

1. Derecho electoral - Justicia electoral - Medios de impugnación electoral. 2. Ciudadanos - Afiliado. 3. Violencia política - Elecciones - México. 4. Derecho de la mujer a una vida libre de violencia - Violencia de género - México. 5. Campañas electorales - Propaganda electoral. 6. Acciones afirmativas. I. Ansolabehere, Karina, autora. II. Bárcena Arévalo, Érika, autora. III. Barrera Rosales, Paulina, autora. IV. Cárdenas Gracia, Jaime, autor. V. Concha Cantú, Hugo A., autor. VI. Córdova, Lorenzo, autor. VII. Cortez Salinas, Josafat, autor. VIII. Cruz Parceró, Luz María, autora. XIX. Díaz Domínguez, Alejandro, autor. XX. Espinosa Silis, Arturo, autor. XXI. García Angeles, Diana, autora. XXII. Garza Olvera, Martha Denise, autora. XXIII. Garza Onofre, Juan Jesús, autor. XXIV. Gilas, Karolina Monika, autora. XXV. Juárez Gámiz, Julio, autor. XXVI. Martín Reyes, Javier, autor. XXVII. Mirón Lince, Rosa María, autora. XXVIII. Peschard Mariscal, Jacqueline, autora. XXIX. Pineda, Xunahxi, autora. XXX. Puente M., Khemvirg, autor. XXXI. Salazar Ugarte, Pedro, autor. XXXII. Salmorán Villar, Guadalupe, autora. XXXIII. Serna de la Garza, José María, autor. XXXIV. Serrano García, Sandra, autora. XXV. Marván Laborde, María, autora, coordinadora. XXVI. Saavedra Herrera, Camilo, autor, coordinador. XXVII. Rodríguez Mondragón, Reyes, presentador. XXVIII. González Contró, Mónica, presentadora. XIX. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Justicia electoral en movimiento

1.ª edición, 2024.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,

04480, Coyoacán, Ciudad de México.

Teléfono: 55-5728-2300.

www.te.gob.mx

editorial@te.gob.mx

Coordinación académica: Escuela Judicial Electoral.

Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

ISBN: 978-607-708-797-7



Directorio

Sala Superior

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Presidenta

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Comité Académico

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Presidenta

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Dra. Fabiola Martínez Ramírez

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Gloria Ramírez Hernández

Dra. Laura Guadalupe Zaragoza Contreras

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García

Secretaria Técnica Académica

Lic. Agustín Millán Gómez

Secretario Técnico Editorial

Índice

Presentación	13
<i>Reyes Rodríguez Mondragón</i>	

Presentación	15
<i>Mónica González Contró</i>	

Sección 1

Introducción	19
<i>María Marván Laborde</i>	
<i>Camilo Saavedra Herrera</i>	

La revocación de mandato a juicio. Análisis de las sentencias SUP-RAP-439/2021 y acumulado, y SUP-JE-282/2021 y acumulados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	29
<i>Hugo A. Concha Cantú</i>	

Afiliación efectiva: dique a la desproporcionalidad del sistema electoral mexicano	61
<i>María Marván Laborde</i>	

Violencia en las elecciones. El caso de Michoacán	87
<i>Arturo Espinosa Silis</i>	

¿Patear el balón o llenar el vacío? El SUP-RAP-116/2020 y acumulados y la aplicación de la paridad en la renovación de las gubernaturas en 2021	113
<i>Josafat Cortez Salinas</i>	
<i>Camilo Saavedra Herrera</i>	
Acciones afirmativas y resistencia institucional estatal: el (hasta ahora) fallido desafío a las asimetrías de poder desde lo electoral	141
<i>Paulina Barrera Rosales</i>	
Cuando la violencia determina el resultado: la nulidad de elección por violencia política de género	171
<i>Karolina Monika Gilas</i>	
La dimensión simbólica de la violencia política en razón de género y del Registro Nacional en las sentencias de la Sala Superior.	199
<i>Erika Bárcena Arévalo</i>	
Requisitos de elegibilidad y violencia política de género (SUP-REC-405/2021, SUP-REC-406/2021 y SUP-REC-407/2021 acumulados).	227
<i>Rosa María Mirón Lince</i>	
Lucrar políticamente con la emergencia sanitaria. Apropiación partidista de la campaña de vacunación contra la COVID-19	257
<i>Javier Martín Reyes</i>	
<i>Diana García Angeles</i>	
¿Resulta barato violar la Constitución? Análisis del caso Zitácuaro: SUP-REC-1159/2021 y acumulados.	285
<i>Juan Jesús Garza Onofre</i>	

Actos indebidos de gobierno. Análisis de la sentencia SUP-JRC-82/2022	309
<i>Luz María Cruz Parceró</i>	

¿Puede la fiscalización de los recursos de los partidos inhibir conductas ilegales y reforzar la confianza en las elecciones? Análisis de la sentencia SUP-RAP-108/2021 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	335
<i>Jacqueline Peschard Mariscal</i>	
<i>Xunahxi Pineda</i>	

Sección 2

Introducción	365
<i>María Marván Laborde</i>	
<i>Camilo Saavedra Herrera</i>	

Crónica de una inconstitucionalidad anunciada: el Plan B ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación	375
<i>Javier Martín Reyes</i>	
<i>Pedro Salazar Ugarte</i>	

Análisis de las sentencias SUP-JDC-1479/2022 y acumulado, SUP-JDC-74/2023 y acumulados (designación de consejerías electorales y presidencia del Instituto Nacional Electoral)	399
<i>Khemvirg Puente M.</i>	

Comentario a la sentencia SUP-JDC-254/2023 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	425
<i>José María Serna de la Garza</i>	

Equidad en la contienda en riesgo. Comentario a las sentencias SUP-REP-795/2022 y SUP-REP-797/2022 acumulado y SUP-REP-84/2023	461
<i>Lorenzo Córdova</i>	

La elección y la revocatoria: las dos caras del mismo estándar de integridad electoral	489
<i>Karolina Monika Gilas</i>	
La sentencia SUP-JE-275/2022. Del clientelismo programático al clientelismo electoral	517
<i>Alejandro Díaz Domínguez</i>	
<i>Martha Denise Garza Olvera</i>	
La equidad simulada. Análisis de los expedientes SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 acumulados	543
<i>Julio Juárez Gámiz</i>	
¿Qué tienen que ver la reforma energética y la justicia electoral? Tres caídas: SUP-REP-7/2023 y acumulados	569
<i>Arturo Espinosa Sillis</i>	
La prórroga de la dirigencia nacional del Partido Revolucionario Institucional. Más allá del caso concreto (SUP-JE-20/2023 y acumulado)	595
<i>Guadalupe Salmorán Villar</i>	
Análisis de la resolución dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-JDC-1471/2022 y acumulados	621
<i>Jaime Cárdenas Gracia</i>	
Violencia política en razón de género: autorreferencia polifónica. Un análisis de la sentencia SUP-REP-689/2022	647
<i>Karina Ansolabehere</i>	
La construcción del camino a la igualdad en la sentencia SUP-JE-1042/2023	679
<i>Sandra Serrano García</i>	
Autorías y colaboraciones	707

Presentación

La justicia electoral es un pilar en el proceso de la democracia mexicana. La institución que se encarga de su procesamiento, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ha transformado tanto la realidad de los procesos electorales como el marco normativo que los regula y, en esa medida, en múltiples ocasiones ha dotado de dirección al proceso de consolidación democrática.

La justicia, en general, y en especial la electoral han sido objeto de reclamos recurrentes a lo largo de muchos años debido a la emisión de resoluciones de difícil comprensión y al uso excesivo de lenguaje técnico. Esta situación ha llevado a que su conocimiento por parte de la ciudadanía sea limitado, ya que entenderlas está reservado principalmente a los especialistas en la materia.

Las sentencias son el resultado de la labor sustantiva del Tribunal Electoral y es por medio de estas que la ciudadanía puede conocer y ejercer sus derechos político-electorales. Por tal razón es necesario crear los mecanismos adecuados que permitan, no solo a las partes involucradas, sino a la población en general, su cabal comprensión.

La divulgación, la explicación y el análisis de las resoluciones relevantes son tareas indispensables que contribuyen a difundir el conocimiento acerca del TEPJF y sus funciones. Además, coadyuvan a mejorar la legitimidad de su trabajo frente a la sociedad.

Tomando en cuenta las funciones que ejerce el Tribunal Electoral, así como las recomendaciones internacionales, se presenta *Justicia*

electoral en movimiento, con el objeto de brindar a la ciudadanía una herramienta que le permita conocer y entender el actuar jurisdiccional del TEPJF, además de fomentar un mejor proceso de comunicación.

La colaboración entre el Tribunal Electoral y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, de reconocido prestigio y seriedad, dio como resultado esta publicación, producto de una fructífera colaboración interinstitucional. El propósito fue entablar un diálogo e intercambio con la comunidad académica en una materia tan desafiante como el derecho electoral mexicano y hacerla accesible y atractiva a las y los estudiantes de esa prestigiosa casa de estudios y a la población en general.

El libro presenta el análisis de sentencias relevantes emitidas entre 2020 y 2023, a cargo de destacados investigadores dedicados al estudio de la toma de decisiones jurisdiccionales y su impacto en el escenario político y social. Con ello, el TEPJF espera que la justicia electoral esté más cerca de quienes son su motivo y razón de existir: las ciudadanas y los ciudadanos.

Reyes Rodríguez Mondragón

Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Presentación

En el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) tenemos la convicción de que parte fundamental del desarrollo del pensamiento jurídico pasa por la comprensión del quehacer de los tribunales. La justicia electoral no es una excepción.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), junto con la Escuela Judicial Electoral (EJE), han dedicado ingentes esfuerzos para acercar sus resoluciones a la ciudadanía, con el objetivo de hacerlas más accesibles e inteligibles. Conscientes de la complejidad y del dinamismo del derecho electoral mexicano, así como de la necesidad de que sus sentencias puedan entenderse por un amplio grupo de personas más allá de los profesionales de la justicia electoral, han aceptado someter su labor al escrutinio público.

Por ello, de manera conjunta, ambas instituciones impulsaron el proyecto *Justicia electoral en movimiento*, que estuvo vigente durante 2023. Este tuvo dos partes fundamentales: en la primera se elaboró un portal web,¹ el cual fue alimentado paulatinamente durante la vigencia del proyecto. Ahí se encuentra un conjunto de síntesis elaboradas en lenguaje ciudadano y que corresponden a todas las instancias

¹ Alojado en la página web del Instituto de Investigaciones Jurídicas: <https://justiciaelectoral.juridicas.unam.mx>.

del TEPJF: la Sala Superior, las cinco salas regionales y la Sala Regional Especializada. A partir de una misma metodología, cada síntesis explica cuál fue la materia del litigio, cuáles fueron las partes en pugna y se da seguimiento a la cadena impugnativa que, como sabemos, puede ser muy larga en México y generar sentencias contradictorias en cada una de las etapas del juicio. En todos los casos se abordan qué aspectos constitucionales o legales fueron los más relevantes, cómo los resolvió el Tribunal y por qué.

En la segunda, en un encomiable ejercicio de rendición de cuentas, el TEPJF, en acuerdo con el IIJ de la UNAM, invitó a reconocidos especialistas de esta casa de estudios a hacer un análisis de las sentencias consideradas relevantes y que corresponden a 2021, 2022 y 2023. Dichos análisis se presentan en la obra que ahora tiene el lector en sus manos. Con el propósito de establecer un diálogo exigente entre la comunidad académica y quienes practican la justicia electoral, estas resoluciones han sido sometidas a un riguroso análisis que revisa tanto los precedentes como sus posibles consecuencias políticas.

El derecho electoral en México evoluciona, en gran medida, por medio de sus sentencias. En esta obra se encontrarán las materias más relevantes de estos tres años. Los partidos, las candidaturas y la ciudadanía en general plantean múltiples y originales litigios que deben ser atendidos cotidianamente, con independencia de que estemos o no en medio de un proceso electoral. Por ejemplo, las acciones afirmativas han avanzado a golpe de decisiones de la autoridad administrativa que, casi de manera inevitable, acaban siendo impugnadas por uno o varios actores políticos. Así, se ha avanzado en materia de paridad, de representación de los grupos de comunidades originarias y afromexicanas, así como de las personas representantes de la comunidad lésbica, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, intersexual, *queer* y más (LGBTTTIQ+). Otra gran materia es el modelo de comunicación política y la protección de las libertades de expresión y prensa, ya que son tensiones que deben ser dirimidas de manera frecuente por los tribunales. También suelen llegar a sede jurisdiccional asuntos relacionados con la vida interna de los partidos en los procesos de selección de candidaturas, así como de sus dirigencias, a fin de que se diriman los conflictos internos de dichos institutos políticos, quienes, a su vez, se quejan de la intromisión de las autoridades en sus propios procesos.

Recientemente y por primera vez en la historia de México, se aprobó la legislación y el proceso de revocación de mandato que, sin ser la excepción, también concitó impugnaciones que requirieron las decisiones del Tribunal Electoral. La columna vertebral de la equidad en la contienda es la fiscalización, proceso altamente técnico que, en muchas ocasiones, ha sido contestado por los propios fiscalizados. De la misma manera, las asignaciones de curules de representación proporcional han sido fuente de apasionados conflictos que obligan a los tribunales a impartir justicia a partir de la legislación mexicana.

La democracia se fortalece cuando se robustecen sus instituciones; por ello, no dudo al afirmar que *Justicia electoral en movimiento* es una contribución académica útil y socialmente responsable respecto del conocimiento y la rendición de cuentas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con la ciudadanía.

Mónica González Contró
Directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas
de la Universidad Nacional Autónoma de México

Sección 1



Introducción

María Marván Laborde
Camilo Saavedra Herrera

Ha sido una preocupación constante dar a conocer el contenido de las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), de forma que sean accesibles para el público en general y que la comunidad académica pueda generar una opinión crítica al respecto, tomando en cuenta el contexto en el que se dan y las consecuencias jurídicas y políticas de las decisiones que toma la jurisdicción electoral mexicana. El interés de profundizar en esta labor propició que el Tribunal Electoral suscribiera un convenio con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para que esta, por conducto su Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), llevara a cabo el proyecto Justicia Electoral en Movimiento.

La presente obra es uno de los resultados de dicho proyecto. Aquí se presenta una selección de sentencias emitidas entre 2020 y 2022 que son de especial relevancia para la vida electoral de México y se agrupan en cuatro bloques temáticos. El primero está compuesto de tres capítulos, cada uno relacionado con aspectos novedosos para el régimen electoral, como la figura de revocación de mandato que recientemente se incorporó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); los lineamientos aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) para exigir la afiliación efectiva al momento del registro de las candidaturas cuando los partidos van en coalición, y la solicitud de una coalición para anular la votación de una gubernatura por la intromisión del crimen organizado en el

proceso electoral. El segundo bloque consta de dos escritos y se enfoca en las consecuencias y las definiciones necesarias a partir de la obligación de implementar acciones afirmativas. El tercero está relacionado con la violencia política en razón de género y se compone de tres capítulos. El cuarto y último bloque hace referencia a aspectos centrales de la gobernanza electoral.

La revocación de mandato se incluyó en el artículo 35 de la CPEUM, fracción IX, que establece el proceso de revocación de mandato. Al respecto de este tema se abordan tres sentencias: SUP-JE-282/2021, SUP-RAP-439/2021 y acumulado, y SUP-REP-362/2021, cuyo análisis estuvo a cargo de Hugo Alejandro Concha Cantú, en el capítulo “Revocación de mandato a juicio”. Esta innovación fue una de las promesas de campaña de Andrés Manuel López Obrador. Se trata de una figura de democracia directa que permite a la ciudadanía solicitar que se lleve a cabo la consulta acerca de la pertinencia de que la persona titular del Poder Ejecutivo permanezca en el cargo o no, dependiendo de su desempeño. En caso de que 3 % del padrón se manifieste a favor de realizarla, toda la ciudadanía podrá votar. El INE es el órgano del Estado encargado del proceso.

En la sentencia SUP-JE-282/2021 se analiza la decisión del Consejo General del INE de suspender el proceso de revocación de mandato en virtud del recorte presupuestal que le hizo el Poder Legislativo. El TEPJF decidió que dicho órgano no contaba con las facultades para suspender la revocación de mandato, ya que significaba negar a la ciudadanía la posibilidad de ejercer un derecho establecido constitucionalmente. Para subsanar el recorte presupuestal, le ordenó hacer las adecuaciones pertinentes y, en caso necesario, solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) una ampliación de su presupuesto. Esta última institución también quedó conminada a responder la solicitud del INE a la brevedad.

La sentencia SUP-RAP-439/2021 y acumulado resolvió la impugnación que presentaron dos partidos políticos respecto de los lineamientos expedidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral relativos a la fiscalización y los gastos de los partidos para promover la revocación de mandato; alegaron que no se había establecido un tope a las erogaciones que tendrían autorizadas para este propósito. El Tribunal Electoral confirmó los lineamientos en sus términos, aduciendo

que no se trataba propiamente de una campaña electoral y que, por tanto, no era necesario establecer un tope de gastos de campaña. De hecho, prohibió a los partidos hacer campaña a favor o en contra de que la permanencia del presidente en el cargo y limitó sus mensajes a promover la participación de los votantes en este novedoso y controversial proceso de consulta ciudadana.

El capítulo “Afiliación efectiva: dique a la desproporcionalidad del sistema electoral mexicano” aborda la sentencia SUP-RAP-68/2021, que impugna el acuerdo del INE mediante el cual se introdujo una nueva exigencia en el proceso de candidaturas cuando se trata de partidos que se presentan en coalición al proceso electoral. Este criterio autoriza al INE a hacer una revisión adicional para verificar que la afiliación de la persona candidata es auténtica y evitar el “préstamo” entre partidos; es decir, una persona afiliada al partido A no podrá ser registrada como si fuese militante del partido B en los distritos de mayoría relativa, porque a la postre esto tendría incidencia en la repartición de las curules de representación proporcional y, en última instancia, se tergiversaría la voluntad ciudadana expresada en las urnas. La práctica de registrar candidaturas de un partido diferente a aquel en el que efectivamente militan no lo inventaron Morena y sus aliados, pues desde 2012 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) encontraron muy lucrativo este fraude a la ley; sin embargo, en 2018 Morena exacerbó este abuso y logró de manera “legal” exceder los límites de la sobrerrepresentación máxima de 8 % que marca la Constitución.

Por su parte, Arturo Espinosa Silis, en el capítulo “Violencia en las elecciones. El caso de Michoacán”, aborda el estudio de la resolución SUP-JRC-166/2021, que es particularmente relevante porque trata de la alteración del voto popular que pudo haber generado la injerencia del crimen organizado en el proceso electoral de dicha entidad federativa para elegir a la persona titular de la gubernatura. Es en especial importante que la coalición perdedora, “Va por México”, integrada por el PRI, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), pidieran al Tribunal Electoral anular la elección con diversos argumentos, entre los que destaca que el contexto de violencia generalizada provocada por el crimen organizado, que se vivió en el estado durante todo el proceso, había imposibilitado que la ciudadanía

ejerciese su voto de manera libre. Al final, la Sala Superior del TEPJF decidió declarar la validez de los comicios, pero dedicó una buena parte de la muy extensa sentencia al análisis contextual de las condiciones de violencia en una circunstancia extraordinaria. El autor considera muy relevantes los argumentos relativos a la posibilidad de disminuir el estándar probatorio que puede considerarse suficiente en las circunstancias del caso. La resolución considera que, en efecto, se demuestra la violencia en tres poblaciones específicas, pero de ninguna manera en todo el estado, por lo que no existe una determinancia tal que pudiera haber cambiado el resultado de la elección del gobernador. Vale la pena preguntarse: si el TEPJF hubiese aceptado el argumento de la oposición para anularla, ¿la elección extraordinaria se hubiese desarrollado en mejores circunstancias o las condiciones de violencia habrían sido prácticamente idénticas?

Las acciones afirmativas no son nuevas en el sistema electoral mexicano, pero en cada elección grupos activos de la sociedad civil, el INE y el TEPJF incrementan las exigencias a los partidos para repartir sus candidaturas, lo que ha generado resistencias importantes, pues dichos institutos políticos acusan al INE de exceder su facultad reglamentaria y señalan que existe una indebida intromisión de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en la vida interna de los partidos. Recordemos que las acciones afirmativas tienen como propósito fundamental garantizar que grupos tradicionalmente subrepresentados en organismos colegiados, como el Congreso y los cabildos, accedan a más puestos de poder. En este libro se incluyen dos trabajos relacionados con el tema. El primero, “¿Patear el balón o llenar el vacío? El SUP-RAP-116/2020 y acumulados y la aplicación de la paridad en la renovación de gubernaturas en 2021”, de Camilo Saavedra Herrera y Josafat Cortez Salinas, explica las dificultades para hacer obligatorias las candidaturas de género femenino para puestos unipersonales, como son las gubernaturas de las entidades. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó a los congresos locales cambiar su Constitución para que pudieran implementar la obligatoriedad de postular mujeres; en caso de que los congresos locales no cumplieran este mandato, correspondería a los partidos modificar su reglamentación interna para asegurarse de la nominación de mujeres. Aquí se plantean cuestionamientos importantes acerca de los

límites de la autoridad del TEPJF, ¿le alcanza para ordenar a los congresos locales modificar su Constitución? ¿No es romper el principio de autodeterminación de los partidos forzarlos a postular mujeres para las gubernaturas?

El segundo capítulo que se relaciona con acciones afirmativas es de Paulina Barrera Rosales: “Acciones afirmativas y resistencia institucional estatal: el (hasta ahora) fallido desafío a las asimetrías de poder desde lo electoral”. Aquí se analizan las sentencias SUP-RAP-121-2020 y acumulados y SUP-REC-117-2021, en las que se impugnan los lineamientos para forzar cuotas para diversos grupos subrepresentados más allá del género femenino, tales como personas con alguna discapacidad, indígenas, afroamericanas, migrantes en el exterior y de la diversidad sexual. El primer señalamiento de los partidos impugnantes fue que el INE estaba excediendo su facultad reglamentaria, y el segundo, que las medidas afirmativas estaban por encima de la capacidad de autodeterminación. Relacionado con este último punto es particularmente importante el argumento del Partido Encuentro Social, ya que, de manera específica, señalaba que los miembros de la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, intersexual, queer y más (LGBT+TIQ+) no deberían ser considerados personas en situación de vulnerabilidad y, por tanto, beneficiarse de las acciones afirmativas. Los partidos también difirieron en las condiciones impuestas por las autoridades para determinar qué personas pueden ser consideradas “legítimamente” representantes que llenen las cuotas indígenas y afroamericanas.

Las acciones afirmativas han creado resistencias institucionales y complicaciones en los procesos de nominación de candidaturas. Ambos textos nos invitan a la reflexión acerca de los límites de la facultad reglamentaria del INE y del propio Tribunal Electoral. En su texto, Barrera trae a colación la iniciativa de reforma de ley que se presentó en el Senado con el propósito explícito de limitar las facultades en lo que se refiere a las acciones afirmativas. La iniciativa no prosperó, pero vale la pena recordar que no es la primera vez que, como respuesta a lo que los partidos consideran un exceso de las autoridades electorales, se hacen reformas constitucionales o legales expofeso, por ejemplo, los cambios en la fiscalización después de los casos de Pemexgate

y Amigos de Fox, así como la elección de gobernador de Tabasco de 2000 (SUP-JRC-487/2000 y SUP-JRC-489/2000).

En el libro hay tres capítulos relacionados con la violencia política en razón de género, un tema que, como se sabe, ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia en la vida política del país. Karolina M. Gilas analiza las sentencias SUP-REC-1861-2021 y SUP-REC-2214-2021 en el capítulo “Cuando la violencia determina el resultado: la nulidad de la elección por violencia política de género”. En dichas resoluciones la Sala Superior del TEPJF decidió anular sendas elecciones municipales por esta nueva causal: una en el estado de Guerrero, en el municipio de Iliatenco, y la otra en el Estado de México, en el municipio de Atlautla. En ambos casos se habían postulado mujeres, entre otras cosas, para obedecer el mandato de las autoridades de la llamada paridad horizontal. En las campañas hubo sendas manifestaciones en contra de las candidatas que cuestionaban las capacidades de las mujeres para gobernar; en el caso del Estado de México, las expresiones misóginas alcanzaron los insultos, que fueron considerados por el TEPJF como discurso de odio. Para poder tomar una medida tan extrema como es la anulación de la elección, la Sala Superior construyó el argumento de la determinancia, es decir, que es altamente probable que estas manifestaciones en contra de las candidatas cambiaron el resultado electoral. En ambos casos —como es casi obvio—, la pinta de bardas no tenía la firma que permitiera conocer con certeza la autoría de los hechos discriminatorios y de odio en contra de las candidatas, por lo que la Sala Superior advirtió que la decisión no se tomaba para castigar al partido ganador, sino para favorecer un espacio público libre de violencia contra de las mujeres. No cabe duda de que este criterio escala en las interpretaciones del Tribunal Electoral e impone la pena máxima al ganador, aunque el TEPJF diga que este no era su propósito.

Por su parte, Erika Bárcena Arévalo analiza las sentencias SUP-REP-252/2022 y SUP-REC-440/2022 en el capítulo “La dimensión simbólica de la violencia política en razón de género y del registro nacional en las sentencias de la Sala Superior”. La primera sentencia sancionó al entonces diputado Gabriel Quadri por haber publicado un tuit (ahora publicación en la plataforma X) en contra de las personas transgénero. La diputada Salma Luévano consideró que se trataba de violencia política en razón de género. La otra resolución también sanciona esta clase

de violencia por parte de un servidor público en contra de la candidata a la presidencia municipal de León, quien, además, fue inscrito como violentador en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género. Ambas sentencias llevan al estudio y análisis de la dimensión simbólica de la violencia política de género y plantean cuestionamientos importantes relacionados con el funcionamiento de dicho registro.

El análisis de la tercera y última sentencia relacionada con este tema fue elaborado por Rosa María Mirón Lince en el capítulo “Requisitos de elegibilidad y violencia política de género (SUP-REC-405/2021, SUP-REC-406/2021, y SUP-REC-407/2021 acumulados)”. En este también se aborda el registro nacional que impide a una persona aspirar a la reelección por haber sido hallado culpable de violentar a una mujer, como fue el caso del presidente municipal William Román Pérez Cabrera, quien agredió a la síndica Flor de Liz Xóchitl Delgado Caballero. En esta ocasión se consideró que si una persona está inscrita en dicho registro no puede argumentar tener un modo honesto de vivir y, por tanto, no debería ser elegible para ocupar cargo alguno de elección popular. De acuerdo con la autora, esta evolución de los criterios de la Sala Superior contribuye a visibilizar la violencia política en razón de género y, sobre todo, debe servir para conseguir que las mujeres vivan y se desarrollen en un espacio libre de violencia, lo que debe ser considerado un derecho fundamental de ellas.

El último gran tema de la sección 1 se conforma de cuatro sentencias que tienen que ver con la gobernanza y las condiciones de equidad en la contienda: la utilización de recursos públicos (económicos o simbólicos) y los procesos de fiscalización. Si bien estas cuatro sentencias en apariencia son muy diferentes, en realidad reflejan la permanente tensión entre las autoridades administrativas y la insistente voluntad de los partidos y los candidatos de violar la ley para obtener ventajas indebidas en los procesos electorales.

Véase primero el caso de la sentencia SUP-REP-236/2021, analizada de manera conjunta por Javier Martín Reyes y Diana García Angeles en el capítulo “Lucrar políticamente con la emergencia sanitaria: apropiación partidista de la campaña contra la COVID-19”. Dicha resolución judicial se relaciona con la utilización política por parte de Morena de la campaña de vacunación contra la COVID-19 por medio de Twitter

(hoy X). En franca violación al artículo 134 constitucional, Morena se apropió de los méritos, en lugar de asumir que era una obligación del gobierno llevar a cabo esta campaña de salud pública. Se consideró que dicha promoción era una falta grave en contra de las leyes electorales y otras leyes mexicanas, como la Ley General de Desarrollo Social. Es interesante que, a pesar de que Morena borró el tuit después de ser acusado de lucrar con la pandemia, el TEPJF tomó impresiones de la red social que otras personas habían grabado y las aceptó como prueba plena de su existencia y, con base en ello, estableció la sanción.

En el capítulo que presenta Juan Jesús Garza Onofre, “¿Resulta barato violar la Constitución? Análisis del caso Zitácuaro: SUP-REC-1159/2021 y acumulados”, se alude al uso de propaganda indebida por parte del PVEM, ya que en el periodo de veda alrededor de 100 *influencers* invitaban, por medio de Instagram, a votar por el Verde. En primera instancia, la Sala Regional Toluca anuló la elección, pero los afectados recurrieron la resolución ante la Sala Superior, la cual revocó la decisión y validó los comicios. Esta sentencia resulta particularmente importante por la argumentación relacionada con la determinancia para poder, o no, anular una elección. Los razonamientos para establecerla son complejos y requieren de un desarrollo contextual que demuestre la capacidad de argumentación de los jueces.

Por su parte, en “Actos indebidos de gobierno. Análisis de la sentencia SUP-JRC-82/2022”, Luz María Cruz Parceró aborda esta decisión judicial relacionada con la elección de la gubernatura de Hidalgo, en la que el PAN solicitó la nulidad con el argumento de la intervención indebida de servidores públicos. Dichos funcionarios, según el partido, violaron de manera constante el mandato de neutralidad establecido en el artículo 134 constitucional. Morena y los servidores públicos de este partido, comenzando por el presidente de la República, han desarrollado una estrategia a lo largo de todo el sexenio de López Obrador para transgredir las restricciones electorales que impone la Constitución y las leyes. A pesar de la probada participación de los funcionarios públicos, presidente, secretarios, gobernadores, presidentes municipales, etcétera, la Sala Superior determinó que no se podía comprobar la sistematicidad de las intervenciones y, por tanto, debía considerarse que los resultados electorales eran válidos. Resulta particularmente interesante el voto concurrente de los magistrados Felipe de la Mata Pizaña

y Reyes Rodríguez Mondragón por el desarrollo acerca de la determinancia y la necesaria valoración de los diversos elementos en los casos de nulidad de las elecciones.

Por último, las autoras Jacqueline Peschard y Xunahxi Pineda presentan el capítulo “¿Puede la fiscalización de los recursos de los partidos inhibir conductas ilegales y reforzar la confianza en las elecciones? Análisis de la sentencia SUP-RAP-108/2021 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en el que analizan la sentencia mediante la cual el TEPJF confirmó la decisión del INE de negarle la candidatura Félix Salgado Macedonio a la gubernatura de Guerrero por no haber cumplido con la obligación de entregar el informe con sus gastos de precampaña. En la sentencia se reconoce que ser votado es un derecho humano y, por tanto, para castigar a una persona negándole este derecho, que se puede considerar la pena máxima para un precandidato, es necesario hacer un ejercicio de ponderación con un razonamiento detallado que justifique la resolución. Por ello, la Sala Superior le ordenó al INE llevar a cabo dicha ponderación. En la nueva decisión del Consejo General se estableció que el precandidato había actuado con dolo al ignorar a la autoridad administrativa en los múltiples requerimientos para que cumpliera con la entrega del informe al que obliga la ley. Vale la pena mencionar que el precandidato fue sancionado con la pena máxima y, además, a Morena se le sancionó con una multa. Esto confirma que la responsabilidad de entregar informes de fiscalización es compartida entre el partido y quien detenta la candidatura.

Los 12 trabajos que forman parte de esta obra parten de aproximaciones teóricas y metodológicas diversas, pero tienen como factor común ofrecer un análisis minucioso y crítico de un conjunto de sentencias que destacan por su relevancia política y jurídica. Se espera que este breve recuento de su contenido sirva como invitación a consultar esta obra que, desde la pluralidad de enfoques, busca contribuir a la reflexión académica y al escrutinio público de la importante labor que realiza el TEPJF.

La revocación de mandato a juicio. Análisis de las sentencias SUP-RAP-439/2021 y acumulado, y SUP-JE-282/2021 y acumulados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Hugo Alejandro Concha Cantú

Introducción. La justicia constitucional electoral y la revocación de mandato en la democracia constitucional mexicana

Las sentencias que se analizan en este apartado referentes a la figura de revocación del mandato político son una magnífica oportunidad para entender el papel fundamental de la justicia constitucional en el desarrollo contemporáneo de los sistemas democráticos y, en segundo término —pero no por ello menos importante—, para entender las funciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en la democracia constitucional mexicana.

En este trabajo confluyen dos componentes fundamentales de las democracias contemporáneas, la justicia constitucional (Ferrajoli, 2004; Russell, 2002) y un novedoso mecanismo de participación ciudadana o democracia directa (Bulmer, 2017; Sartori, 1987). Ambos elementos se han convertido en ejes básicos del funcionamiento de estos sistemas a lo largo de las últimas décadas, como en su momento lo fueron las declaraciones de derechos humanos y el principio de la división de poderes en el surgimiento de las constituciones liberales (Jellinek, 2000; Matteucci, 1998). Hoy, junto con esos componentes que siguen tan

vigentes como entonces, se pueden agregar los elementos¹ objeto de este capítulo. La revocación de mandato es uno de los mecanismos de participación que, en el caso del presente análisis, justamente es dilucidado, determinado y limitado por la justicia constitucional.

La justicia constitucional mexicana fue producto, sobre todo, de la reforma de diciembre de 1994 en que se buscó, entre otras cosas, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) pudiera dedicarse, de manera central, a resolver los tres principales recursos de control o justicia constitucional que tienen por objeto proteger el contenido de la carta magna: los juicios de amparo en revisión, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad (Carpizo, 1995).

Sin embargo, es importante agregar que no fue la única reforma en este sentido, pues la que se llevó a cabo en materia electoral en agosto de 1996 estableció que el Tribunal Electoral mexicano pasara a formar parte del Poder Judicial de la Federación y que, además, se constituyera como “la máxima autoridad jurisdiccional en la materia” (artículo 99 de la ley fundamental). De manera específica se le facultó para resolver todas las violaciones constitucionales en materia electoral, atribución que se vería consolidada con una reforma posterior en 2007 (con excepción de cuando se trata de la impugnación a leyes electorales por presunta inconstitucionalidad, ya que es competencia de la SCJN). De manera específica, la Sala Superior del TEPJF cuenta, desde entonces, con dos recursos de revisión constitucional: el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC). En ese sentido, la justicia constitucional es una facultad compartida por la Suprema Corte y el Tribunal Electoral mexicano (TEPJF, 2002).

¹ Aunque dogmáticamente se sigue diciendo por parte de la doctrina que los dos componentes de un Estado constitucional son una declaración de derechos y el principio de división de poderes (derivado del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia, de 1789), la evolución de los estados constitucionales, en más de dos siglos de historia, hasta llegar a lo que conocemos como democracias constitucionales, conlleva la aparición de otros elementos que son tan imprescindibles como los señalados originalmente. En la actualidad sostengo que también son componentes básicos de estos sistemas políticos el sistema representativo; los mecanismos de participación ciudadana; los derechos, en un sentido amplio (control de convencionalidad y derechos económicos, sociales y culturales); la independencia judicial; la justicia constitucional; la transparencia, y la rendición de cuentas. No se puede concebir el funcionamiento efectivo de las democracias constitucionales sin estos elementos.

Mediante la justicia constitucional, la SCJN o, en su caso, el TEPJF, cuentan con recursos para proteger a las instituciones y a los derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) o en los tratados internacionales de los que México es parte.

Gracias a ella, México logró, durante todos estos años, cumplir con objetivos de la más alta relevancia para su gobernanza y desarrollo democrático.

En primer lugar, al proteger sus principales instituciones, incluso en momentos en los que las mayorías políticas han intentado llevar a cabo transformaciones en la CPEUM que son incoherentes con los principios ahí establecidos, sin cumplir con el procedimiento establecido para reformas constitucionales, o bien por medio de la vía legal, pero en contra de lo que establece el texto constitucional.

También, durante años, una vez que inició la pluralidad y la alternancia política en entidades y municipios, desde 1996, las controversias constitucionales resueltas por la Suprema Corte sirvieron para resolver diferendos de entidades gobernadas por partidos políticos distintos. Era una válvula a la presión política natural, surgida de formas distintas de gobernar, cuando no existían medios de negociación o acuerdos.

Por medio de la resolución de diversos amparos en revisión, la SCJN también ha desarrollado una larga doctrina jurisprudencial que busca proteger y ampliar los derechos de las personas en México.

De la misma manera, el Tribunal Electoral, especialmente la Sala Superior, a lo largo de su historia reciente (después de 1996), ha creado un amplio catálogo de resoluciones y jurisprudencia que han definido con claridad los límites y las facultades de las autoridades electorales, de los actores y partidos, y de la ciudadanía en cuanto al ejercicio de sus derechos político-electorales. Este trabajo ejemplifica la manera en que la Sala Superior del TEPJF, por medio de dos conjuntos de resoluciones, dio forma o delimitó los alcances de la autoridad electoral frente a la responsabilidad de organizar una nueva manera de participación democrática: la revocación de mandato presidencial.

El 20 de diciembre de 2019, el presidente Andrés Manuel López Obrador pudo ver cómo una de sus promesas de campaña se hacía realidad, cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reformó la CPEUM, particularmente el artículo 35,

en lo relativo a la consulta popular y a la inclusión de la revocación de mandato.

Con esa reforma, México pasó a ser una de las pocas democracias en el mundo que incorporan esta figura como uno de los mecanismos de participación ciudadana o de democracia directa.² Estos mecanismos buscan establecer formas de participación de la ciudadanía en diferentes decisiones políticas. Entre los más sobresalientes se encuentran el plebiscito, el referendo (referéndum), la consulta popular, la iniciativa legislativa popular, las candidaturas sin partido o independientes, el parlamento o cabildo abierto, y la revocación del mandato.

La revocación de mandato establece un procedimiento que puede entenderse con un fin contrario al voto electivo, ya que mientras que este último es el medio para elegir a representantes políticos, en la revocación se vota para remover a funcionarios que han sido electos. Como afirma Limón,

las elecciones constituyen la expresión por la que se origina el acceso al ejercicio del poder, mientras que la revocación de mandato es la valoración de ese ejercicio para propiciar el cumplimiento de las demandas ciudadanas mediante la maximización de la incidencia de la voluntad popular. (Limón, 2017)

Dicha figura, independientemente de qué tanto se encuentra vigente en otras democracias, está plenamente legitimada dentro de la naturaleza del modelo actual de democracia constitucional en el mundo.

Si bien en un primer momento las democracias liberales tomaron como punto de partida el sistema representativo para materializar las democracias y la participación del pueblo, con el transcurso del tiempo estos sistemas entraron en crisis debido a sus propias limitaciones (Bobbio, 1986; Dahl, 1971; Fenichel, 1969).

La representación política moderna no ha logrado, en la mayor parte de los casos —ni en los sistemas presidenciales ni en los parlamentarios—, que las decisiones de los representantes electos reflejen con cierto grado de exactitud las demandas de sus electores. Aun cuando

² Si bien desde una perspectiva rigurosa la doctrina suele diferenciar entre estos dos tipos de mecanismos, en este trabajo se utilizan como sinónimos para referirnos a las formas de participación diferentes al sistema representativo.

se han creado medios de rendición de cuentas y controles para evitar excesos de los representantes, la participación del pueblo “soberano” queda, en realidad, muy alejada de los resultados finales que se acuerdan y negocian en los espacios parlamentarios.

Por otro lado, los representantes, miembros de partidos políticos, saben que sus carreras están, en buena medida, determinados por su desempeño y disciplina al interior de esas organizaciones y que, muy a menudo, se trata de intereses y objetivos diferentes a los de la ciudadanía y el electorado. Además, es frecuente encontrar el fenómeno de partidos políticos mayoritarios que acaparan la escena política con agendas muy particulares y claras estrategias para preservar el poder y no para cumplir con necesidades sociales (Aldrich, 1995).

Debido a esta circunstancia, connatural al sistema representativo y de partidos políticos, es que las democracias constitucionales fueron desarrollando formas más directas de participación ciudadana en las decisiones públicas diferentes al voto para elegir representantes (Dahl, 1971). Desde mediados del siglo xx, las democracias constitucionales desarrollaron diversos mecanismos para lograr estos fines (Bulmer, 2017). América Latina no fue la excepción y, aunque en décadas posteriores a lo desarrollado en Estados Unidos o Europa, también siguió esta ruta con diferentes niveles de eficacia (Tanaka, 1995).

De esta manera, las democracias, en su versión más acabada, las democracias constitucionales, están fundamentadas y se ejercen tanto por el sistema representativo como por todo lo que compone en cada caso un sistema de participación ciudadana o de democracia directa.

En la actualidad, la participación ciudadana, por medio de sus diferentes mecanismos —plebiscito, referéndum, consultas, iniciativas populares, parlamentos o cabildos abiertos, consejos ciudadanos, observatorios, revocación de mandato, por citar los más comunes—, no solo se entiende como un conjunto de medios por el que se ejerce el derecho de participación en los asuntos públicos, sino como una condición necesaria para el ejercicio de la democracia. Así ha llegado a establecerse y fundamentarse en convenciones internacionales y regionales.

En el caso particular del continente americano, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969) establece que todos los ciudadanos deben gozar del derecho a participar en la

dirección de los asuntos públicos, de manera directa o por medio de representantes libremente electos.

Por su parte, el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana señala que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación la fortalece (OEA, 2001).

Presupuestos jurídicos para la revocación de mandato y el conflicto entre el Instituto Nacional Electoral y el gobierno de la 4T

En el caso mexicano, la figura quedó establecida como una revocación exclusiva del ámbito federal para el titular del Poder Ejecutivo y con la posibilidad de que las entidades federativas la retomarán en sus constituciones para sus gubernaturas.

De esta manera, México se sumó a un conjunto de 22 países que implementan dicho mecanismo. En Europa esta figura existe en Alemania, Letonia, Liechtenstein, Reino Unido, Suiza y Ucrania; en Asia, en Filipinas, India, Japón y Taiwán; en Oceanía, en Nueva Zelanda y Palau; en África, en Etiopía y Nigeria, y en América, México se unió a Argentina, Bolivia, Canadá (en la provincia de Columbia Británica), Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Perú y Venezuela (De la Rosa, 2022).

Como sucede con la mayor parte de las instituciones políticas, el análisis de cada una debe hacerse desde una perspectiva contextual e histórica en específico, más allá de las generalidades que la teoría arroje (Nohlen, 2005). En el caso de la revocación de mandato en un periodo presidencial fijo, como sucede con el caso mexicano, en el que además no existe la posibilidad de reelección, la existencia de esta figura puede ser vista con tintes disruptivos más que de una auténtica ampliación democrática.

La manera en que se estableció en el texto constitucional plantea que solo puede ser convocada durante el inicio del cuarto año de gobierno;

es decir, justo a la mitad del periodo presidencial, lo que genera una enorme disfuncionalidad política, pues en la mitad del término todo se politiza nuevamente, en lugar de ser un año clave para el avance y el desarrollo de los programas gubernamentales. Como sucede en el año de las elecciones, tanto al inicio del gobierno como en su fin, la revocación de mandato vuelve a detonar que el o los partidos afines al gobierno, así como múltiples actores sociales, se movilicen para refrendar su apoyo, o bien que lo hagan para intentar sacarlo del gobierno. La pregunta que surge es si dicha movilización política, en un periodo relativamente corto de gobierno, es de verdad benéfica para la gobernabilidad democrática o la convierte en repeticiones de apoyo y campañas electorales.

De acuerdo con el artículo 35, de la reforma de 2019, la revocación de mandato en México tiene que ser convocada por el Instituto Nacional Electoral (INE), a petición de un mínimo de 3 % de los ciudadanos que están registrados en el Listado Nominal de Electores, que esas personas correspondan a un mínimo de 17 entidades federativas y que representen 3 % del padrón de electores de cada una de ellas. Una vez que el INE verifica estos números, a partir de las firmas recabadas, tendrá que emitir la convocatoria para llevar a cabo la votación correspondiente. La revocación solo se podrá solicitar una vez durante el periodo presidencial, durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año de gobierno. Asimismo, las firmas solo se podrán recabar durante el mes previo a la fecha de emisión de la convocatoria. Será el propio INE el que emitirá los formatos y medios para la recopilación de firmas (Eberhardt, 2022).

El largo texto reglamentario que quedó en la Constitución señala que la revocación se realizará mediante votación libre, directa y secreta de la ciudadanía inscrita en el padrón, y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, ni federal ni locales. Para que el proceso sea válido, se exige una participación de, por lo menos, una cantidad de votos equivalente a 40 % del padrón electoral.

La revocación de mandato solo procederá por una mayoría absoluta proveniente de ese alto universo mínimo de participación. Al igual que lo que sucede con otros mecanismos similares existentes en la Constitución, se exige un parámetro muy alto de participación para que esta pueda ser efectiva (consulta o iniciativa popular, por ejemplo). El argumento que justifica este alto piso, al igual que el requisito de mayoría

absoluta, es que se busca garantizar cierta representatividad de la decisión y evitar que sea tomada por una exigua minoría.

Se prohíbe el uso de fondos públicos para la recolección de firmas o para la promoción y propaganda dirigida a la votación. También se prohíbe la contratación de publicidad en radio y televisión dirigida a influir en la opinión ciudadana.

Por su parte, el artículo 36, inciso III, enumera como una de las obligaciones cívicas el “votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la ley”.

La CPEUM también se reformó en la parte conducente al proceso de sustitución presidencial, en caso de que prospere la revocación de mandato. En ese caso, se agregó un séptimo párrafo al artículo 84 constitucional para establecer que, de darse esta situación, quien ocupe la presidencia del Congreso será la persona que asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo federal. En ese momento, el Congreso deberá nombrar, en los 30 días siguientes, a la persona que concluirá el periodo constitucional, con las restricciones que ahí mismo se señalan. Es importante hacer notar que este procedimiento establece la posibilidad de que un presidente sustituto termine por gobernar por un periodo casi igual al de aquel que fue electo democráticamente. Aun si la revocación se llegara a considerar un mecanismo necesario y útil en un sistema presidencial como el mexicano, con periodo de duración fija, sería conveniente ponderar si el momento adecuado para realizarse, único, además, es a la mitad del sexenio.

El 14 de septiembre de 2021 fue publicada la nueva Ley Federal de Revocación de Mandato que reglamentó la fracción IX del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³ El artículo 5 de dicha ley define este mecanismo como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza ciudadana. En ese mismo sentido, y en refuerzo a ese argumento, el artículo 7 de la mencionada ley aclara que el inicio del proceso de revocación de mandato solamente procede a petición de las personas ciudadanas y

³ Véase la ley en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRM.pdf>.

no de los gobernantes. Se trata de un tema de enorme importancia para entender la racionalidad detrás de esta figura. Lo que este medio busca es el establecimiento de un mecanismo de rendición de cuentas de la ciudadanía para controlar a sus gobernantes. Permitir que los gobernantes sean los que promueven este ejercicio desvirtúa la figura como medio de control o de rendición de cuentas y se presta más a la creación de mecanismos de manipulación ciudadana. No obstante, en el caso del ejercicio llevado a cabo en 2021, el gobierno, liderado por el propio presidente de la república, promovió que se organizara este ejercicio y, desde antes, emitió varias opiniones acerca de esta ley cuando aún se discutía en el Congreso de la Unión, particularmente en lo referente a la pregunta que quedaría establecida para llevar a cabo el ejercicio.

De acuerdo con la ley, en su artículo 19, la convocatoria debe contener al menos siete elementos:

- 1) El fundamento constitucional y legal.
- 2) Las etapas del proceso de revocación de mandato.
- 3) El nombre de la persona que ocupa la titularidad de la Presidencia que será objeto del proceso de revocación.
- 4) La fecha de la jornada de votación.
- 5) La pregunta objeto del proceso que deberá ser: ¿Estás de acuerdo en que a (nombre del titular del Ejecutivo), presidente o presidenta de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por la pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?
- 6) Las reglas de participación para la ciudadanía.
- 7) El lugar y fecha de emisión de la convocatoria.

Llama la atención que la pregunta objeto de la consulta quedó predeterminada en la ley. La razón de esta circunstancia fue para evitar que el cuestionamiento específico fuera motivo de negociación y que eventualmente pudiera quedar una redacción que prejuzgara la respuesta. De hecho, la pregunta que quedó establecida no se libró de la negociación entre actores políticos, ya que contiene dos posibilidades, tanto la consulta acerca de si se revoca el mandato, lo que debería ser suficiente en este ejercicio y podría responderse mediante un sí o un no (como ocurre en la mayor parte de los países que establecen

referéndums de este tipo), y una parte adicional que busca ratificar el cargo, lo que no tiene justificación más allá de estos acuerdos llevados a cabo entre las fuerzas políticas en el Congreso.

Independientemente de incluir una discusión valorativa acerca de las diversas posibilidades que puedan existir para formular la pregunta y sus efectos, es importante enfatizar que una redacción que busca ratificar al mandatario o servidor público sujeto a la revocación en realidad se convierte en una especie de ejercicio de confirmación política. Llevar a cabo una movilización ciudadana general en el país para este fin es un acto que busca fortalecer al gobernante o servidor público en cuestión, cuando de forma natural, por el paso del tiempo, su popularidad y apoyo se ha debilitado. Un ejercicio de ratificación popular es un medio importante para reforzar su posicionamiento y apoyo a la mitad de su periodo presidencial. La revocación de mandato en México, al quedar planteada a partir de esta pregunta dual, corre el enorme riesgo de ser un proceso ratificatorio encubierto, una encuesta de popularidad, lo que de ninguna manera puede justificarse con argumentos democráticos, pues se presta a procesos de partidización y manipulación de la opinión ciudadana.

Cómo ya se mencionó, la ley reglamentaria regula a detalle todo el proceso antes mencionado, como, por ejemplo, establece entre las obligaciones del INE que, al día siguiente de la publicación de la convocatoria en el *Diario Oficial de la Federación*, dé inicio a la difusión de la consulta, la cual se debe llevar a cabo hasta tres días previos a la fecha de la jornada. Además, el instituto tiene la obligación de realizar el monitoreo de todos los medios de comunicación, prensa y electrónicos, a fin de garantizar la equidad en los espacios asignados a la discusión de la revocación. Como ocurre con los procesos electorales, se prohíbe en la ley a toda persona física o moral contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión ciudadana.

Finalmente, la ley detalla la participación del Tribunal Electoral, de acuerdo con sus facultades, para resolver los medios de impugnación que se presenten en contra de los resultados del ejercicio; realizar el cómputo final de la votación, y emitir la declaratoria de validez, si esta cumplió con los porcentajes de participación requeridos.

Julio Verdugo Silva señala que deben existir una serie de elementos para poder caracterizar conceptualmente la revocación de mandato. Estos son:

- 1) Institución formal. Para que opere legítimamente debe existir un reconocimiento normativo (constitucional de preferencia) de la institución y de las reglas a las que se sujetará.
- 2) Calidad específica del sujeto. Debe señalarse con claridad a qué funcionario está dirigido el ejercicio de este medio. Aunque lo habitual es que se dirige a un servidor público que ha sido electo, no existe ninguna limitación para funcionarios administrativos que han sido designados. En todo caso, la figura cambia un poco su naturaleza, pero puede constituir un tipo de control democrático de la administración.
- 3) Temporalidad. Se debe llevar a cabo antes de que el funcionario concluya el periodo para el cual fue elegido.
- 4) Valoración del desempeño del funcionario. Este elemento va implícito en la revocación, pues constituye, precisamente, el ejercicio que la ciudadanía lleva a cabo para emitir su voto. Es, en palabras del autor mencionado, un medio de rendición de cuentas.
- 5) Intervención directa de la ciudadanía mediante su voto. Es determinante para que el funcionario sea separado de su cargo antes de concluir el periodo para el que fue electo; en consecuencia, la revocación del mandato es complemento del derecho ciudadano a elegir gobernantes y parte del principio de soberanía popular.
- 6) Finalidad real. Consiste en dotar de mayor eficiencia a la administración pública, pues de acuerdo con el autor, se trata de un medio, no un fin en sí mismo, que busca castigar la ineficiencia o la falta de cumplimiento de compromisos ciudadanos (Verdugo, 2014).

En el caso mexicano, estos elementos se cumplen en sentido estricto, aunque los últimos dos cuentan con ciertos problemas. En el caso de la intervención ciudadana, un sistema político altamente corporativo como el mexicano puede simular la voluntad inicial de la ciudadanía y ser un partido o el presidente quien promueva en realidad la movilización. Esto sucedió en el caso mexicano, ya que, como se mencionó, la pregunta dejaba abierta la puerta a un voto de ratificación, lo

que era del interés del presidente y su partido. Asimismo, al dejar tan abierta la puerta a un voto ratificatorio, la finalidad real cambia y deja de ser una auténtica consulta de revocación.

Los diferentes problemas causados por el diseño de la figura generaron múltiples debates y el uso de varios recursos legales para combatir el establecimiento de la revocación en la manera planteada.

En primer lugar, la ley fue impugnada por los diputados de partidos opuestos a Morena mediante la acción de inconstitucionalidad 151/2021, cuyo resultado en febrero de 2022 fue invalidar tres artículos por atribuir indebidamente competencia a los partidos políticos en la promoción de la revocación, o bien al Tribunal Electoral en ciertos puntos, pero dejó vigente la ley en lo general.⁴

Igualmente, en los meses sucesivos, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió diferentes acuerdos relativos a la organización,⁵ fiscalización⁶ y, más tarde, suspensión del proceso por falta de recursos presupuestales para llevarla a cabo.⁷ Los acuerdos relativos a los lineamientos de fiscalización y la suspensión del ejercicio fueron impugnados ante la Sala Superior por diversos medios que a continuación serán analizados.

⁴ Para consultar la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 151/2021, véase la última parte de la publicación de la ley en internet por parte de la Cámara de Diputados, cuya liga se encuentra en la nota 3.

⁵ El 27 de agosto, el Consejo General emitió el acuerdo INE/CG/1444/2021, por el cual se aprueban los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato. Véase en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124697/CGor202108-27-ap-1-Gaceta.pdf>. Igualmente, el 20 de octubre se aprobó el acuerdo INE/CG/1614/2021, por el que se aprueba el Plan Integral y Calendario del Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República 2021-2022. Véase en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125412>.

⁶ El 29 de octubre, el Consejo General emitió el acuerdo INE/CG/1633/2021, por el que se aprueban los Lineamientos Generales para la Fiscalización del Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República Electo para el Periodo Constitucional 2018-2024, así como los Plazos para la Fiscalización de los Informes de Ingresos y Gastos que se Presenten. Véase en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125542/CGex202110-29-ap-17.pdf>.

⁷ El 17 de diciembre de 2021, el Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG/1796/2021, por el que atendiendo al principio de certeza y ante la insuficiencia presupuestal derivada de la reducción aprobada en el anexo 32 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, determinó posponer temporalmente la realización del proceso de revocación de mandato 2021-2022. Véase en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126386/CG2ex202112-17-ap-Unico.pdf>

Al final de estos caminos litigiosos, la revocación de mandato se llevó a cabo, no sin presentar algunos problemas y desafíos para el futuro que serán analizados en las conclusiones de este capítulo.

Fiscalización de recursos de los partidos políticos, los recursos de apelación SUP-RAP-439/2021 y SUP-RAP-447/2021 acumulado

Como se mencionó en los apartados iniciales, el 29 de octubre de 2021, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG/1633/2021, por el que se aprobaron los Lineamientos Generales para la Fiscalización del Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República Electo para el Periodo Constitucional 2018-2024, así como los Plazos para la Fiscalización de los Informes de Ingresos y Gastos que se Presenten.

En este apartado hay que señalar que la revocación de mandato solo era una posibilidad, pues sería hasta los primeros dos meses del cuarto año de gobierno, de acuerdo con lo ya mencionado, que se sabría si la ciudadanía reunía una solicitud con las firmas necesarias para que el INE organizara la consulta. Una situación paradójica, pues a pesar de “no saber” si esta posibilidad se concretaría, el instituto debía realizar un sinnúmero de trabajos organizativos para poder cumplir el mandato, así como llevar a cabo la planeación y la aprobación de los acuerdos correspondientes.

El acuerdo fue impugnado por Morena y el Partido de la Revolución Democrática, mediante dos recursos de apelación, SUP-RAP-439/2021 y SUP-RAP-447/2021, respectivamente, que fueron acumulados en el primero de ellos.

Entre los principales agravios que presentaron los recurrentes se encuentran los siguientes (TEPJF, SUP-RAP-439/2021, pp. 8-10):

- La parte responsable, en este caso el Consejo General del INE, al emitir los lineamientos, de manera infundada y carente de motivación, omitió establecer el tope máximo de gastos que pueden ejercer los sujetos obligados en la etapa de promoción de la revocación del mandato.

- Sin el debido establecimiento del tope de gastos a respetar por parte de los sujetos obligados, que deben de estar configurados en los lineamientos, resulta imposible poder aplicar las reglas de fiscalización que se utilizan en los procesos electorales.
- Igualmente, el establecimiento del tope de gastos máximos es necesario con la finalidad evitar el dispendio por parte de los sujetos obligados en la etapa de difusión de la revocación del mandato. Esto, a su vez, va a permitir que los institutos políticos realicen una adecuada planeación de su participación, así como un “raciocinio” apropiado de sus recursos, tanto públicos como privados.
- La normativa constitucional, legal y reglamentaria, no establece parámetros para determinar un tope de gastos que deban respetar los sujetos obligados, pero dicha omisión puede considerarse como una laguna legal que puede ser subsanada por el INE, que incluso ha subsanado omisiones legislativas de otra naturaleza.
- El artículo 72, numeral 2, inciso c, de la Ley General de Partidos Políticos, relativo al gasto que se puede destinar para procesos internos de selección de candidatos, puede servir como parámetro para establecer un tope de gastos máximos que puedan ejercer los partidos políticos, ya que, de acuerdo con estos, es factible permitirles que en la etapa de promoción de la revocación del mandato, a lo mucho, puedan ejercer 2 % de la ministración mensual que reciban en los meses en que se lleve a cabo la difusión.
- La falta de claridad respecto del monto máximo que pueden ejercer los partidos políticos traerá como consecuencia un excesivo ejercicio de gastos realizados con recursos públicos, tal y como —según ellos— estaba sucediendo en ese momento, pese a la existencia de la prohibición expresa, amén de que en nada benefician al ejercicio de la ciudadanía.
- La existencia de un tope máximo de gastos no guarda relación con la competencia entre los partidos políticos, sino que está encaminada a guardar una tutela efectiva del ejercicio lícito y mesurado del financiamiento público, respecto del cual deben rendir cuentas.

Por las razones anteriores, los partidos recurrentes solicitaron a la Sala Superior del Tribunal Electoral que se ordenara al INE realizar

las modificaciones necesarias a los lineamientos, con base en los parámetros que el TEPJF estableciera.

Es de llamar la atención que, para noviembre del 2021, ya existía una clara contradicción política entre los que apoyaban la realización de la consulta de revocación de mandato y aquellos que veían en ella un ejercicio poco democrático que en realidad estaba orientado a fortalecer la legitimidad del gobierno. Los primeros días del mes, en cumplimiento de sus funciones, la Cámara de Diputados aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2022. Sin embargo, la Cámara, liderada por su mayoría morenista, no concedió el aumento presupuestario solicitado por el INE para llevar a cabo el ejercicio.

Morena y el PRD, al interponer este recurso en octubre, daban por hecho que el ejercicio sería importante para los partidos políticos y que estos debían contar con los mismos elementos que cuando se trataba de una contienda electoral. En noviembre, el propio consejero presidente del INE, Lorenzo Córdova, expresó que, aunque el instituto ya había tomado decisiones y previsiones para llevar a cabo la revocación de mandato, la Cámara complicaba su realización por recortar los recursos solicitados.

El Instituto ha tomado ya decisiones y previsiones para llevar a cabo la revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo en caso de que lo solicite la ciudadanía; sin embargo, la negativa de recursos proviene y esto, debe quedar claro, de la Cámara de Diputados.⁸

La Sala Superior señaló que los agravios hechos valer eran infundados (TEPJF, 2021b). A juicio de la mayoría de los magistrados resultó improcedente ordenar al INE que modificara los lineamientos, de acuerdo con los siguientes argumentos.

En el caso concreto, para el órgano jurisdiccional, además de que no existe una base normativa para establecer un tope de gastos que los partidos políticos pueden erogar para la difusión de la revocación de mandato, no subsiste la salvaguarda de un principio de equidad de

⁸ Véase la nota de la redacción de Animal Político, “INE impugnará recorte presupuestal 2022; se pone en riesgo la revocación de mandato: Córdova”. *Animal Político*. México: Animal Político, en <https://www.animalpolitico.com/2021/11/ine-recorte-presupuestal-2022-revocacion-mandato-lorenzo-cordova>.

la contienda que justifica la existencia de los tope de gastos. En la revocación de mandato no existe una contienda, como sí sucede en los procesos electorales, en los cuales se debe asegurar que los participantes estén situados en una línea de salida equiparable con el fin de que ninguna precandidatura, candidatura, partido político o coalición se coloque en una posición de predominio o ventaja indebida respecto de otros contendientes electorales en detrimento del principio de equidad de la elección (pp. 29-30).

De la misma manera, el artículo 15 de los lineamientos combatidos determinaba que los gastos que realizaran los partidos políticos para la difusión objetiva, imparcial y con fines informativos de la participación ciudadana en la revocación de mandato formaban parte del gasto ordinario, al ser financiados con los recursos para las actividades ordinarias permanentes y las aportaciones de militantes y simpatizantes durante el ejercicio correspondiente. En ese sentido, en principio, esos son los marcos legales para las erogaciones de los partidos políticos en la promoción de la revocación de mandato, por lo que es improcedente establecer uno diverso. Compete a la responsable corroborar que los sujetos obligados no excedan dichos límites y, de ser cierto que algún partido lo hizo, corresponderá a la autoridad imponer las sanciones que procedan. Sin embargo, esto no conlleva la necesidad de imponer un tope de gastos. Para vigilar el correcto uso de los recursos, no es necesario imponer límites a su ejercicio ni reducir los montos autorizados. La medida y la planeación de los partidos les permitirá determinar libremente el monto que emplearán para el proceso de revocación de mandato, ya que deberán tener en cuenta que, con ese financiamiento y dentro de los límites normativos correspondientes, habrán de cubrir también el resto de sus actividades ordinarias permanentes (pp. 31-32).

En consecuencia, al ser improcedente establecer como límite de gasto de los partidos políticos en el proceso de revocación de mandato un porcentaje del financiamiento público para gastos ordinarios que recibían, también lo es ordenar al INE que modifique los lineamientos impugnados (p. 32).

Además, para los magistrados, los lineamientos impugnados sí cumplen con la fundamentación y la motivación requerida para normas generales, porque al emitirlos la autoridad responsable actuó dentro de la facultad que le confieren los artículos 35, fracción IX, numeral 5 y 41,

fracción V, apartado B, inciso c, de la CPEUM, así como 4 y 29, fracción III, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, de aprobar los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización y el desarrollo del proceso de revocación de mandato, lo cual es suficiente para sostener válidamente que los lineamientos están fundados (p. 37).

A partir de ahí, la sentencia también explica por qué le resultan infundados agravios más específicos, por ejemplo, todo lo derivado de que los partidos, al no estar en una contienda electoral, no tendrían la obligación de reportar y comprobar los gastos de sus representantes generales y de casilla. Si bien no se trata de una contienda, subsisten las obligaciones de fiscalización de los recursos, en este caso, ordinarios dirigidos a la revocación de mandato. De ahí se desprende que los partidos deberían cumplir con los parámetros establecidos en el Sistema Integral de Fiscalización y realizar pagos de acuerdo con los mecanismos de dispersión de recursos disponibles por medio del sistema financiero mexicano, mediante cuentas bancarias del partido.

De esta manera, el 8 de diciembre de 2021, la Sala Superior confirmó el acuerdo que aprobaba los lineamientos en los términos establecidos por el INE.

Llaman la atención tres puntos relacionados con esta primera sentencia.

En primer lugar, que el Tribunal tomará en sus consideraciones un reglamento como sinónimo de lineamientos. Aun cuando la facultad de emisión de estas normas se conoce genéricamente como facultad reglamentaria, de manera específica se trata de normas con ámbitos de validez distintos, que podrían haberse diferenciado para mayor claridad argumentativa.

En segundo lugar, la Sala Superior, en su resolución, habla de que, al tratarse de una reserva de ley la regulación de la fiscalización de revocación de mandato, los lineamientos aprobados por el INE no pueden establecer límites al ejercicio del financiamiento ordinario, tales como el tope de gastos. En realidad, los propios argumentos que desarrolla la sentencia dan razones más contundentes de esta situación, que nada tienen que ver con esa reserva de ley y más bien con la naturaleza del mecanismo de participación de que se trata, distinto a una contienda electoral.

Finalmente, en ese mismo sentido, llama la atención el tratamiento de la revocación de mandato como si se tratara de una operación ordinaria con gastos ordinarios. En realidad, ahí se revela una laguna legislativa relevante, pues si bien es cierto —y esto es muy importante— que no es una competencia electoral, también lo es que se trata de un ejercicio complejo, diferente, que requiere de recursos. Aunque en esta resolución el problema no era la aprobación de los recursos necesarios para llevar a cabo la organización de este ejercicio, al considerarlo una actividad ordinaria, ya se estaba trazando una ruta difícil para la autoridad administrativa, como se ilustró en la siguiente sentencia.

La imposibilidad financiera para la revocación y sus efectos: el juicio electoral y juicios para la protección de derechos político-electorales SUP-JE-282/2021, SUP-JDC-1461/2021 y acumulados

Ante la negativa de la Cámara de Diputados para aprobar los recursos presupuestales necesarios para llevar a cabo la muy posible organización de la revocación de mandato que había solicitado el INE el 17 de diciembre de 2021, el Consejo General del instituto aprobó el acuerdo INE/CG/1796/2021, mediante el cual, atendiendo al principio de certeza y ante la insuficiencia presupuestal derivada de la reducción aprobada en el anexo 32 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, se determinó posponer de manera temporal la realización del proceso de revocación de mandato 2021-2022 (TEPJF, 2021a).

Este acuerdo del INE dejaba sin efectos algunos acuerdos previos del mismo Consejo General:

El 27 de agosto de ese mismo 2021, el Consejo General había aprobado el acuerdo INE/CG/1444/2021, por el que se aprobaban los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato de la Persona Titular de la Presidencia de la República, Electa para el Periodo Constitucional 2018-2024.

Ya con la Ley Federal de Revocación de Mandato, aprobada por el Congreso el 14 de septiembre, para el 30 de ese mismo mes el Consejo

General aprobó el acuerdo INE/CG/1566/2021 por el que se modificaron los lineamientos mencionados, con motivo de la expedición de la ley.

En octubre hubo dos acuerdos más. El 20 de octubre, el Consejo General aprobó el acuerdo CG 1614/2021 por el que se aprobó el Plan Integral y Calendario del Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República 2021-2024. El 29 de octubre de 2021, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG/1633/2021, mediante el cual se aprobaron los Lineamientos Generales para la Fiscalización del Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República Electo para el Periodo Constitucional 2018-2024, así como los Plazos para la Fiscalización de los Informes de Ingresos y Gastos que se Presenten, que fue analizado en el apartado anterior.

En los primeros días de noviembre, el INE se enteraba de que la Cámara de Diputados, bajo la mayoría de Morena, rechazaba su presupuesto para 2022 en lo que concernía a una ampliación para poder realizar la revocación de mandato. Frente a esta circunstancia y la intromisión del presidente, el Instituto Nacional Electoral tomó la decisión de aprobar el acuerdo que posponía el ejercicio por falta de recursos. Así, con la suspensión de todo el trabajo previo, el acuerdo 1796 comenzaba una confrontación entre el INE y el gobierno federal, que bajo la voz del presidente López Obrador promovía la realización de la revocación de la forma en que él disponía, sin recursos adicionales y como ratificación de mandato. Ahora, el INE decía que no organizaría lo que el presidente consideraba como un acto de creación constitucional propio.

El acuerdo fue primeramente impugnado por la Cámara de Diputados, en forma de controversia constitucional el 21 de diciembre de 2021. El 22 de diciembre, la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el incidente de suspensión en el sentido de concederla en contra del acuerdo, por lo que el INE debía de continuar sus trabajos.

De forma simultánea, el presidente de la república y varios actores más decidieron interponer múltiples medios de impugnación electorales en contra del acuerdo referido. El panorama no dejó ya dudas. Se trataba de un conflicto directo entre un INE que rechazaba seguir organizando una revocación de mandato que se promovía desde la

presidencia de la república, apoyada por múltiples seguidores y simpatizantes del gobierno, pero para la cual se le negaban apoyos logísticos. En contra del acuerdo referido se presentaron: un juicio electoral (SUP-JE-282/2021),⁹ de la Presidencia; cuatro juicios para la protección de derechos político-electorales del ciudadano, provenientes de simpatizantes de Morena (SUP-JDC-1456/2021, SUP-JDC-1461/2021, SUP-JDC-1466/2021 y SUP-JDC-1468/2021), y dos recursos de apelación provenientes de Morena y del Partido del Trabajo (SUP-RAP-491/2021) y de la organización Que Siga el Presidente, A. C. (SUP-RAP-494/2021).

Todos estos medios de impugnación fueron acumulados en el primero de estos, el SUP-JE-282/2021, por haber sido el primero que se registró e integró su expediente (TEPJF, 2021a).

En cuanto el juicio electoral presentado por el Ejecutivo federal, vale la pena recordar que se trata de un medio de impugnación que tiene por finalidad, de acuerdo con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), garantizar la legalidad de los actos y las resoluciones definitivas del Instituto Nacional Electoral y sus órganos, emitidas dentro y fuera de los procesos electorales y de participación ciudadana, así como la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía. A diferencia del recurso de revisión administrativa, este medio puede ser promovido por los partidos políticos o por la ciudadanía en los supuestos de violencia por actos de las autoridades electorales. De acuerdo con el artículo 40 de la LGSMIME, solo tienen legitimación para interponer este tipo de recursos personas candidatas independientes o postuladas por algún partido político, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, personas físicas o morales, dirigentes, militantes, afiliados, adherentes o simpatizantes de un partido nacional.

Por tal motivo, llama la atención que el juicio electoral que acumuló a todos los demás, presentado por el Ejecutivo federal, fue desechado por falta de legitimación. Así lo estableció la resolución:

En efecto, el juicio electoral resulta improcedente, porque se actualiza la causal de improcedencia consistente en la falta de legitimación.

⁹ Presentado por María Estela Ríos González, consejera jurídica del Ejecutivo federal, en representación de la Presidencia de la República.

Lo anterior, conforme a lo previsto en los artículos 9, apartado 3, 10, apartado 1, inciso c), 12 y 13 de la Ley de Medios, así como en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que se establece que los juicios electorales deben tramitarse acorde a las reglas generales de la referida Ley de Medios. (TEPJF, 2021a, p.)

De la misma manera, los cuatro juicios de derechos político-electorales antes referidos, así como el recurso de apelación SUP-RAP-494/2021, fueron desechados por falta de interés jurídico de los que presentaron estas impugnaciones. Esto significa que ninguno de los actores pudo comprobar que el acuerdo del INE afectaba sus derechos, pues todavía no surtía sus efectos jurídicos en la fecha en que fue aprobado, más porque la Suprema Corte, en el expediente de controversia constitucional 224/2021, por medio de la Comisión de Receso, había ordenado el 22 de diciembre que el procedimiento de revocación de mandato debía de continuar.

En suma, de todos los recursos presentados en el expediente, solo subsistió el recurso de apelación SUP-RAP-491/2021, presentado por Morena y el Partido del Trabajo.

En la resolución, la Sala Superior identificó la legitimidad de las causas que se solicitaban (denominadas “causas de pedir”).

En primer lugar, identificó que el Consejo General no tenía facultades para posponer el proceso de revocación.

En segundo, que no era aplicable la jurisprudencia existente en materia de facultades implícitas, ni tampoco excepciones por razones relacionadas con la pandemia como son causas de fuerza mayor, porque en realidad tenía las posibilidades de administrar sus recursos de la forma que resultara necesaria y apropiada para llevar cabo un ejercicio de consulta, como es el de revocación de mandato.

Asimismo, la Sala Superior reconoció, de entrada, que el acuerdo impugnado suspendía y restringía el derecho político de participación.

Los artículos transitorios de la reforma constitucional que desarrolló la figura de revocación de mandato ordenaban al INE hacer ajustes presupuestales para llevar a cabo el ejercicio aludido. En razón de esta obligación, la Suprema Corte, mediante la Comisión de Receso, había negado al instituto suspender la preparación de dicha consulta.

Finalmente, en estos presupuestos de análisis introductorios, la Sala Superior establecía que el INE había violado el principio de objetividad, fundamental para explorar todas las vías y alternativas antes de determinar la imposibilidad de continuar con el proceso de organización. En ese sentido, la Sala identificó la falta de exhaustividad en los esfuerzos del instituto y, además, retomó el precedente de que el INE organizó la Consulta Popular en 2021, sin que se le hubieran aprobado recursos adicionales para tal fin.

Los conceptos de agravio presentados por los recurrentes fueron agrupados por la Sala Superior en tres rubros:

- I. Falta de atribuciones del Consejo General del INE para suspender o posponer el proceso de revocación de mandato.
- II. Indebida interrupción del ejercicio de derechos políticos.
- III. Obligación de realizar ajustes presupuestales para continuar con el proceso de revocación de mandato (p. 19).

I. Facultades del INE para suspender la revocación de mandato. La tesis sustentada fue que los conceptos de agravio expuestos eran fundados, ya que el Consejo General no tenía atribuciones para posponer el proceso de revocación de mandato, en virtud de que no había agotado todos los medios a su disposición para cumplir con su obligación de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, incluida la implementación de las medidas y los ajustes presupuestales necesarios.

Por tanto, la Sala Superior, en su voto mayoritario, expuso que no existía causa justificada para que el Consejo General del INE pospusiera el proceso de revocación de mandato. En situaciones ordinarias, el Consejo General no tiene atribuciones para posponer o interrumpir el proceso de revocación de mandato, pues no existen explícitamente en la ley. El único supuesto normativo regulado que en inicio justifica la interrupción del proceso comprende la falta de satisfacción de los requisitos constitucionales y legales, de acuerdo con la Ley Federal de Revocación de Mandato (artículo 28); es decir, cuando no se reúnan las firmas de la ciudadanía en un número equivalente, al menos, a 3 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores o cuando la solitud no corresponda a por lo menos 17 entidades.

En este primer argumento, la Sala Superior señaló que el poder reformador de la Constitución y el legislador establecieron que el INE, para celebrar el proceso de revocación de mandato, debería atender a la disponibilidad presupuestaria actual o subsecuentes y, en su caso, realizar los ajustes necesarios.

Precisamente, la sentencia retomó el análisis que llevó a cabo la SCJN al momento de resolver el incidente de suspensión de la controversia constitucional 209/2021, con la que el INE buscaba se le eximiera de manera provisional de tener que realizar ajustes presupuestales para la eventual realización de una revocación de mandato. El entonces ministro instructor analizó que el instituto, como autoridad accionante, solicitó el dictado de medidas cautelares para los siguientes efectos:

- 1) Se suspendieran los mandatos contenidos en los anexos impugnados del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, así como del artículo 20 transitorio, con el fin de que la remuneración del presidente de la república no fuera el parámetro para calcular las remuneraciones de los servidores públicos del INE, sus salarios, prestaciones y remuneraciones nominales adicionales, extraordinarias o de cualquier índole.
- 2) Se suspendiera, asimismo, la aplicación de cualquier norma de responsabilidad penal o administrativa.
- 3) El INE no tuviera que hacer ajustes a su presupuesto, como se prevé en el artículo 4 transitorio del decreto por el cual se expidió la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Pero el ministro instructor declaró inatendible estas solicitudes, pues argumentó que la necesidad de realizar ajustes a su presupuesto y, con ello, la actualización de una probable afectación a su ámbito de atribuciones constitucionales solo se revelaría si se emitía la convocatoria para votar en la jornada de revocación de mandato, para lo cual se debían cumplir diversos requisitos y fases que aún estaban en curso. Aunado a ello, se concluyó que no era posible advertir que el INE estuviera sufriendo una afectación real, cierta, presente ni actual, que hiciera procedente el dictado de la medida suspensiva solicitada (p. 27).

Por otro lado, también debe referirse que en sesión extraordinaria celebrada el mismo 10 de diciembre, el Consejo General emitió el

acuerdo INE/CG/1758/2021, por el que se aprobó el presupuesto para el ejercicio fiscal de 2022, que refleja la reducción realizada por la Cámara de Diputados del presupuesto originalmente solicitado por el instituto.

En dicho acuerdo, fue el propio Consejo General del INE quien determinó realizar distintos ajustes presupuestales a su cartera institucional de proyectos con motivo del monto que finalmente fue aprobado como presupuesto asignado para el ejercicio fiscal 2022.

A partir de lo anterior, tanto de lo resuelto por la SCJN en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 209/2021, como del propio acuerdo del INE por el que llevó a cabo sus ajustes presupuestales para el ejercicio fiscal 2022, no resultaba válido que el instituto haya determinado unilateralmente suspender los trabajos preparatorios para la eventual celebración del proceso de revocación de mandato, puesto que:

- i) Existía una determinación judicial en la que se le negó la posibilidad de que suspendiera las actividades relacionadas con la eventual realización del ejercicio revocatorio, que le representaba la carga de llevar a cabo los ajustes a su presupuesto.
- ii) El propio INE había determinado una base presupuestal reservada y etiquetada de cuando menos \$1,262,288,232.00, que serían destinados para la posible celebración de este mecanismo de democracia directa (p. 29).

Otro tema relevante que abordó la Sala Superior fue la inaplicabilidad de la jurisprudencia esgrimida por el INE como argumento para justificar la suspensión de la consulta, ya que existían facultades implícitas que autorizaban al Instituto Nacional Electoral a llevar a cabo medidas de esta naturaleza, ni tampoco había causas de fuerza mayor que le impidieran llevar a cabo la revocación.

Para la Sala Superior, se podía concluir que tales facultades implícitas no autorizaban al instituto a suspender o posponer el ejercicio de sus funciones, por el contrario, lo vinculaban a llevar a cabo sus facultades explícitas o expresamente previstas en las normas, pues además tenía el imperativo de cumplir y velar porque se cumplieran todos los principios constitucionales que rigen la materia, como el de certeza y legalidad.

II. Indebida interrupción de los derechos políticos de la ciudadanía. La parte recurrente sostuvo que se afectaba el derecho de la ciudadanía a participar en este ejercicio de democracia directa sin atender parámetros constitucionales que pudieran llegar a justificar su restricción, lo cual es contrario al artículo 35 y 41 de la CPEUM.

El argumento que se maneja en este punto es de enorme relevancia, pues se dice que es indispensable la creación de un marco normativo en el que se diseñe toda una estructura institucional para posibilitar el ejercicio de los derechos de participación política. Al respecto, en los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también se califican estos derechos como “oportunidades”.

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido que esta calificación

implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos, [...] es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. (p. 35)

De modo que la decisión de posponer los trabajos de organización de la revocación de mandato podía afectar el derecho de la ciudadanía a participar de manera activa y directa en la dirección de los asuntos públicos mediante el proceso de revocación de mandato, ya que era una medida que equivalía a paralizar dicho proceso y, por tanto, la jornada consultiva. Ello impactaba directamente en un derecho fundamental de la CPEUM, lo que se traducía en un incumplimiento del deber de garantía contemplado en el artículo 1.º constitucional. La revocación de mandato es un derecho político de carácter fundamental, característico de las democracias participativas. Al mismo tiempo, es un mecanismo de control político en el cual un número determinado de la ciudadanía vota para dar por terminado el mandato de un gobernante, antes de que finalice su periodo institucional.

Con base en lo anterior, la resolución consideró que el Consejo General del INE, al emitir el acuerdo impugnado, interrumpió de forma injustificada la continuación de las actividades previamente

calendarizadas, en virtud de que no había agotado todos los medios a su disposición para cumplir con su obligación de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, lo que incluía la implementación de las medidas y los ajustes presupuestales necesarios para que, en caso de cumplirse los requisitos constitucionales y legales, se continuara con dicho mecanismo de participación política.

Ante el argumento esgrimido por la autoridad electoral de que se trataba de una causa de fuerza mayor por ser un acto irreversible, imprevisible y exterior, la Sala estimó que la circunstancia en análisis no satisfacía las características necesarias para ser calificada como un acto de fuerza mayor que justificara el incumplimiento de las obligaciones que tenía la autoridad responsable.

III. Obligación del Consejo General de realizar ajustes presupuestales. La Sala Superior consideró que el Consejo General del INE, en el ámbito de su autonomía de gestión presupuestal, debía implementar las medidas que estimara necesarias para continuar con el proceso de revocación de mandato, conforme a sus obligaciones constitucionales y convencionales de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía (p. 44).

El INE, en su carácter de órgano máximo de dirección encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, debía garantizar la preparación de dicho mecanismo de participación ciudadana, en estricta observancia de las medidas de racionalidad y presupuesto aprobado en el ejercicio fiscal correspondiente, con la finalidad de buscar el máximo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros, en términos del artículo 26, párrafo segundo, de la Ley Federal de Revocación de Mandato (p. 45).

Un dato por demás interesante es que la Sala Superior vinculó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para que, en caso de que el instituto hiciera una solicitud de ampliación presupuestaria para atender dicho proceso, esta diera respuesta a la brevedad, de manera fundada y motivada, y, en su caso, siguiera el procedimiento respectivo a la solicitud para hacer efectivo el derecho político de participación de la ciudadanía en el proceso de revocación. Esto, porque la SHCP es la autoridad competente para gestionar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos y, al igual que el INE (en el

ámbito de su competencia), se encuentra obligada a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (pp. 48-49).

Al respecto, cabe advertir que, al no tratarse de una facultad potestativa, sino de una obligación del Instituto Nacional Electoral prevista y derivada de la propia Constitución general, es deber del Estado mexicano proporcionar los elementos, así sean dentro de una perspectiva de austeridad, disponibilidad y eficiencia presupuestal, para que la referida obligación constitucional sea factible y se garantice la efectividad del derecho político-electoral de participación ciudadana (p. 50).

Con base en los argumentos desarrollados por la Sala Superior, se determinó revocar el acuerdo impugnado para que el INE explorara otras alternativas de gestión presupuestal con el fin de llevar a cabo el proceso de revocación de mandato y garantizar la participación ciudadana. Asimismo, como se dijo con anterioridad, se vinculó a la Secretaría de Hacienda para que, en caso de que el instituto hiciera una solicitud de ampliación presupuestaria para atender dicho proceso, diera respuesta a la brevedad, de manera fundada y motivada, y siguiera el procedimiento respectivo para hacer efectivo el derecho político de participación en el proceso de revocación de mandato.

El problema que tiene en esta parte la resolución del Tribunal Electoral es que, aunque menciona que la SHCP tiene la obligación de atender este tipo de situaciones, por estar en juego el ejercicio y la protección de un derecho político constitucional, la sentencia se queda corta y no establece el imperativo para que la Secretaría de Hacienda cumpla su obligación. En el contexto de polarización existente entre el gobierno federal y el Instituto Nacional Electoral, esto significó que la SHCP no realizó ninguna gestión para apoyar al INE.

Esta sentencia es de gran importancia por varias razones. En primer lugar, porque da cuenta clara de que, a pesar del alcance que tiene el órgano que interpreta a la Constitución, tampoco la puede rebasar o sustituir. El hecho de que la autoridad electoral esté limitada en sus facultades para poder llevar a cabo, de la manera adecuada, sus funciones en este tipo de ejercicio, no es razón para obviar la obligación establecida en el marco legal. Y en ese punto, más allá de argumentos normativos o relativos al contenido deseable, el TEPJF fue preciso en su delimitación al INE.

De la misma manera, es claro que la razón prevaleciente en esta sentencia fue la protección de los derechos políticos establecidos, aunque en el diseño existan deficiencias.

Un último aspecto es que el Tribunal Electoral o cualquier órgano jurisdiccional requiere, necesariamente, garantías para su trabajo independiente, pues en un contexto polarizado, como sucedió en la promoción y la organización de la revocación, el Tribunal no podía tomar partido y ser fiel a lo que la Constitución y la ley correspondiente establecen.

Conclusiones. Los retos para la consolidación de una democracia participativa

1. La revocación de mandato es, sin duda, una figura de enorme alcance para potenciar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, pero, más aún, para establecer un método contundente de rendición de cuentas en contra de servidores públicos que no han cumplido lo que prometieron, no han llevado a cabo sus obligaciones o han tenido una gestión muy deficiente. Sin embargo, lo que la realidad marca, más allá de la teoría, es que, como dice el refrán, “el diablo está en los detalles”. Es decir, la eficacia de esta figura radica en que, en su forma de establecerse, su regulación, se debe buscar cumplir con los elementos necesarios para que no se convierta en una figura alcanzable, de simulación democrática, o bien, que no se utilice como un mecanismo de ratificación de gobernantes.

2. A partir de la publicación de la Ley de Revocación de Mandato, el 14 de septiembre de 2020, México se convirtió en uno de los pocos países en el mundo que incorporan esta figura como uno de los mecanismos de democracia directa. Sin embargo, la existencia de dicho mecanismo puede ser vista con tintes disruptivos más que como una auténtica ampliación democrática. La pregunta que surge es si esa movilización política, en un periodo relativamente corto de gobierno, beneficia en realidad a la gobernabilidad democrática o la convierte en repeticiones de apoyos y campañas electorales.

3. En ese sentido, el caso mexicano revela que, entre los elementos fundamentales de la revocación de mandato, destacan tres:

- La legitimidad y facultades de la autoridad encargada de llevar a cabo su organización.
- Que el medio verdaderamente logre que sea una figura de democracia directa promovida y utilizada por la ciudadanía. En casos de sistemas políticos corporativos, como el mexicano, esto se vuelve un componente clave, pues algunos partidos políticos cuentan con medios para lograr la movilización “ciudadana” requerida, cuando en realidad se trata de una partidista. Sin duda, es un tema de enorme complejidad, pues ¿hasta dónde los ciudadanos son tales y hasta dónde pueden válidamente ser simpatizantes de un partido político y buscar apoyar sus intereses?
- El establecimiento —si se considera necesario, en lugar de dejar su redacción a la autoridad electoral— de una pregunta predeterminada en la ley, cuyo planteamiento debe ser claro y directo, relativo a revocar a un servidor público, y no que dé cabida a un medio de ratificación político-partidista de un gobernante en funciones, con los enormes costos e inequidad que esto puede representar.

4. En las sentencias analizadas en este capítulo se puede atestiguar cómo la justicia constitucional, en particular la que lleva a cabo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, contribuye de manera decisiva a establecer los límites de las instituciones políticas que señala la Constitución y revelar si el diseño es deficiente o no. No obstante, la justicia electoral también cuenta con los límites que el propio texto constitucional le impone.

5. En el caso de la primera sentencia, SUP-RAP-0439/2021 y acumulados, llama la atención que la Sala Superior, en su resolución, explica que, al tratarse de una reserva de ley, la regulación de la fiscalización de la revocación o los lineamientos aprobados por el INE no pueden establecer límites al ejercicio del financiamiento ordinario, tales como el tope de gastos, aunque los propios argumentos que desarrolla la sentencia dan razones más contundentes de que se requeriría una regulación especial, de ley o reglamentaria, respecto de este tipo de figuras.

Asimismo, y en ese sentido, la sentencia advierte de una laguna legislativa relevante, pues si bien es cierto —y esto es muy importante— que no es una contienda electoral, también lo es que se trata de un ejercicio complejo, diferente, que requiere de recursos y una fiscalización adecuada.

6. En la segunda sentencia, SUP-JE-282/2021 y acumulados, se identifican diferentes puntos torales de la operatividad del ejercicio de revocación de mandato, como que el Consejo General no tenía facultades para posponer el proceso de revocación con la justificación de la falta de recursos. El problema que será necesario seguir discutiendo es que, en un contexto de alta polarización entre instituciones de gobierno, se necesita un amplio margen de acuerdos que ayuden a materializar una democracia directa real, en la que se garanticen los derechos de la ciudadanía, y no una simulación, por lo que la adecuación de presupuestos debe ser puntual.

7. Ambas sentencias reiteran la necesidad imperiosa de reconocer y proteger la independencia judicial como uno de los componentes indispensables de las democracias constitucionales contemporáneas, ya que es un control fundamental que pone de relieve los acuerdos y los principios de la Constitución, por arriba de cualquier interés político o partidista.

Fuentes consultadas

- ALDRICH, J. H. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*, Chicago, University of Chicago Press.
- BOBBIO, N. 1986. *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BULMER, E. 2017. *Direct Democracy*, Stockholm, International Idea.
- CARPIZO, J. 1995. Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 83, 807-842.
- DAHL, R. 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*, Nueva York, Yale University Press.
- DE LA ROSA, Y. 2022. En 23 países existe la revocación de mandato; hoy debuta en México. Forbes [online]. Available: <https://www.forbes.com.mx/morena-un-desafio-constante-al-ine-por-la-consulta-de-revocacion-de-mandato/>.
- EBERHARDT, M. L. 2022. La revocación de mandato en México. Su diseño institucional. El caso de AMLO (2022). *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, año 19, 471-494.
- FENICHEL PITKIN, H. (ed.) 1969. *Representation*. Nueva York, Atherton Press.
- FERRAJOLI, L. 2004. Jurisdicción y democracia. En: CARBONELL, M., FIX-FIERRO, HÉCTOR Y RODOLFO VÁZQUEZ (ed.), *Jueces y derecho. Problemas contemporáneos*. México, Porrúa-UNAM.
- JELLINEK, G. 2000. *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- LIMÓN MAGAÑA, W. Y. 2017. Implementación de la revocación del mandato en México y legitimidad democrática. *Justicia Electoral*, 1, 95-127.
- MATTEUCCI, N. 1998. *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, Madrid, Trotta.
- NOHLEN, D. 2005. *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- OEA 1969. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Convención Internacional del Sistema Interamericano.
- OEA 2001. Carta Democrática Interamericana. Internacional, Sistema interamericano: Organización de Estados Americanos.
- RUSSELL, P. H., y DAVID M. O'BRIEN (ed.) 2002. *Judicial Independence in the Age of Democracy*, Charlottesville: University Press of Virginia.
- SARTORI, G. 1987. *The Theory of Democracy Revisited. Part One: The Contemporary Debate*, Nueva Jersey, Chatham House Publishers, Inc.
- TANAKA, M. 1995. La participación política de los sectores populares en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, LVII, 41-65.
- TEPJF (ed.). 2002. *Justicia Constitucional Electoral*, México: Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Electoral de Michoacán, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- TEPJF. 2021a. SUP RAP 282/2021 y acumulados (SUP-RAP-491/2021). México: TEPJF.
- TEPJF. 2021b. SUP RAP 439/2021. En: TEPJF, S. S. (ed.). México: TEPJF.
- VERDUGO SILVA, J. T. 2014. Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación. En: WELP, Y. Y. U. S. (ed.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Ecuador: Instituto de la Democracia.

Afiliación efectiva: dique a la desproporcionalidad del sistema electoral mexicano

María Marván Laborde

Introducción

El propósito de este artículo es hacer un comentario a la sentencia SUP-RAP-68/2021 y sus acumulados, mediante la cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió la impugnación de tres partidos políticos que se inconformaron porque el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) introdujo el criterio de revisión de la afiliación efectiva de las candidaturas presentadas por aquellos que decidieran participar en el proceso electoral federal de 2021 por medio de una coalición electoral.

Para ello, se procurará responder una pregunta fundamental: ¿por qué se justifica que el INE haya introducido el requisito de la afiliación efectiva a los que se presentan en coalición? Esta pregunta tiene, por así decirlo, dos vertientes, ¿se justifica jurídicamente? ¿y políticamente? Dado que en las impugnaciones se alega que el Consejo General excedió sus facultades al introducir un proceso de revisión que no está en la ley, habrá que analizar si tenía o no facultades para ello. Políticamente, se abordará cuáles fueron los hechos que llevaron al Consejo General a advertir a los partidos que, en su calidad de autoridad electoral, revisaría la afiliación efectiva de las personas registradas como candidatas en una coalición, conforme al padrón de militantes con el que cuenta el INE.

Para poder responder a estas preguntas, primero se presentará un resumen del acuerdo del Consejo General CG/INE193/2021 que dio lugar a la impugnación del Partido Encuentro Social (PES) (SUP-RAP-68/2021), Morena (SUP-RAP-70/2021) y Partido Acción Nacional (PAN) (SUP-RAP-71/2021), así como un resumen de la sentencia que atenderá a los principales argumentos de los recursos interpuestos y la resolución dictada por la Sala Superior del TEPJF.

En el análisis de la justificación jurídica se hará una breve reseña crítica de la normatividad mexicana que rige los siguientes procesos involucrados: primero, el sistema electoral en su concepción teórica más restringida, es decir, cómo se traducen en México los votos en escaños y, en segundo lugar, las reglas que deben cumplir los partidos políticos que deciden participar coaligados en un determinado proceso electoral.

A partir de ese análisis normativo analizaremos lo que los partidos políticos han hecho, por lo menos, desde la elección de 2015 para distorsionar, más allá de lo que permite la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la relación entre el porcentaje de votos recibidos y la distribución de curules en la legislatura en la que serán representantes de la voluntad popular.

Posteriormente, se analizará si las facultades del INE alcanzaban para introducir un proceso de revisión que sirviera para cotejar la afiliación efectiva de cada candidatura con la registrada en el convenio de coalición.

Se sostiene la hipótesis de que jurídica y políticamente el sistema electoral mexicano está hecho para tergiversar la voluntad popular. Esto tiene su fundamento en tres elementos, dos jurídicos y uno político: primero, el sistema electoral mexicano es legalmente desproporcional, ya que la Constitución acepta una sobrerrepresentación de 8 %;¹ segundo, existe una antinomia legal en el actual sistema de coaliciones, porque permite la transferencia de votos entre los partidos coaligados, a pesar de que está expresamente prohibido por la ley, y tercero, los partidos políticos han hecho un fraude sistemático a la ley, cuando se permite que haya una discrepancia entre la afiliación efectiva de una persona

¹ Quizá sea una obviedad decirlo, pero una sobrerrepresentación de 8 % significa una distorsión de 16 %, ya que cuando un partido obtiene un porcentaje extra de asientos sobre votos, necesariamente otro partido lo pierde.

candidata en un distrito de mayoría relativa y la asignación del triunfo solicitada mediante el convenio de coalición registrado.

El acuerdo CG/INE193/2021, confirmado en sus términos por la Sala Superior del TEPJF, sirvió para reducir la desproporción introducida por los institutos políticos al falsear la militancia de las personas candidatas y la asignación del triunfo a un partido diferente; para poder resolver las otras dos causales de la desproporción es necesaria una reforma constitucional y legal.

Acuerdo acerca de la afiliación efectiva

El sistema electoral mexicano es mixto, combina 300 distritos de mayoría relativa con 200 diputaciones asignadas por el principio de representación proporcional, las cuales son distribuidas en cinco circunscripciones, cada una con 40 asientos. El voto de mayoría relativa sirve, de manera simultánea, para distribuir las diputaciones de representación proporcional. La legislación electoral mexicana permite las coaliciones entre dos o más fuerzas políticas siempre y cuando exista un convenio de coalición previamente registrado ante al INE. Dado que para la asignación de curules de representación proporcional es necesario tomar en cuenta los triunfos de mayoría relativa de cada partido, los convenios de coalición deben precisar a cuál de los partidos coaligados se asignará el triunfo de mayoría relativa.

El Consejo General del INE consideró que era necesario introducir “la adopción de la figura de afiliación efectiva” con el propósito de aminsonar la desproporción entre el porcentaje de votos obtenidos y el de curules asignadas. Para ello, el Instituto Nacional Electoral, por medio de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP), se daría a la tarea de cotejar en el padrón de militantes la afiliación de las personas registradas como candidatas en cada distrito con la solicitud de asignación del triunfo de mayoría relativa, para que hubiese correspondencia entre ellos. Esto es, en un convenio de coalición conformado por tres partidos, A, B y C, se debe establecer a cuál de los tres partidos se asignarán los triunfos de cada uno de los distritos que participen de la coalición. Si el convenio dice que el triunfo del distrito X de

Z entidad de la república debe contar para el partido A de la coalición, la persona registrada como candidata en ese distrito debe efectivamente estar afiliada al partido A y no al B o el C. Valga hacer la aclaración de que los institutos políticos están en libertad de ofrecer una candidatura a personas no afiliadas a ningún partido.

Dicha verificación es posible debido a que los partidos políticos nacionales tienen la obligación de mantener actualizado el padrón de militantes en la DEPPP. El acuerdo estableció fechas precisas, a fin de que los partidos que participarían en coalición tuvieran certeza acerca del procedimiento. Dado que el registro de candidaturas a diputaciones federales sería entre el 22 y el 29 de marzo de 2021, se tomaría en cuenta esta última fecha para hacer la compulsión entre el padrón y el convenio.

En caso de que los padrones de afiliados de los partidos coaligados estuviesen en proceso de actualización, estos y las personas registradas tendrían la oportunidad de presentar correcciones y, para ello, estableció la validez de algunos medios probatorios, tales como algún comprobante de pago de cuotas o un documento en el que conste que ocupa o ha ocupado un puesto de dirección en el partido que reclama su afiliación. También estableció un procedimiento específico para clarificar los casos de doble afiliación. El INE indicó, asimismo, un plazo determinado para valorar la documentación presentada y, en su caso, hacer las correcciones correspondientes; este plazo terminaría el 17 de abril de 2021.

El objetivo primordial de este acuerdo es evitar una distorsión entre la votación obtenida por un partido y la asignación de escaños por el principio de representación proporcional, ya que esto violenta la voluntad popular expresada por medio del sufragio.

En consecuencia, la autoridad deberá verificar si las y los candidatos ganadores son militantes del partido por el que fueron postulados, en caso de que no haya coincidencia —por estar afiliado a otro partido integrante de la coalición—, para efectos de la asignación de diputaciones RP, estas candidaturas se contabilizarán a favor del partido respecto del cual mantengan una “afiliación efectiva”. (CG/INE 193/2021: 69)

En caso de que un candidato o candidata ganadora cambie de partido una vez iniciado el proceso electoral, para efectos de la repartición

de curules en la Cámara de Diputados, ese triunfo se contabilizará al partido que quedó registrado.

En el numeral 1, inciso a, se establece con toda claridad la metodología para determinar la afiliación efectiva de las candidaturas triunfantes. Para ello, define que se entenderá por afiliación efectiva: “aquella que esté vigente al momento del registro de la candidatura (de entre los partidos que integran la coalición que lo postuló), es decir al 21 de marzo de 2021 con corte a las 20:00 horas”. En el inciso b aclara que en los casos de las candidaturas de personas no afiliadas a ninguno de los partidos de la coalición, el INE contabilizará ese triunfo de acuerdo con lo establecido en el convenio de registro de la coalición, es decir, no hay impedimento alguno para que una coalición ofrezca candidaturas a personas no militantes en ninguno de los partidos de la coalición, siempre y cuando tampoco estén afiliados a otro partido. El objetivo de la revisión de la afiliación efectiva es lograr el mayor equilibrio posible entre el porcentaje de votos obtenidos y el de escaños de todos los partidos que tienen derecho a las curules de representación proporcional, esto es, que hayan obtenido como mínimo 3 % de la votación válida nacional.² El inciso c prevé qué se deberá hacer si el triunfo es de una candidatura de reelección que carece de afiliación efectiva: el triunfo se contabilizará para el partido del grupo parlamentario al que pertenecía al momento del registro; si el partido no tiene registro vigente, se recurrirá al convenio de coalición.

En el numeral segundo se establece cómo se seguirán los pasos marcados en los artículos 15 a 20 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), pero precisa que para lo relativo a los artículos 18, párrafo 2, inciso d, y 19, párrafo 1, inciso c, el procedimiento a seguir consta de cuatro fases, que para mayor precisión cito textualmente:

Fase 1: En caso de que después de aplicarse el cociente de distribución quedasen diputaciones por distribuir a los partidos políticos, el orden de prelación para la asignación de los curules restantes se fijará tomando como criterio la votación nacional emitida, esto es, primero se le asignará al partido político con la mayor votación nacional y así

² Artículo 54, base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

sucesivamente. Sin embargo, en caso de que algún partido quedase dentro de los supuestos previstos por las fracciones IV o V del artículo 54 de la Constitución, a este partido le serán asignadas las curules que le corresponden conforme a los procedimientos que señala la ley, y, en consecuencia, quedará fuera de las fases siguientes de este procedimiento, con fundamento en la fracción VI del mismo precepto constitucional. En el caso de que ningún partido político se ubique en los supuestos de las restricciones señaladas en las fracciones IV o V del artículo 54 de la Constitución, todos los partidos entrarán a la asignación.

Fase 2: Una vez determinado el partido con mayor votación nacional, que no se encuentre dentro de los supuestos previstos por las fracciones IV o V del artículo 54 de la Constitución, y en el caso de que le faltasen diputaciones por asignar, se le otorgarán de conformidad con el mecanismo de resto mayor en las circunscripciones correspondientes.

Fase 3: El procedimiento enunciado en la fase anterior se aplicará a los demás partidos políticos en orden sucesivo hasta completar el número de curules que les corresponda, siempre y cuando en cada ejercicio no se sobrepase el límite de cuarenta diputaciones por circunscripción. En caso de que el resto mayor de un partido se encuentre en una circunscripción en la que se hubieren distribuido las cuarenta diputaciones, se le asignará su diputado o diputada de representación proporcional al siguiente resto mayor en la circunscripción donde todavía hubiese curules por distribuir.

Fase 4: El procedimiento anterior se hará respetando las dos restricciones que prevé la ley, todos los partidos políticos contarán con el número exacto de diputados de representación proporcional que les corresponda de acuerdo con su votación nacional; y ninguna circunscripción podrá tener más de cuarenta diputaciones. (CG/INE193/2021: 102-103)

Para garantizar los derechos de partidos y militantes, el acuerdo prevé salidas institucionales para posibles errores u omisiones de la autoridad, al abrir un tiempo definido para que las y los candidatos puedan hacer aclaraciones en caso de que hayan cambiado su militancia y esta no haya quedado debidamente registrada en el padrón del partido correspondiente. No trastoca los convenios de coalición, simplemente pide que los institutos políticos actúen con honestidad y coherencia.

¿Qué argumentaron los impugnantes y cómo respondió el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?

Como se dijo con anterioridad, tres partidos políticos presentaron impugnaciones en contra del acuerdo que introduce la afiliación efectiva como criterio para el registro de candidaturas de las coaliciones electorales. Las impugnaciones del PES y de Morena van en el mismo sentido, la del PAN es muy diferente. Por ello, se plantearán de manera conjunta los agravios de los dos primeros, además de que la sentencia así también les da respuesta.

Morena y Encuentro Solidario impugnaron el acuerdo por considerar que este:

- 1) Fue tomado fuera de tiempo.
- 2) Trastoca los principios de certeza y definitividad.
- 3) Afecta el derecho de asociación de la ciudadanía en general y limita los derechos de los partidos para formar coaliciones
- 4) Se vulnera el derecho de los partidos políticos a la autodeterminación y autoorganización.
- 5) El Consejo General del INE excede sus facultades, porque las disposiciones del acuerdo no son propiamente del derecho electoral, sino que corresponden al parlamentario.
- 6) Vulneran el principio de reserva de ley.
- 7) Contravienen disposiciones anteriores (PEF 2015) de la Sala Superior del TEPJF con respecto a la sobrerrepresentación de las fuerzas políticas en el Congreso.
- 8) Hay una mala interpretación del Consejo General al definir el concepto de votación válida nacional.

La sentencia encontró infundados todos y cada uno de los agravios invocados.

Los partidos impugnantes tenían dos argumentos diferentes con respecto a que el acuerdo debía ser declarado improcedente porque se tomó fuera del tiempo legal establecido para ello. Primero, alegaron que,

de acuerdo con el artículo 105 constitucional,³ las leyes electorales debían estar publicadas, por lo menos, 90 días antes de que iniciara el proceso electoral y, de acuerdo con Morena y el PES, este acuerdo era una modificación sustancial a las disposiciones legales, por lo que le era aplicable esta restricción. El magistrado ponente consideró que el acuerdo no alteraba de ninguna manera las condiciones de la competencia, por lo que no podía considerarse una “modificación fundamental”. La revisión acerca de la afiliación efectiva es simplemente una herramienta para que la DEPPP pueda hacer cumplir, de la mejor manera posible, las disposiciones constitucionales y legales que favorecen, simultáneamente, la protección de la pluralidad y la proporcionalidad.

El segundo argumento relacionado con la temporalidad consistió en que, de acuerdo con los impugnantes, el acuerdo debió tomarse antes del registro de coaliciones, porque las alteraba de manera importante. En la sentencia se desestimó esto con la misma línea de argumentación: no hubo afectación significativa a los convenios de las coaliciones ya registradas.

Con ello quedó claro que no vulneraba los principios de certeza y definitividad, a pesar de que los convenios de coalición del proceso electoral federal 2021 ya habían sido registrados. Se reiteró que los efectos del acuerdo no incidían en el momento del registro (evento ya pasado), pues sus alcances tenían como propósito dar claridad a los partidos políticos acerca de un elemento que se tomaría en cuenta después de la jornada electoral, al momento de asignar los asientos de representación proporcional a las coaliciones (evento futuro). La revisión de la afiliación efectiva, reiteró el magistrado ponente, era una herramienta diseñada para salvaguardar la correspondencia entre la decisión de la ciudadanía a la hora de votar y el proceso de asignación de los triunfos de mayoría relativa para determinar la repartición de las curules de representación proporcional, con el fin de evitar que algún partido utilizara artimañas legales para conseguir más de 8 % de sobrerrepresentación que permite la Constitución.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 105, fracción II, párrafo tercero: “Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”.

Con respecto al argumento de que había una vulneración a la libertad de asociación de la ciudadanía en general y se restringían los derechos de coalición de los partidos más allá de la legislación electoral, se consideró infundado en los dos aspectos, porque no se afectaba el convenio (registrado en el pasado) y los partidos gozaron de libertad para establecer el tipo de coalición que les permitía la ley (total, parcial o flexible); asimismo, fueron ellos los que decidieron en qué distritos competirían de manera conjunta y a qué participante se le debería asignar el triunfo para el reparto de curules de representación proporcional. En ese sentido, la sentencia consideró que, por el contrario, el Consejo General había tomado las medidas necesarias para prevenir a los partidos de la aplicación de esta regla antes de que registraran sus candidaturas; es decir, no los tomó por sorpresa una vez que hubo resultados electorales. Por tanto, tampoco se podía afirmar que afectara la libertad de asociación ni la de autoorganización de los institutos políticos.

Los partidos consideraron que como el acuerdo buscaba controlar la conformación de las fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados, el Consejo General excedía sus atribuciones al tomar decisiones que correspondían al ámbito del derecho parlamentario y que escapaban al electoral. Sin embargo, en la Ley General de Partidos Políticos se dice, de manera expresa, que la asignación de las curules de representación proporcional debe tomar en cuenta que los grupos parlamentarios no se excedan en la sobrerrepresentación. De la misma manera, de la lectura sistemática de los artículos 15, 16 y 17 de la LGIPE se desprende claramente que corresponde al Consejo General la facultad para distribuir los asientos de representación proporcional entre los partidos que conforman una coalición. Por tanto, no hay duda de que es el INE quien debe asegurarse de que en los grupos parlamentarios no se exceda el máximo porcentaje permitido de sobrerrepresentación. En conclusión, esto pertenece claramente al derecho electoral, aunque también está relacionado con la vida parlamentaria.

Relacionado con esto, también se consideró infundado el agravio relativo a la vulneración del principio de reserva de ley, porque no se alteraban en modo alguno las disposiciones constitucionales⁴ para la

⁴ Artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

asignación de escaños de representación proporcional. Tampoco se afectaba el principio de jerarquía normativa, porque no se modificaban las reglas, por el contrario, solo se tomaron las medidas necesarias para cumplir de mejor manera la CPEUM y las disposiciones legales que protegen la proporcionalidad y la pluralidad expresada en las urnas, de manera que se refleje en la Cámara de Diputados, conforme a la voluntad del constituyente permanente. Por tanto, no había un abuso de la facultad reglamentaria del INE.

No se consideró que el acuerdo impugnado contradijera el acuerdo tomado en 2015 que confirmó el derecho de las personas militantes de otros partidos a registrar su candidatura en una determinada coalición. Entonces, como ahora, esas decisiones pasan necesariamente por el acuerdo entre los partidos y las personas candidatas.

El último agravio alegado por el PES consistía en que existía una interpretación errónea del Consejo General del INE en relación con el concepto de *votación nacional efectiva*,⁵ ya que la ley no exige la deducción de los votos emitidos a favor de las candidaturas no registradas. Este agravio fue desestimado por inoperante, debido a que el partido no ofreció los argumentos en contra del razonamiento del Consejo General que justificaba eliminar las candidaturas no registradas y, en consecuencia, el magistrado ponente no estaba en posibilidades de rebatir los argumentos que no existían.

La impugnación del PAN debió ser analizada por separado, porque no tenía elementos en común con las otras dos, aunque buscara el mismo efecto: anular el acuerdo que establecía el criterio de afiliación efectiva. Acción Nacional sostuvo que el INE debía considerar asignar la curul de mayoría relativa al partido político de la coalición que obtenga más votos en la elección respectiva. Su impugnación fue considerada ineficaz con base en la carencia de argumentación para, primero, sostener por qué el acuerdo del Consejo General debía ser revocado y, en un segundo momento, esgrimir los fundamentos legales para su propuesta alternativa. Como veremos más adelante, dicha propuesta surge

⁵ Votación nacional efectiva: total de votos resultante de restar a la votación nacional emitida, los votos del partido o partidos que se hubieren colocado en alguno de los límites constitucionales y, por lo tanto, a los que ya se les hubiere hecho la asignación respectiva (SUP-RAP-68/2021 p.39).

del cuestionamiento que hizo el consejero Ciro Murayama por medio de un artículo publicado en 2019 en la revista *Nexos*.

La segunda parte de la impugnación del PAN se refiere a una posible vulneración al principio de certeza, dado que el acuerdo establecía un tiempo para aclaraciones y correcciones, de ser el caso, respecto de la militancia efectiva. Acción Nacional consideró que ese periodo podría ser aprovechado por los partidos precisamente para hacer el fraude a la ley que el acuerdo buscaba evitar. En la sentencia, el ponente estableció que dicho argumento era inoperante y, por tanto, no había necesidad de estudiarlo, porque se refería de manera subjetiva a un hecho futuro que podía suceder o no.

En el resolutivo tercero, el magistrado ponente ordenó a la Cámara de Diputados informar acerca de la conformación de los grupos parlamentarios:

Se **vincula** a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para que, tras los comicios que se celebrarán el seis de junio de este año y una vez instalada la legislatura correspondiente, informe a esta Sala Superior y al Instituto Nacional Electoral si en la configuración de las fracciones parlamentarias se respetaron los límites de sobrerrepresentación. (SUP-RAP-0068/2021, p. 99)

En este resolutivo podemos ver cómo los límites del derecho electoral llegan hasta el momento de la conformación de los grupos parlamentarios, al menos en el momento en los que los representantes toman posesión, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Legislativo, antes del 1 de septiembre del día de la elección.

Origen de las falencias legales y el abuso de los partidos

El acuerdo del INE relativo a la revisión de la afiliación efectiva fue una respuesta por parte de la autoridad administrativa a la conducta fraudulenta de los partidos políticos al momento de registrar las candidaturas de las coaliciones electorales. El registro de candidaturas en las que se falsea la verdadera afiliación de las personas candidatas ha favorecido la tergiversación de la voluntad de los electores, lo que tiene

como resultado que la traducción de votos en escaños no refleje la voluntad ciudadana.

Para poder entender cómo y por qué es esto posible es necesario revisar la legislación del sistema electoral en los siguientes aspectos: relación entre la votación por el sistema de mayoría relativa y su impacto en la representación proporcional; el origen de la desproporcionalidad legal del sistema electoral mexicano; las reglas para formar las coaliciones electorales y la manera en la que se asignan los triunfos a los partidos participantes de una coalición, y, por último, la mecánica del fraude a la ley para trastocar la voluntad ciudadana.

Cuando en ciencia política se habla en sentido restrictivo del sistema electoral, se hace referencia a la traducción de votos en curules. Se podría decir que los sistemas electorales se dividen en dos: por un lado, están los de mayoría relativa, en los que, en cada demarcación electoral —en México llamadas distritos—, gana el escaño aquella persona que consigue un voto más que los demás participantes.

El sistema de mayoría relativa es “naturalmente” desproporcional, ya que, sin importar la diferencia en el número o el porcentaje de votos entre la candidatura ganadora y las perdedoras, solo los votos ganadores son útiles, el resto son desperdiciados. Estos sistemas tienen como gran ventaja que es relativamente sencillo conformar una mayoría en el parlamento o asamblea de representantes. Sin embargo, tiene dos desventajas importantes: la primera, que excluye a las fuerzas políticas minoritarias, negándoles el logro de triunfos por sí mismas en al menos un distrito y el derecho de participar en la vida del parlamento; la segunda, que no se preocupa de que haya grandes diferencias entre el porcentaje de votos obtenidos y el de curules asignadas.

De acuerdo con Maurice Duverger (1951),⁶ los sistemas electorales de mayoría relativa favorecen la conformación de sistemas de partidos bipartidistas porque la posibilidad de sobrevivencia de varias opciones minoritarias es mucho más complicada y las preferencias del electorado tienden a concentrarse alrededor de los dos partidos con capacidad real de obtener triunfos electorales. Este es el sistema más antiguo de la

⁶ Desde entonces muchos autores han escrito para rebatir la afirmación tan categórica de Maurice Duverger. Demuestran que no es un destino manifiesto, pero que sí se favorece una tendencia hacia el bipartidismo.

historia de las democracias modernas, hoy día prevalece en pocos países, pero es relevante en dos de las democracias que tradicionalmente consideramos las más consolidadas: Gran Bretaña y Estados Unidos.

Cuando un partido recibe una mayor proporción de curules que de votos, se dice que está sobrerrepresentado y, a la inversa, cuando recibe un porcentaje menor de asientos que los votos obtenidos, está subrepresentado. No se debe olvidar que la sobre y subrepresentación siempre se compensan entre sí; es decir, el beneficio extraordinario que recibe un partido siempre es en detrimento de otras fuerzas políticas.

Esa diferencia entre el apoyo popular y la fuerza de un partido en la asamblea legislativa ha sido una vieja preocupación de los militantes de los partidos pequeños pero representativos que propiciaron las condiciones legales para que en el mundo aparecieran los sistemas de representación proporcional, los cuales tienen como objetivo que en el Congreso puedan participar todas aquellas fuerzas políticas que se consideren relevantes.

Un sistema de representación proporcional es por naturaleza incluyente, favorece los sistemas de partidos con tres o más fuerzas políticas relevantes y permite que las minorías tengan voz y voto en los procesos legislativos. En estos sistemas *casi* todos los votos son útiles, ya que las curules se reparten conforme al porcentaje de votos recibidos. ¿Por qué se afirma que *casi* todos los votos son útiles? Porque todos los sistemas proporcionales establecen lo que se llama un umbral de participación; esto es, para acceder al reparto de escaños es indispensable obtener un porcentaje mínimo de votos y solo se desperdician los de aquellas fuerzas políticas que no lograron alcanzar dicho porcentaje. La representación proporcional fue una innovación democrática posterior a la mayoría relativa; inició a finales del siglo XIX y se popularizó en el XX. Frente a la ventaja de la inclusión está la desventaja de la dificultad de formar mayorías, especialmente cuando el sistema de partidos está muy fragmentado.

A partir de estos aparecen los sistemas mixtos que, al menos en teoría, buscan conservar las ventajas de ambos sistemas. Desde 1977⁷ adoptamos en México un sistema mixto que combina la mayoría

⁷ En 1962 se introdujeron en México los llamados diputados de partido, que fue una forma *sui generis* de incorporar a los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados.

relativa con la representación proporcional. Es común considerar que esta reforma político-electoral marcó el inicio del proceso de transición a la democracia, que a la postre acabó por desarticular el sistema de partido hegemónico que prevaleció la mayor parte del siglo xx.

En 1977 el país se dividió en 300 distritos, en cada uno de ellos se elige un diputado por el principio de mayoría relativa y se agregaron 100 asientos de representación proporcional en la Cámara de Diputados para incluir a las fuerzas políticas minoritarias. Tendrían acceso a los escaños de representación proporcional solamente las fuerzas minoritarias y no así el partido que obtuviese la mayor proporción de triunfos de mayoría relativa; es decir, el constituyente permanente nunca tuvo como propósito alcanzar una proporcionalidad perfecta entre votos y curules. En ese sentido, es menester reconocer que fue una reforma que buscaba la inclusión de las minorías, en especial de izquierdas, que se habían vuelto muy disfuncionales al margen de la legalidad electoral, pero que privilegiaba al partido hegemónico por medio de la proporción entre el sistema de mayoría relativa y el de representación proporcional. A partir de 1986, los escaños de representación se duplicaron, pero se estableció el Partido Revolucionario Institucional (PRI), todavía hegemónico, también participaría en el reparto de curules por este principio. Todas las fuerzas políticas que tuvieran 1.5 % de la votación (umbral de representación) podrían acceder al reparto. No deja de ser paradójico que en medio de las muchas reformas electorales que ha habido en México entre 1977 y 2018 hayan prevalecido prácticamente intocadas las reglas que determinan la traducción de votos en escaños, con la salvedad de que en 1996 se incrementó el umbral de participación a 2 % y en 2014, a 3 por ciento.⁸

La introducción de la representación proporcional fue un éxito desde la perspectiva del PRI y de las oposiciones: al primero le permitió distender las relaciones entre el gobierno, el partido hegemónico y la sociedad, al incorporar a las izquierdas al ámbito de la lucha electoral; a las oposiciones les amplió, de manera significativa, la posibilidad de participación política hasta romper la hegemonía y, finalmente,

⁸ Al incrementar el umbral de participación, el sistema electoral disminuye la inclusión de nuevas fuerzas políticas. En términos generales, en política comparada, el umbral de participación en los países con representación proporcional o mixtos va de 1.5 a 5 por ciento.

conseguir la reconstrucción de las reglas que permitieron la aparición de un sistema electoral (en sentido amplio) competitivo, que ha facilitado las alternancias en todos los puestos de elección popular. México ha sido testigo de tres alternancias en la Presidencia de la República en solo cuatro elecciones a lo largo del siglo XXI.

La resistencia del Partido Revolucionario Institucional a la apertura iniciada en 1977 se hace evidente en la desproporcionalidad legal que siempre ha tenido el sistema electoral mexicano. Como se comentó con anterioridad, en 1977 la redacción de la ley asume que hay un partido mayoritario que por definición está en posibilidad de controlar prácticamente 75 % de la Cámara de Diputados y el restante 25 % era para repartir entre las oposiciones.⁹ Esto se hace mucho más evidente con la reforma electoral de 1986. A partir del constante descenso del PRI en las preferencias ciudadanas, se introduce un cambio sustancial: también el partido mayoritario tiene derecho a entrar al reparto, pero se duplica el número de asientos de representación proporcional a repartir. Lejos de buscar la menor desproporcionalidad posible, esta se hace explícita por medio de la llamada cláusula de gobernabilidad que garantiza para el partido mayoritario un mínimo de 251 asientos. Con dicha cláusula se busca conjurar la amenaza de una posible parálisis gubernamental que no permitiera la aprobación siquiera del presupuesto anual. En nombre de la gobernabilidad se justificó violar legalmente la voluntad del electorado.

Otro elemento que refuerza la argumentación de que en el sistema electoral mexicano la mayoría relativa es dominante y la representación proporcional está subordinada a ella se relaciona con la forma en la que vota la ciudadanía. A cada votante se le entrega una boleta electoral, en la cual, en la parte de enfrente, aparecen las candidaturas de mayoría relativa, de entre las cuales el elector tendrá que manifestar su preferencia; las candidaturas de representación proporcional aparecen en el reverso de la boleta. En pocas palabras, el voto de representación proporcional está determinado por el de mayoría relativa.

⁹ De acuerdo con los resultados oficiales de la elección de Diputados de 1979 el Partido Revolucionario Institucional triunfó en 296 distritos con 72.9 % de la votación obtuvo 74 % de la Cámara de Diputados, realmente la distorsión en esa ocasión fue mínima.

La reforma electoral de 1996, considerada como la que termina por establecer un sistema de partidos competitivo, con reglas que no están destinadas a favorecer la prevalencia del PRI, desaparece la cláusula de gobernabilidad, pero no elimina la desproporcionalidad inducida por las normas electorales. Es con esta reforma que se permite una sobrerrepresentación de hasta 8 por ciento. Hay registros de que las oposiciones (PAN y PRD) buscaron que la repartición de curules de representación proporcional tuviera como propósito explícito disminuir lo más posible las distorsiones entre el porcentaje de votos y el de asientos. Sin embargo, el PRI logró imponerse en la negociación e hizo prevalecer la desproporcionalidad legalizada. Con esta fórmula se han regido las elecciones desde 1997 hasta la fecha. Cabe entonces la pregunta, ¿cuál fue la novedad en los últimos procesos electorales que propició que el Consejo General del INE introdujera el concepto de afiliación efectiva?

Para poder responder la pregunta anterior, se vuelve indispensable revisar las reglas para formar coaliciones y, de manera particular, cómo se determina la asignación de escaños de representación proporcional a partir de los resultados de mayoría relativa. Las coaliciones electorales han estado permitidas en México desde la Ley Federal Electoral de 1946 hasta la fecha, pero con toda honestidad comienzan a ser relevantes a partir de la transición en 1977. De entonces a la fecha hay cambios importantes en los requisitos para su registro, en el grado de flexibilidad permitida y, sobre todo, en la forma de votar de los electores y la asignación de los triunfos de mayoría relativa para efectos de determinar tres cosas: la primera, qué partidos de la coalición alcanzan el umbral de participación; la segunda, cómo distribuir la porción del financiamiento público que está vinculado al porcentaje de votos obtenidos en la última elección, y la última, que es la que más importa para efectos de este capítulo, la asignación de curules de representación entre los partidos que participan coaligados.

Los partidos que buscan coaligarse, desde 1951, han estado obligados a la firma de un convenio que debe ser registrado ante la autoridad electoral. A partir de 1977 puede haber alianzas para las tres elecciones federales: presidencia, senadurías y diputaciones. Entre 1977 y 2008 los institutos políticos participaban con un emblema diseñado exprofeso para la elección en cuestión; es decir, aparecían una sola vez en la boleta y las personas votaban por la coalición, por lo que era indispensable

que los partidos coaligados dejaran establecida cuál sería la distribución de votos entre ellos. En pocas palabras, la transferencia de votos era parte del arreglo institucional que dependía de las élites partidarias, el cual se tomaba a espaldas de la ciudadanía y, quizá también, de la mayoría de sus propios militantes. El electorado no tenía manera de asignar su voto a un partido en particular.

Lo anterior presentó un primer problema que la legislación atendió posteriormente: si una coalición de dos partidos alcanzaba más de 1.5 % pero menos de 3 %, es decir, el umbral de participación multiplicado por el número de participantes, ¿qué partido conservaría el registro y cuál lo perdería? ¿Esto podía ser decisión solo del convenio de coalición? Para resolver el tema, en el Código Federal Electoral de 1987 se introdujo la exigencia de que la coalición debía tener como mínimo el número de votos para cubrir el umbral de participación de cada uno de los partidos coaligados. Si en una coalición participaban tres institutos políticos, debían obtener como mínimo 4.5 % de la votación. Este es un primer límite a la transferencia de votos entre partidos.¹⁰

Las leyes electorales distinguen las coaliciones de las fusiones, por lo que se entiende que pasado el proceso electoral se disuelve la alianza y cada uno de los partidos funciona por sí mismo. A partir de 1996, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales¹¹ estableció que el convenio de coalición debía contener a qué partido se asignarían los votos de cada una de las candidaturas para efectos de asignación de las curules de representación proporcional al respectivo grupo parlamentario. Esta disposición era necesaria, entre otras cosas, porque la coalición presentaba un emblema único al electorado y no se establecía conexión alguna entre la militancia de la candidatura y la asignación del triunfo, pero desde entonces era responsabilidad del Consejo General

¹⁰ Hasta donde tengo conocimiento esto no ha sucedido nunca; los partidos pequeños siempre han buscado partidos grandes para asociarse y asegurar su sobrevivencia y los grandes han buscado a partidos pequeños para evitar la fragmentación del voto; de manera menos frecuente hemos tenido coaliciones entre partidos relativamente grandes (por ejemplo, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática para vencer al Partido Revolucionario Institucional o, recientemente, estos tres partidos para enfrentarse a Morena) pero no ha habido alianzas entre dos o más partidos que apenas sobrepasaron el umbral de participación en la elección anterior. Aquí está el origen de los partidos nodriza que ayudan a sobrevivir a fuerzas políticas cuya relevancia estaría en duda sin la alianza.

¹¹ Artículo 58, numeral 8.

vigilar que ningún partido excediera la sobrerrepresentación permitida constitucionalmente. La disposición que se cita a continuación prevalece idéntica en la actual Ley General de Partidos Políticos (LGPP):¹²

Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición parcial por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso *los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.* (Cofipe reformado en 1996, artículo 58, numeral 8, subrayado propio)

La reforma electoral de 2008 introduce tres cambios relevantes que fortalecen la capacidad de decisión del electorado por encima de los acuerdos cupulares. Los partidos coaligados aparecerán en la boleta cada uno con su propio emblema, de tal manera que cuando una persona vota por una coalición está en posibilidades de escoger a cuál de los partidos coaligados prefiere apoyar y, con ello, se cierra el camino a la transferencia de votos. Cada partido deberá tener su propia lista de candidaturas de representación proporcional para cada circunscripción y en la mesa del Consejo General los partidos mantienen su representación por separado y no como coalición. Sin embargo, introdujeron una excepción importante que abría la posibilidad de transferencia de votos entre los partidos coaligados para efectos de salvar el registro de aquel que no alcanzase 2 por ciento.

Llama la atención que en dicho Código se había incorporado una regla que establecía la posibilidad de que un partido coaligado que no alcanzara la votación para conservar su registro y, en consecuencia, participara en la asignación de diputaciones por el principio de RP, podía entonces tomar el porcentaje de votación necesario de la votación de los partidos que hayan superado esos requisitos, hasta alcanzar el umbral del dos por ciento.

Cabe destacar, que dicha porción normativa fue invalidada por la Suprema Corte al resultar inconstitucional *dado que en los hechos constituía una alteración del voto afectando su integridad, así como*

¹² Ley General de Partidos Políticos, artículo 87, numeral 10.

*la intención del votante.*¹³ (SUP-RAP-0068/2021, pp. 43-44, énfasis propio)

Al resolver la acción de inconstitucionalidad, la Suprema Corte condena de manera indubitable que se altere la voluntad del electorado al permitir la transferencia de votos entre partidos de una coalición para salvar el registro de alguno de los participantes que no consiguió por sí mismo su 2 % necesario para salvar el registro y participar en el reparto de curules de representación proporcional. Hay una preocupación explícita porque ningún partido tenga en el Congreso una fortaleza artificial o ficticia a aquella determinada por la voluntad ciudadana.

Desafortunadamente, la Sala Superior del TEPJF echó a perder la sencillez y la claridad de la disposición que le permitía a una persona decidir a qué partido de la alianza apoyaría cuando en 2009 resolvió que era más garantista aceptar como válidos los votos en los que una persona marcara dos o más partidos siempre y cuando estos formaran parte de una misma coalición. Con ello se rompió el principio de una persona, un voto, y se pasó al absurdo de una persona, dos medios votos, tres tercios de voto, etcétera. Como en muchas ocasiones, dicha determinación jurisdiccional acabó incorporándose a la legislación a partir de la reforma de 2014.¹⁴

La reforma político-electoral de 2014 separó la legislación que regula los procesos electorales (LGPE) de la que regula la vida de los partidos políticos (LGPP); las disposiciones normativas atinentes a las coaliciones quedaron en ambos cuerpos normativos. Es en la Ley General de Partidos Políticos donde se introduce la prohibición expresa para que los partidos políticos se transfieran votos entre sí por medio de los convenios de coalición.¹⁵

¹³ Acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008.

¹⁴ Ley General de Partidos Políticos, artículo 87, numeral 13. He sido particularmente crítica de esta disposición por tres razones, la primera porque creo que es un falso garantismo no pedirles a las personas votantes que decidan cuál es el partido de su preferencia, cuando esa es la esencia misma del acto de votar: escoger al preferido; la segunda es que esta posibilidad de partir el voto ha complicado innecesariamente el cómputo en las casillas, y la tercera es que ha servido como acicate para los fraudes a la ley por medio de coaliciones parciales que incrementan de manera artificial sus topes de gasto de campaña y tiempos en radio y televisión (véase más adelante).

¹⁵ Ley General de Partidos Políticos, artículo 87, numeral 10.

Los institutos políticos han encontrado que las coaliciones parciales les resultan altamente lucrativas, ya que por medio de ellas pueden incrementar de manera artificiosa los topes de gastos de campaña que aplican a las candidaturas individuales y no a la totalidad de los partidos; asimismo, obtienen beneficios extraordinarios en el reparto de los tiempos oficiales de radio y televisión. En los efectos negativos de las coaliciones parciales está el incremento de votos nulos cuando la persona marca dos o tres partidos en un distrito en el que decidieron ir en solitario.

La forma de manipulación de la legislación que más interesa en este capítulo se refiere a lo que en el siempre creativo argot electoral mexicano se ha llamado los diputados “sandía”. Estas candidaturas fueron utilizadas en 2012 por la coalición entre el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el PRI, identificados con los colores verde y rojo respectivamente, de ahí el símil con la fruta. Se refiere a aquellos candidatos que se presentan bajo la bandera de un partido político, pero que en realidad están afiliados o tienen lealtades encubiertas hacia una fuerza política diferente. Militantes priistas que fueron registrados en el convenio como si pertenecieran al PVEM, pero que una vez establecidos los grupos parlamentarios regresaron al partido en el que tradicionalmente habían militado y seguirían militando. Estos candidatos disimulan sus verdaderas intenciones de fidelidad a su partido de origen. Dicho préstamo de militantes es una forma encubierta de transferencias de votos que burlan la decisión del electorado y que permitió al PRI y al PVEM actuar en beneficio de otro partido o interés político al margen de la voluntad ciudadana.

En la elección de 2018, Morena formó una coalición parcial denominada “Juntos haremos historia”, en la que se asoció con el Partido del Trabajo (PT) y el PES. Exitosamente llevó a sus últimas consecuencias el esquema de las candidaturas “sandía”, alterando a su antojo la verdadera militancia en las postulaciones; es decir, personas militantes de Morena fueron registradas en el convenio como pertenecientes al PT o al PES para efectos de manipular a conveniencia el reparto de los escaños de representación proporcional, el umbral de participación y la definición de prerrogativas para los próximos tres años. Con ello se burló el límite constitucional de sobrerrepresentación, porque permitió que

Morena recibiera diputados de representación proporcional por medio de los socios de la coalición.

En un país presidencialista no solo en el diseño legal de su régimen político sino en su cultura política como lo es México, el triunfo de López Obrador en 2018 con 30 millones de votos a su favor, que significaron el 53 % de los sufragios, hizo pensar que ese apoyo también se había producido en la votación parlamentaria, sobre todo porque la coalición ganadora (encabezada por el partido Morena en alianza con los partidos del Trabajo —originariamente de ideología maoísta— y Encuentro Social —derecha conservadora en temas como el aborto—) logró obtener la mayoría de los legisladores en ambas Cámaras. Sin embargo, los estudiosos del sistema político mexicano prácticamente no repararon en que esa mayoría de asientos se construyó por deficiencias normativas en la manera de traducir votos en escaños y por estrategias políticas que permitieron vulnerar los límites que la Constitución mexicana impone a la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados. (Murayama 2021)

Morena, PT y PES registraron una coalición parcial en 292 de los 300 distritos electorales, los ocho restantes los registró Morena en solitario. “La coalición obtuvo el triunfo en 212 distritos, de los que 98 fueron registrados por Morena, 58 del PT y 56 del PES” (Murayama, 2019). No cabe la menor duda de que Morena sirvió como partido “nodriza” al PT y al PES al “prestarles” una supuesta fortaleza en el Congreso que no se corresponde con el apoyo de las preferencias ciudadanas.

De acuerdo con los datos del INE, solo 4.36 % de la votación válida emitida fue para el Partido del Trabajo. Dado que superó el umbral de participación de 3 % conservó el registro y también accedió al reparto de diputaciones de representación proporcional que formalmente le sumaron otros tres asientos, por lo que en total recibió 61 escaños, con lo que obtuvo 12.2 de la Cámara de Diputados; es decir, el PT tuvo una sobrerrepresentación de 7.84 por ciento. Como se puede ver, fue a este partido al que se le aplicó la cláusula del máximo de sobrerrepresentación, lo que, como bien dice Murayama, no deja de ser paradójico.¹⁶ De acuerdo con el mismo artículo, el PT se inconformó de que se le aplicara a él la cláusula de sobrerrepresentación. En su escrito de protesta,

¹⁶ Véase el acuerdo INE/CG1179/2018, disponible en <https://bit.ly/2J6akDf> (consultado el 15 de mayo de 2023).

confesó abiertamente que de las 58 candidaturas registradas para el PT, 11 eran en realidad de Morena, esto es, eran diputaciones “sandía”, por lo que solicitaba a la autoridad electoral que no se tomaran en cuenta como del PT, sino de Morena, para que ellos pudieran colocar más pe-tistas auténticos en la Cámara de Diputados. Huelga decir que este alegato resultó improcedente.

El PES solo obtuvo 2.43 % de los votos, por lo que perdió el registro y ya no tuvo derecho a que se le asignaran curules de representación proporcional. Sin embargo, se le reconocieron, de acuerdo con el convenio suscrito por la coalición “Juntos haremos historia”, 58 diputaciones de mayoría relativa, que equivalen a 11.6 % de la Cámara de Diputados, es decir, una sobrerrepresentación de 9.36 %, que deriva directamente de los triunfos de mayoría relativa, por lo que no se considera violatoria de la Constitución.

A Morena se le asignaron los ocho triunfos de mayoría que obtuvo por sí mismo más 98 de la coalición, esto es, 106 en total, lo que le permitió participar en el proceso de repartición de asientos de representación proporcional y obtener 85 diputaciones más para alcanzar 8 % de sobrerrepresentación permitido por la CPEUM.¹⁷ Los resultados electorales ya comentados demuestran que el partido más votado fue Morena en prácticamente todos los distritos de mayoría relativa en los que hubo coalición, pero por las definiciones legales del convenio pudo recibir 85 diputaciones más de las 200 que había en sus cinco listas circunscripcionales.

Murayama demuestra de esta manera que el sistema electoral mexicano es mixto, pero estructuralmente desproporcional,¹⁸ y que esta desproporcionalidad proviene de dos definiciones normativas, la primera tiene su origen en 1977 cuando las coaliciones participaban con un mismo emblema y el electorado estaba impedido para direccionar su voto a uno de los partidos de la coalición, por lo que era indispensable que los partidos coaligados definieran a qué partido debía asignarse cada triunfo, y la segunda está en la cláusula de sobrerrepresentación introducida en 1996 y que está vigente hasta el día de hoy.

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 54.

¹⁸ En este mismo texto hace el análisis de la desproporcionalidad del Senado, pero como el argumento es irrelevante para efectos de la sentencia en comento, no se desarrollará su argumento.

Sin embargo, la legislación electoral de 2008 permitió que fueran las y los votantes quienes determinaran a qué partido le darían su voto; por tanto, ahora es posible saber con precisión cuántos votos recibió cada uno de los partidos de la coalición. Uno pensaría que en esas circunstancias ya es irrelevante que el convenio de coalición asigne las candidaturas, en especial porque la legislación y la jurisprudencia, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como del TEPJF, claramente han establecido que la transferencia de votos entre partidos es inconstitucional y contraria a los principios democráticos, porque violenta la decisión de la ciudadanía. Es aquí donde está la antinomia que debería ser corregida, idealmente por una reforma legal que determine que los triunfos de mayoría relativa serán asignados al partido más votado en cada distrito, con independencia de que haya o no una coalición.

En el cuadro 1, Murayama ofrece los cálculos para un escenario hipotético que asignara los triunfos en correspondencia con las preferencias ciudadanas. Como se puede ver, en esa circunstancia se habría evitado la tramposa sobrerrepresentación obtenida legalmente por Morena.

Cuadro 1. Comparación de escenarios de integración de la Cámara de Diputados en 2018, sin la distorsión surgida de los convenios de coaliciones electorales

	Escenario inicio LXIV Legislatura a partir de convenios de coalición				Escenario hipotético			
	MR	RP	Total	Porcentaje	MR*	RP	Total	Porcentaje
PAN	40	41	81	16.2 %	49	59	108	21.6 %
PRI	7	38	45	9.0 %	13	54	67	13.4 %
PRD	9	12	21	4.2 %	3	17	20	4.0 %
PVEM	5	11	16	3.2 %	1	16	17	3.4 %
PT	58	3	61	12.2 %	0	13	13	2.6 %
MC	17	10	27	5.45 %	14	15	29	5.8 %
PANAL	2	0	2	0.4 %	0	0	0	0.0 %
MORENA	106	85	191	38.2 %	220	26	246	49.2 %
PES	56	0	56	11.2 %	0	0	0	0.0 %
Total	300	200	500	100 %	300	300	500	100 %

*Se asignan los triunfos de mayoría relativa de las coaliciones al partido más votado de cada coalición.

Fuente: Murayama, Nexos, <https://io.wp.com/www.nexos.com.mx/wp-content/uploads/2019/06/02-pluralidad-tabla-2.png?ssl=1> (consultada 15 mayo 2023).

A manera de conclusiones

La sentencia analizada es congruente con las disposiciones legales y los precedentes judiciales que buscan evitar la desproporcionalidad más allá de los límites permitidos por las leyes.

El sistema electoral mexicano es legalmente desproporcional a pesar de haber introducido, desde 1977, un sistema mixto que combina la mayoría relativa con la representación proporcional. Dicho sistema, junto con muchas otras reformas electorales, sirvieron para desarticular la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, pero no evitan la desproporcionalidad, porque las resistencias del PRI aceptaron una sobrerrepresentación de 8 por ciento.

La desproporción legal se ha incrementado gracias al fraude a la ley que han cometido los partidos políticos a la hora de registrar las coaliciones en las que solicitan que el triunfo de mayoría relativa sea asignado a un partido diferente de aquel en el que milita la persona registrada como candidata. Esto es posible, en gran medida, por la antinomia legal que, por un lado, prohíbe la transferencia de votos entre partidos de una coalición y, por otro, la reminiscencia legal que exige a los institutos políticos definir a qué partido deben asignarse los triunfos de mayoría relativa, en lugar de asignarlos al partido más votado en cada distrito. Considero, con el magistrado ponente, que sí fue justificado que el Consejo General del INE tomara la determinación de revisar que hubiese correspondencia entre la afiliación efectiva y el partido al que se le asignaría el triunfo en caso de que la coalición ganara en cada distrito.

Las reglas de las coaliciones en México han permitido la existencia de partidos nodrizas que mantienen de forma artificial la existencia de partidos pequeños que por sí mismos no alcanzarían el umbral de participación. En el siglo XXI, el sistema electoral mexicano ha evolucionado en el sentido de ser menos incluyente que al principio del proceso de transición. Esto se puede afirmar con base en dos reglas: la primera, el incremento del umbral de participación, que en 1997 pasó de 1.5 % a 2 % y en 2014 subió un punto porcentual más para quedar en 3 %; la segunda, a partir de 2008, cuando se permitió al votante decidir a cuál

de los partidos de una coalición prefiere apoyar. Considero que esta norma debió haberse complementado con la determinación de que el triunfo de un distrito determinado contaría para todos los efectos de la ley para el partido más votado en dicho distrito.

Fuentes consultadas

- Acuerdo CG/INE193/2021. Autoridad: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118249/CG2ex202103-19-ap-3.pdf> (consultado el 10 de abril de 2023).
- Acuerdo INE/CG1179/2018. Autoridad: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://bit.ly/2J6akDf> (consultado el 15 de mayo de 2023).
- Duverger Maurice. 1951. *Los partidos políticos*. FCE México.
- Instituto Federal Electoral. 2003. Cofipe comentado. Disponible en: <https://biblio.ine.mx/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=1d706efe676bb7ea5532878b5c852890> (consultado el 12 de mayo de 2023).
- LGPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpe/LGPE_orig_23may14.pdf (consultada el 15 de abril de 2023).
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf> (consultada el 15 de abril de 2023).
- Murayama Rendón, Ciro. 2019. “La captura del Congreso por Morena” en *Nexos*. 1º de julio de 2019. México. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=43100> (consultado el 3 de mayo de 2023).
- Murayama Rendón, Ciro. 2021. “México: hiperpresidencialismo sin partido hegemónico”, en *Real Instituto El Cano*. 21 de octubre de 2021. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/ari86-2021-murayama-mexico-hiper-presidencialismo-si-partido-hegemonico.pdf> (consultado el 5 de mayo de 2023).
- Sentencia SUP-RAP-68/2021 y acumulados. Actor: Partido Encuentro Social y otros. Autoridad responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-RAP-0068-2021-Inc1.pdf> (consultada el 10 de abril de 2023).

Violencia en las elecciones. El caso de Michoacán

Arturo Espinosa Silis

Introducción

El SUP-JRC-166/2021, a partir del cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) conoció sobre las impugnaciones presentadas a efecto de invalidar la elección a la gubernatura en el estado de Michoacán, se puede considerar como un caso difícil.

No solo se trata de la nulidad de una elección, lo cual representa un reto importante, pues invalidar por completo una elección tiene implicaciones en lo jurídico, pero también en lo político, económico y social, además de que existe toda una teoría de las nulidades electorales mediante la cual se ha señalado que anular una elección es la consecuencia última.

En el caso de la elección a la gubernatura de Michoacán, se presenta un planteamiento que es novedoso en el ámbito de las nulidades, pues versa acerca de la intervención e incidencia del crimen organizado en el resultado de los comicios. No existe en la legislación electoral mexicana una causal de nulidad que prevea un supuesto siquiera similar, de ahí que en todo caso se trataría de anular una elección por violación a principios constitucionales, causal no prevista en la legislación y establecida a partir de criterios del tribunal.

Anular una elección conlleva retos importantes desde el punto de vista de quien lo solicita. En primer lugar, la parte probatoria, acreditar

que las irregularidades que se aducen efectivamente ocurrieron, demostrarle a la justicia electoral, con cierto grado de certeza, que hubo situaciones o conductas que pusieron en riesgo la validez de un ejercicio comicial que, además de implicar los derechos humanos de miles o millones de personas, estas no pudieron ser detenidas por la autoridad electoral y trascendieron al resultado de la elección. En segundo lugar, en caso de acreditar las irregularidades, resulta necesario demostrar el impacto que estas tuvieron en los resultados de la votación e incluso en la voluntad de la ciudadanía, algo que muchas veces parece imposible o, al menos, ir cuesta arriba, por lo que en este punto todo se reduce a cargas argumentativas y al criterio del juzgador.

El caso en análisis conlleva ambas situaciones, pues aunque para anular la elección se hicieron valer diferentes irregularidades, desde mi punto de vista las más relevantes son las relacionadas con la intervención e incidencia del crimen organizado en el proceso electoral. Los impugnantes primero necesitaban acreditar, al menos de manera indiciaria, que en Michoacán había un contexto de violencia y, de manera particular, que en la elección hubo una intervención del crimen organizado. Si lograban acreditar esto, el reto consistía en demostrar el impacto que tuvo en los resultados de la votación; es decir, que incidieron de tal manera que dieron el triunfo a una de las candidaturas. Este es el punto esencial sobre el que versará el análisis del caso.

Contexto de las elecciones

En 2021 se renovaron más de 21,000 cargos de elección popular; entre ellos, 500 diputaciones federales, 15 gubernaturas, más de 1,000 diputaciones locales y casi 2,000 ayuntamientos o alcaldías. Esto representó 80 % del mapa político del país.

En 2018, Morena, junto con los partidos del Trabajo (PT) y Verde Ecologista de México (PVEM) ganaron no solo la Presidencia de la República, sino también una amplia mayoría en el Congreso de la Unión, por lo que en las elecciones de 2021 Morena y sus partidos aliados buscarían renovar o, incluso, ampliar su mayoría legislativa. También buscaban arrebatarse el mayor número de gubernaturas posibles

a la oposición, pues de las 15 que se renovaron, solo una, Baja California, era gobernada por Morena; de las 15 restantes, 8 las encabezaba un gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 4 de Acción Nacional (PAN), 1 del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y 1 tenía un gobernante que había llegado por la vía independiente.

Entre estas 15 gubernaturas que se elegirían en 2021 se encontraba la de Michoacán, una de las entidades que había tenido alternancia en el gobierno en algunas ocasiones. El gobernante saliente era Silvano Aureoles, quien fue postulado por el Partido de la Revolución Democrática en 2015 y gobernó de 2015 a 2021. El sexenio previo a la llegada de Aureoles fue complejo, pues aunque en 2013 la elección la ganó Fausto Vallejo, el periodo era reducido para lograr la concurrencia con las elecciones. A pesar de este periodo más corto, Vallejo no concluyó su mandato, en 2014 dejó el cargo y este lo ocupó Jesús Reyna hasta 2015, que hubo elecciones.

Es interesante, para efectos de este texto, que durante y después del mandato de estos dos últimos gobernadores ambos tuvieron acusaciones múltiples de tener vínculos con grupos criminales y narcotráfico.¹

Michoacán es una entidad que en 2021 tenía un listado nominal de poco más de 3.5 millones de personas. La población de la entidad era, en ese entonces, de poco más de 4.7 millones de habitantes. En la elección participó casi 50 % de las y los votantes, una participación promedio para la entidad.

En la elección a la gubernatura participaron nueve partidos políticos que postularon seis candidaturas distintas. Se conformó una coalición electoral integrada por los partidos Morena y del Trabajo, denominada “Juntos haremos historia en Michoacán”, y una candidatura común postulada por los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática.

El candidato postulado originalmente por la coalición “Juntos haremos historia en Michoacán” fue el senador Raúl Morón Orozco; sin

¹ Véase “La accidentada gubernatura de Fausto Vallejo”, *Milenio*, 18 de abril de 2014, consultar en: <https://www.milenio.com/estados/la-accidentada-gubernatura-de-fausto-vallejo> y “Silvano Aureoles y los señalamientos de su cercanía con La Familia Michoacana”, *Proceso*, 8 de diciembre de 2022, consultar en: <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2022/12/8/silvano-aureoles-los-senalamientos-de-su-cercania-con-la-familia-michoacana-298337.html>.

embargo, por irregularidades en la fiscalización de su precampaña, las autoridades electorales le retiraron el registro, lo que obligó a la coalición a sustituirlo. El entonces diputado, Alfredo Bedolla Ramírez, terminó siendo el candidato de la coalición.

En la jornada electoral del 6 de junio, Bedolla resultó ganador de los comicios, con 97,954 votos más que el candidato que quedó en segundo lugar, que fue el postulado por el PAN, PRI y PRD. La diferencia entre el ganador y el segundo lugar fue de poco menos de 3 % de la votación.

Los partidos integrantes de la candidatura común impugnaron los resultados de la elección y la declaración de validez, primero ante el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán y, posteriormente, en la Sala Superior del TEPJF.

Violencia en las elecciones de 2021

Las elecciones mexicanas son más que una competencia entre candidatos por el respaldo popular. También son un foro para que los grupos criminales obtengan, prolonguen y consoliden su acceso al poder estatal. Estos grupos ejercen la presión más intensa y abierta en los procesos electorales en las regiones afectadas por el conflicto y, principalmente, en el ámbito municipal, que sigue siendo la capa más débil del gobierno y también la que enfrenta el desafío más abrumador en la lucha contra el crimen.²

En general, México es un país violento. Según el Índice de Paz Global, ocupa el puesto 140 de 163 países, lo que lo califica como un país peligroso, esto considerando la información sobre violencia y criminalidad. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Percepción de Seguridad elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI), a diciembre de 2021, 65.8 % de las mexicanas y los mexicanos consideró que es inseguro vivir en su ciudad.

² International Crisis Group, *Violencia electoral e influencia ilícita en Tierra Caliente. Informe sobre América Latina N°89 | 2 de junio de 2021*, consultable en: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/mexico/089-electoral-violence-and-illicit-influence-mexicos-hot-land>.

Conforme a la información de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), entre el 4 de marzo y el 21 de mayo de 2021 se registraron 398 casos de candidatas y candidatos víctimas de violencia (226 hombres y 172 mujeres). Entre estos se contabilizan 13 homicidios, 101 víctimas de agresiones y 187 víctimas de amenazas.

Organizaciones de la sociedad civil y consultorías privadas dan cifras un poco más claras acerca del impacto de la violencia electoral en estos comicios. Para efectos de referencia se utilizarán los datos proporcionados por Integralia Consultores, la consultoría Etellekt y el centro de pensamiento Laboratorio Electoral. Cabe señalar que, aunque cada una emplea diferentes metodologías y, por lo mismo, difunden datos distintos, estos son los únicos documentos a partir de los cuales se puede tener un panorama real de la violencia electoral en las votaciones en México.

De acuerdo con el documento *Asesinatos por violencia electoral en el proceso electoral federal y local en México 2020 y 2021* emitido por el Laboratorio Electoral,³ desde el 5 de septiembre de 2020, fecha en que inició el proceso electoral federal, y hasta el 15 de junio de 2021, pasada la jornada electoral, se registraron 88 asesinatos de personas vinculadas directamente con las elecciones, ya sea porque hayan sido precandidatos o precandidatas, ostentado alguna candidatura o algún cargo directivo en un partido político, o fueran colaboradores de campaña.

El Laboratorio Electoral señala que no advierte algún sesgo de género, pues de los 88 asesinatos, 72 eran hombres y 16 mujeres. Destaca que, al concluir las precampañas y definirse las candidaturas, se advierte un pequeño repunte en la violencia que provocó los asesinatos. También señala que, aunque el mayor número de asesinatos se dio entre personas pertenecientes o simpatizantes de Morena y el PRD, hubo un aumento considerable en el caso de Movimiento Ciudadano. Finalmente, compara los datos con los de las elecciones de 2018 y, pese a que expresan que en 2018 hubo 145 asesinatos, en esas elecciones se definía la Presidencia de la República.

³ Consultable en: <https://www.laboratorioelectoral.mx/documentos> (fecha de consulta: 3 de agosto de 2022)

Por su parte, la consultoría Integralia, en su *Reporte de violencia política en México*,⁴ señala que entre septiembre de 2020 y el 30 de abril de 2021 contabilizaron 169 incidentes de violencia política, los cuales dejaron 210 víctimas, 143 mortales y el resto resultaron heridas. De estas, en su mayoría eran funcionarios municipales o exfuncionarios aspirantes a cargos de elección popular o funcionarios de carácter federal y estatal. En cuanto a la temporalidad, coinciden en que el mayor número de incidentes se presentaron en enero y marzo de ese año, justamente los tiempos de conclusión de las precampañas y de registro de candidaturas, y los partidos con mayores víctimas fueron Morena, el PRI y el PAN.

En el *Séptimo informe de violencia política en México 2021*, de la consultoría Etellekt,⁵ se da cuenta de 1,066 agresiones en contra de personas políticas durante las elecciones 2021. Señala que, de estas, 102 fueron víctimas de homicidio doloso, 36 de ellas eran aspirantes, candidatos o candidatas a algún cargo de elección popular. Destaca que, a pesar de que los ataques mortales disminuyeron respecto de las elecciones de 2018, en realidad las agresiones aumentaron en 38 por ciento. Un dato relevante que se deja ver es que la mayoría de los ataques se dieron a personas opositoras a los gobiernos locales, esto de acuerdo con el ámbito territorial en el que sucedieron los hechos violentos.

Aunque ninguno de estos reportes da cuenta de algún tipo de incidencia del crimen organizado, también es cierto que, de acuerdo con su metodología, resulta complejo determinar el vínculo entre la violencia electoral y el crimen organizado. No obstante, a partir de estos análisis es posible advertir el contexto de violencia que ha ido creciendo en las elecciones mexicanas.

Incluso fue un tema que tuvo resonancia en el ámbito internacional. La Misión de Visitantes Extranjeros de la Organización de Estados Americanos (OEA) hizo un pronunciamiento sobre la situación en el que señaló:

⁴ Consultable en: <https://integralia.com.mx/web/reporte-especial-incidentes-de-violencia-politica-en-mexico-abril/> (fecha de consulta: 3 de agosto de 2022).

⁵ Consultable en: <https://www.ellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-j21-ellekt.html> (fecha de consulta: 3 de agosto de 2022).

la Misión expresa su más profunda preocupación por la extrema violencia que afecta a la política mexicana. La principal amenaza al proceso electoral han sido los altos niveles de violencia, incluyendo el asesinato de candidatas y candidatos, precandidatas y precandidatos, funcionarios públicos, equipos de las campañas, así como de familiares de estas personas [...]. Si bien la violencia estuvo focalizada en determinadas zonas, la Misión expresa profunda consternación ante la brutalidad de los hechos y su impacto sobre la sociedad.

En el informe preliminar, la propia Misión de Visitantes Extranjeros señaló que “las elecciones federales y locales de 2021 en México se celebraron en un contexto de violencia criminal y violencia política que excede al proceso electoral, pero que claramente tiene una repercusión sobre el mismo”.

La Misión de la OEA expresó con claridad que en las elecciones de 2021 hubo una intervención importante del crimen organizado, así como hechos de violencia que pusieron en riesgo la libertad y la autenticidad de las elecciones.

La alta comisionada de los derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Michele Bachelet, manifestó su preocupación por la violencia en las elecciones en su discurso inaugural de la 47ª sesión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ginebra. Bachelet habló de los asesinatos de 36 candidatos en las elecciones mexicanas.

De esta forma, lo que se advierte es que, si bien en Michoacán hubo un contexto particular de violencia e incidencia del crimen organizado, esto se da en un entorno más amplio, en el cual se llevaron a cabo las elecciones en México, lo cual se advirtió no solo a escala nacional sino también internacional.

Impugnación de la elección a la gubernatura. SUP-JRC-166/2021⁶

La elección de la gubernatura en Michoacán fue controvertida por los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, al considerar que se llevó a cabo en un contexto de violencia e incidencia del crimen organizado que impacto en la voluntad ciudadana, de forma que el resultado se vio condicionado por esta situación. De igual manera, hizo valer en su impugnación otras irregularidades.

El Tribunal Electoral del Estado de Michoacán confirmó la validez de los comicios, pues consideró que no se acreditó la violencia e incidencia del crimen organizado, pues las pruebas exhibidas por los impugnantes resultaron insuficientes o carentes de valor.

En contra de lo resuelto por el tribunal local presentaron impugnaciones tanto Morena como los partidos que postularon la candidatura común. En esencia, Morena hizo valer algunas deficiencias en cuanto al estudio realizado en la instancia local, mismas que se desestimaron.

Por su parte, PAN, PRI y PRD expusieron argumentos acerca de los diversos temas que, en su concepto, generarían la nulidad total de la elección a la gubernatura. Estos son:

1. Violencia generalizada e intervención de grupos armados.
2. Irregularidades en la votación por supuesto “embarazo de urnas”.
3. Coacción del voto por la intervención de sindicatos.
4. Uso indebido de recursos públicos y propaganda gubernamental, tanto en el ámbito estatal como nacional.
5. Violaciones durante el periodo de veda electoral.
6. Violaciones durante la etapa de intercampañas.
7. Indebido análisis de la actuación de las autoridades electorales.

Para efectos del análisis de este caso, el presente capítulo se centrará en el primer punto, por considerarlo el aspecto planteado de mayor

⁶ Sentencia accesible en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2021/JRC/166/SUP_2021_JRC_166-1090493.pdf.

gravedad y ser un tema novedoso en cuanto a los planteamientos de nulidad de las elecciones.

Los partidos actores, en esencia, alegaron que en la elección hubo intervención de personas o grupos pertenecientes al crimen organizado, incluso hacen referencia a “crímenes atroces” o sus equivalentes, como serían las amenazas a los funcionarios de mesa directiva de casilla, representantes de los partidos políticos y al electorado en general por parte de grupos delictivos, así como la intervención activa del crimen organizado durante la jornada electoral.

En ese sentido, señalan que resultaba necesario llevar a cabo una valoración de las pruebas ofrecidas a partir del contexto de violencia generalizada, presencia del crimen organizado, coacción al voto, intimidación y la concreción de delitos como la privación de la libertad de representantes de casilla durante la jornada electoral, lo cual no solo representaba una amenaza a la integridad de los comicios sino también la puesta en riesgo de los derechos humanos, políticos y electorales de los votantes, representantes de partidos y de casilla, así como del derecho de los candidatos a la posibilidad de ser votados.

Por tanto, el punto toral consistía en valorar si las pruebas aportadas resultaban suficientes para acreditar la violencia e intervención del crimen organizado o no.

1. *Alcances del contexto.* En la argumentación de la sentencia primero se delimitó el alcance que tendría el análisis del contexto. Se sostuvo que este sirve para resolver casos complejos en los que los actos o las resoluciones requieren una perspectiva integral. Sin embargo, se especificó que es necesario presentar argumentos o elementos probatorios que permitan generar inferencias válidas respecto del acto o conducta específica y el nexo o vínculo respecto de lo apegado, de forma que el mero hecho de que un acto complejo, como es una elección, se realice en un contexto en el cual se adviertan actos de violencia o criminalidad no presupone su invalidez.

Lo anterior implica, para la Sala Superior, que necesariamente debe haber un nexo causal entre los actos o hechos de violencia y la votación o participación electoral.

2. *Integridad electoral.* Como parte de la argumentación, la Sala Superior estableció el estándar de integridad para considerar que una elección sea la expresión libre y auténtica del voto ciudadano. Para ello

identificó factores internos y externos. Los primeros los entendió como los que surgen en el ámbito específico de las elecciones y no existen al margen del proceso electoral, pero que pueden afectar la credibilidad, autenticidad y validez de los comicios e incluso desencadenar situaciones de violencia electoral. Los segundos son los que se originan o existen al margen del contexto electoral y se relacionan con condiciones exógenas que pueden ser detonantes o potencialmente desencadenantes de violencia electoral.

Reconoce que en la organización de las elecciones y en el estudio de su validez se deben considerar los factores de riesgo, así como la incidencia que pueden tener en el desarrollo de la elección y en sus resultados. En el caso del crimen organizado o la presencia de actores armados no estatales, reconoce que estos pueden ser un factor que ejerza presión, violencia o coacción en la ciudadanía, en los partidos políticos, sus candidaturas o las autoridades electorales. Incluso señala que el crimen organizado puede ser un factor de riesgo que tenga impacto en las elecciones.

3. *Incidencia de la violencia electoral.* El TEPJF reconoce que el crimen organizado puede incidir en las votaciones, ya sea generar su cancelación o que restrinja las opciones de la competencia. Pero no siempre la violencia que se genere es a gran escala o se considera generalizada. En ese sentido, determina cuál es el estándar de prueba que se debe exigir a efecto de acreditar el impacto de la violencia en la elección; esto es, si la violencia fue generalizada o no, y, sobre todo, si fue determinante para el resultado.

En esencia, señala que no cualquier incidencia del crimen organizado tiene un impacto en la integridad de los comicios, sino solo aquellas que objetivamente generen incertidumbre o una afectación sustancial y generalizada en la elección. Para ello, considera que cuando las votaciones se verifiquen en un contexto de violencia, presencia o incidencia del crimen organizado, es necesario identificar los hechos concretos que, en opinión del impugnante, se explican o se infieren a partir de dicho contexto, pues solo de esa forma podrá valorarse o presumirse el grado de afectación real o probable en la voluntad del electorado.

4. *Análisis probatorio.* La Sala Superior reconoce que en la instancia previa se realizó un análisis deficiente e incompleto de los medios de prueba aportados para acreditar la violencia e intervención del crimen

organizado. Por tanto, en la sentencia se hace una valoración de cada uno de los medios de prueba, en su mayoría notas periodísticas y videos, y se determina el alcance que tienen y su valor probatorio. De esa forma, a lo largo de la sentencia se van advirtiendo diferentes cuestiones:

- De la simple valoración general de las pruebas se advierten elementos de distintas fuentes, coincidentes y concordantes con la narrativa de los partidos actores, en el sentido de que en el estado de Michoacán existe un contexto de presencia del crimen organizado.
- Existen elementos contextuales y circunstanciales de tiempo, modo y lugar que apuntan a la incidencia de delitos relacionados con factores internos de la elección que pueden generar riesgo de violencia electoral, como la compra de votos, coacción, robo de urnas o amenazas.
- Se advierten elementos contextuales vinculados con los hechos del caso, en el sentido de que supuestamente existen grupos de personas que generaron temor en el electorado, lo que puede relacionarse con factores internos o externos de riesgo de violencia que son susceptibles de valoración conjunta con otros medios de prueba en el contexto de la elección.
- Hay elementos contextuales relacionados con la posible incidencia del crimen organizado en la elección, pues las pruebas refieren a pronunciamientos respecto a la supuesta intervención de la delincuencia organizada para tergiversar sus resultados: votación atípica supuestamente derivada de los hechos de violencia, declaraciones del gobernador del estado en relación con la supuesta intervención del narcotráfico en los comicios a favor de Morena, intentos de fraude con el mismo objetivo, compra de votos, ausencia de votantes en algunos municipios y violencia contra personas que, al parecer, denunciaron en redes sociales la compra de votos.
- En el contexto de la elección y durante el desarrollo de la jornada electoral existieron señalamientos y hechos de violencia presuntamente atribuibles al crimen organizado.
- Existen elementos contextuales suficientes para considerar que en Michoacán, durante el proceso electoral, se presentaron diferentes hechos y señalamientos de violencia atribuibles a personas

presuntamente pertenecientes al crimen organizado en las elecciones, lo que permitiría presumir razonablemente que en tal situación pueden presentarse dificultades probatorias por parte de quienes tienen interés de denunciar o evidenciar hechos que consideran ilícitos asociados a la participación del crimen organizado en la elección.

- Existió presencia e incidencia de personas presuntamente integrantes del crimen organizado en algunos municipios durante el proceso electoral y su actividad aparentemente estaba enfocada en presionar a los electores y representantes de partidos.

La conclusión de la Sala Superior señala que no hay evidencia suficiente para determinar que las elecciones se celebraron en un entorno de violencia generalizada, sino que solo se demostró la presencia focalizada en algunas zonas de la entidad y con incidencia en algunas secciones en los municipios de Múgica, Gabriel Zamora, La Huacana y Nuevo Urecho, correspondientes al distrito 22. En ese sentido, se consideró que lo procedente era dejar sin efecto la votación emitida en las secciones de estos municipios y modificar el cómputo estatal de la elección.

Para la Sala Superior no basta que se acredite la incidencia de personas supuestamente pertenecientes al crimen organizado en algunas secciones y municipios, sino que es necesario que tal circunstancia se presente o tenga un efecto generalizado o trascendente para todo el estado de Michoacán.

A partir de estos argumentos, si bien la Sala Superior reconoció que hubo cierta incidencia del crimen organizado en la elección a la gubernatura en Michoacán y algunos hechos de violencia, en su concepto estos fueron focalizados y de ninguna forma trascendieron a la elección de manera determinante.

Análisis del caso

Para efectos de análisis del caso, hay que tomar en cuenta algunas consideraciones previas:

1. *Litis cerrada*. La impugnación que conoció la Sala Superior tiene como antecedente la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, la cual confirmó la expedición de la constancia de mayoría en favor del candidato Alfredo Ramírez Bedolla, de la coalición “Juntos haremos historia en Michoacán”. Esto es relevante, ya que los argumentos expuestos por los partidos impugnantes debían enfocarse en controvertir las consideraciones y la valoración probatoria expuesta en la sentencia del órgano jurisdiccional local, por lo que la Sala Superior únicamente se enfocó en analizar los agravios expuestos a partir del contraste con lo resuelto por el tribunal electoral local. Además, en esta instancia tampoco se podían ofrecer pruebas nuevas o distintas a las que en su momento ya habían sido aportadas, salvo que estas fueran supervenientes.

Esto es importante, pues es necesario tener en cuenta las limitaciones del órgano jurisdiccional para estudiar y resolver el asunto, pues se trataba de una litis cerrada, que ya había sido establecida desde la instancia local.

2. *Estricto derecho*. El medio de impugnación intentado es el juicio de revisión constitucional electoral, el cual solamente puede ser interpuesto por los partidos políticos y, por su naturaleza, es de estricto derecho, lo que implica que, en este caso, la suplencia de la queja no se podía aplicar.

Dicho criterio es importante abordarlo, porque ha sido una tendencia que en muchos asuntos la justicia electoral suple la deficiencia de la queja, en ocasiones lo hace de manera total, lo que ha propiciado que muchas veces no se requiera una buena demanda, sino más bien la apertura del órgano jurisdiccional para resolver el caso en un sentido u otro.

Existe un criterio que se construyó desde la primera integración de la Sala Superior que, a mi parecer, es muy pertinente, y a partir de este se explican las razones por las que los juicios o recursos que solo pueden ser interpuestos o presentados por los partidos políticos son de estricto derecho. La razonabilidad de esto es que los institutos políticos son peritos en derecho electoral, pues son ellos quienes por medio de sus grupos parlamentarios crean las reglas electorales, conforman la autoridad administrativa electoral y ellos o sus militantes tienen legitimación para interponer todos los medios de impugnación; también son

sujetos legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad, por lo que las amplias facultades y atribuciones que tienen en cuestiones electorales los hace que sean sujetos con amplio conocimiento de la materia y no requieran de la suplencia de la queja. Lamentablemente, esto no siempre funciona así.

3. *El estudio de fondo.* Precisados los puntos anteriores se aborda el análisis de la sentencia únicamente desde el punto de vista de lo expuesto respecto de la violencia e intervención del crimen organizado en la elección.

La impugnación a la gubernatura de Michoacán es de una relevancia incalculable, pues, por un lado, la Sala Superior, a partir de un análisis probatorio minucioso, en el cual de manera particular tomó en consideración el contexto de violencia en el cual tuvieron lugar los comicios, tuvo por acreditada la intervención del crimen organizado en cuatro municipios: Múgica, Gabriel Zamora, La Huacana y Nuevo Urecho. De la revisión realizada a los casos de nulidades electorales, no encontré una sola en la que se hubiere acreditado una situación así.

Cabe señalar que en diferentes impugnaciones pasadas se reconocieron distintas situaciones de violencia, especialmente en las casillas, robo de urnas, quema de paquetería electoral, entre otras. Tan solo en 2021 está acreditado en 10 elecciones diferentes la presencia de situaciones de violencia;⁷ sin embargo, en ninguna se acreditó la presencia del crimen organizado.

En la sentencia, el elemento probatorio de la irregularidad se tuvo por acreditado; es decir, se reconoció el contexto de violencia y la intervención del crimen organizado en la elección. A pesar de esto, para la Sala Superior las pruebas únicamente dieron cuenta de una situación de violencia e intervención del crimen organizado de manera focalizada, por lo que al no haber sido una situación generalizada se estimó que no se actualizó la determinancia; es decir, que la violencia se hubiera

⁷ Ayuntamientos de El Parral, Chiapas (TEECH/JIN-M/027/2021); Emiliano Zapata, Chiapas (SX-JRC-231/2021 y SX-JDC-1329/2021); Frontera Comalapa, Chiapas (SX-JE-207/2021 y acumulados); Nextlalpan, Estado de México (TEEM-JI-11/2021); Chahuítes, Oaxaca (SX-JRC-241/2021); Santa Cruz Guadalupe, Tlaxcala (SCM-JRC-246/2021); Acajete, Puebla (SUP-REC-09/2014); Tapilula, Chiapas (SUP-REC-1282/2018 y acumulados); Catatzajá, Chiapas (SX-JDC-840/2018 y acumulado), y Venustiano Carranza, Honduras de la Sierra y Siltepec, Chiapas (donde no se pudieron llevar a cabo las elecciones).

dado en todo el estado de forma tal que afectara toda la elección y, con ello, el resultado, por lo que se consideró que no fue de la entidad suficiente para declarar la nulidad de la elección a la gubernatura.

De manera textual señaló:

Asumir que cualquier incidencia de factores externos, incluso la presencia de grupos armados del crimen organizado, deba tener por efecto indefectible la declaración de invalidez de la elección, podría generar condiciones de incertidumbre permanente o por periodos prolongados, en la medida en que no se logren terminar o controlar tales factores de riesgo.

En cuanto a la violencia presentada y la intervención del crimen organizado, presentaban dos planteamientos sustanciales que considero eran el núcleo de la impugnación: el primero, en cuanto al estándar probatorio requerido para acreditar un contexto de violencia tal que afectará los principios constitucionales que deben prevalecer en cualquier elección y, el segundo, si la violación era de la gravedad suficiente para considerarla determinante a efecto de anular los comicios.

De esa forma, la pregunta que queda es ¿en qué momento la violencia en las elecciones y la intervención del crimen organizado es determinante como para considerar la nulidad de la votación? Solamente cuándo esta sea generalizada o la sola presencia e intervención del crimen organizado, aunque sea focalizada, es suficiente para considerar que se afectaron los principios rectores de las elecciones, ya que estas situaciones impactan en la libertad y autenticidad de la elección.

Aunque considero que el desarrollo argumentativo y la valoración probatoria de la sentencia fue correcta, pues no solo señaló las deficiencias de la sentencia emitida por el tribunal local, sino que además llevó a cabo un análisis pormenorizado de todas y cada una de las probanzas que se analizaron equivocadamente, sin que, por la naturaleza de la impugnación, pudiera volver a valorar aquellas que no fueron controvertidas o cuyo análisis a su juicio hubiere sido correcto.

La Sala Superior reconoció la dificultad para acreditar una situación probatoria como lo es la violencia en las elecciones y la intervención de organizaciones criminales, situación que, cabe señalar, es novedosa. De igual forma, se flexibilizó el estándar probatorio a efecto

de admitir la prueba de contexto a pesar de que no está reconocida en la legislación electoral.

Se adminicularon los diferentes medios probatorios y arribó a la convicción de la existencia de violencia e intervención del crimen organizado en municipios específicos de Michoacán, lo que llevó a determinar que si bien existió esta situación irregular, no se acreditó en toda la entidad, por lo que no se podía considerar como generalizada, lo que llevaba únicamente a anular la votación en dichos municipios, más no a invalidar la elección en su totalidad.

A mi parecer, hay dos debilidades en el planteamiento de la Sala Superior: la primera es que no valoró de manera amplia el contexto de violencia en el que vive el país y, en particular, Michoacán, y la segunda es que su valoración fue únicamente cuantitativa y no cualitativa; es decir, no tomó en cuenta la irregularidad a la luz de las implicaciones que tendrá para la calidad e integridad de las elecciones y para el desempeño de la función de gobierno. El que existieran indicios de una operación por parte del crimen organizado para influir en los resultados de una elección, por muy focalizada que estuviera dicha situación, ameritaba un análisis sobre su gravedad y el impacto que generaba en la calidad e integridad de las elecciones. A continuación, se desarrollan más profundamente estos planteamientos.

Contexto en sentido amplio

Si bien la sentencia hace un análisis a partir del contexto de violencia que se vivió en ciertos municipios de la entidad, pues las pruebas eso es lo que indicaban, considero que la Sala Superior se quedó corta en el análisis realizado del contexto, pues no solo el tema del crimen organizado es complejo en nuestro país, sino que, de manera particular, lo es en Michoacán y lo ha sido en gobiernos previos.

Como se expuso en apartados previos, las elecciones de 2021 se llevaron a cabo bajo un contexto de violencia generalizada en todo el país, tan fue así que organismos internacionales alertaron de la situación y llamaron a México a tomar cartas en el asunto, esto era algo que no podía pasar desapercibido en una impugnación con un planteamiento de este tipo.

Además de la situación de violencia generalizada durante las elecciones 2021, se debió tomar en cuenta la situación particular del estado de Michoacán, no solo la actual, sino también ciertos antecedentes que son importantes para el caso que se presentó. Aunque esta pudo ser una deficiencia de la demanda planteada y que al ser una impugnación de estricto derecho era difícil ir más allá de lo jurídicamente planteado, dada la importancia que tiene una elección y las repercusiones en la función de gobierno, me parece que la Sala pudo abordar esta situación como hechos notorios, que por sí mismos lo son.

Adicionalmente, no se puede ignorar que la violencia en los procesos electorales y la injerencia del crimen organizado en estos se trata de un tema sensible y muy delicado, en especial si se considera que se trata de una elección para el máximo cargo de elección popular en la entidad, de ahí que la Sala Superior debió haber abundado más en el contexto de la violencia y el narcotráfico en la entidad.

Como se dijo con anterioridad, en el país es un hecho notorio que Michoacán es una de las entidades con más problemas relacionados con el crimen organizado y el narcotráfico, al grado de que, por momentos, se ha cuestionado la gobernabilidad en el estado.

En los últimos 30 años, las elecciones en Michoacán se han desarrollado en un ambiente de inseguridad y violencia a causa de la disputa territorial que lidian los cárteles de la droga.⁸ El establecimiento de un Estado paralelo, cuya operación viene acompañada de ciclos o espirales de violencia, ha propiciado que la entidad se ubique entre los cinco estados con mayor incidencia delictiva.⁹

La presencia del crimen organizado en Michoacán no es exclusiva del periodo electoral o de la elección de 2021. Si se analizan los informes del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en ese año fue una de las entidades con mayor incidencia delictiva, con un total de 2,732 homicidios, cifra que año con año ha estado en ascenso. Para nadie es desconocido que el crimen organizado en la entidad lleva años operando.

⁸ Ramírez Sánchez, Rubén Darío, *Los laberintos de la violencia en Michoacán*, Brújula Ciudadana, 2020, pp. 76-78.

⁹ Ramírez Sánchez, Rubén Darío, "Elecciones de Michoacán en 2021: variantes de una democracia en riesgo", *Apuntes Electorales*, 2023, p. 183.

Michoacán es una de las entidades que tiene más problemas de inseguridad en todo el país, generados por la actividad delictiva y, en particular, por organizaciones criminales. Además, si se revisan los reportes elaborados por diversas organizaciones durante las elecciones de 2021, el estado es uno de los que presenta más violencia electoral en contra de actores políticos.

En dichos documentos se hace referencia a que la violencia electoral se concentra más en el ámbito municipal, en espacios territoriales en donde la presencia de los gobiernos es más débil y en los cuales es más fácil que las organizaciones criminales tengan el control no solo sobre la población, sino también respecto de los órganos gubernamentales.

Basta referir a los últimos gobiernos, en los cuales diversos funcionarios públicos del ámbito estatal han sido señalados por tener vínculos con el crimen organizado, como ocurrió con el exgobernador Fausto Vallejo. La tan criticada estrategia de seguridad encabezada por el gobierno del expresidente Felipe Calderón comenzó en esta entidad. El propio gobierno saliente fue sumamente cuestionado por la inseguridad que enfrentaba el estado. El panorama que dejó el gobierno saliente fue el de una entidad ensangrentada por la violencia, plagada de temor y oprimida por la guerra de los cárteles por el control del territorio y el negocio de las drogas.¹⁰

Numerosas notas periodísticas dan cuenta de la complejidad que existe en Michoacán, desde hace años, derivada de la actividad de organizaciones criminales, incluso también se habla de la infiltración en el gobierno, en todos los ámbitos.¹¹

¹⁰ *Idem*, p. 185.

¹¹ Algunas notas periodísticas, de diferentes fechas, que dan cuenta en esta situación:

- “Los gobiernos de Michoacán: bajo la sombra del narco”, Infobae, 20 de octubre de 2019, consultable en <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/10/20/los-gobiernos-de-michoacan-bajo-la-sombra-del-narco/>.
- “Un vídeo revela la cercanía del narco con los políticos en México”, El País, 29 de julio de 2014, consultable en https://elpais.com/internacional/2014/07/29/actualidad/1406656740_969357.html.
- “La sombra del narco se cierne sobre las próximas elecciones en Michoacán”, Infobae, 31 de diciembre de 2020, consultable en <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/12/31/la-sombra-del-narco-se-cierne-sobre-las-proximas-elecciones-en-michoacan/>.
- “Michoacán tiene ‘pueblos fantasma’ por violencia del narcotráfico”, El Financiero, 13 de agosto de 2019, consultable en <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/michoacan-tiene-pueblos-fantasma-por-violencia-del-narcotrafico/>.

Este fue el contexto externo y amplio que, a mi parecer, también debió ser valorado por la Sala Superior. Entiendo que probablemente los impugnantes no aportaron pruebas en este sentido, pero también considero que, por un lado, muchos de estos son hechos notorios y, por otro, el interés público que rodea a las elecciones y la relevancia de los cargos de elección popular en juego, así como las implicaciones que conlleva la injerencia del crimen organizado en una elección, se prestaba para que el análisis de la Sala Superior tomara en consideración un contexto más amplio.

Incidencia del crimen organizado en una elección

El acreditar la determinancia ha sido complicada en muchas ocasiones, incluso en algunos casos se ha convertido en la prueba imposible. Al final, la determinancia, en palabras lisas y llanas, consiste en demostrar que de no haber ocurrido la irregularidad alegada y probada, el resultado de la elección hubiera sido otro. A mi juicio, este elemento, en la gran mayoría de los casos, es imposible de acreditar, pues la determinancia muchas veces va en contra de la secrecía del voto. Por eso, valorar si la irregularidad es determinante o no queda al entero arbitrio de los juzgadores en la materia.

La jurisprudencia electoral ha sostenido de manera clara que las nulidades electorales requieren que se acredite el carácter determinante de la irregularidad; es decir, que la afectación del acto cambió el resultado de la elección o trastocó la voluntad de los electores de tal forma que el voto se hubiere emitido de manera viciada.

Existen diversos criterios a efecto de establecer el carácter determinante de la irregularidad, los cuales son cualitativos y cuantitativos. En el caso de los de carácter cuantitativo, implican la realización de operaciones aritméticas que necesariamente requieren que se acredite que existió algún tipo de error en el llenado de las actas o que se llevó a cabo una situación irregular. También se han utilizado criterios encaminados a valorar el carácter cualitativo, como es la gravedad de la irregularidad, y determinar si se han conculcado o no de manera significativa uno o más de los principios constitucionales rectores de las elecciones —certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad—, o bien, atendiendo a la finalidad de la norma, la gravedad de la falta y las

circunstancias en que se cometió, particularmente cuando esta se realizó por un servidor público con el objeto de favorecer al partido político que, en buena medida, por tales irregularidades, resultó vencedor en una casilla específica.¹²

Existen diferentes precedentes en los que se ha anulado una elección por el parámetro cualitativo u otras tantas por el cuantitativo. Por ejemplo, la elección de Centro, Tabasco,¹³ en 2015, se anuló por irregularidades en la cadena de custodia de los paquetes electorales, las cuales se presentaron en tal cantidad de paquetes que se consideró que había afectado de manera determinante el resultado. En este caso, el criterio de determinancia fue cuantitativo, esto es, cuántos votos están implicados en la irregularidad; si son más sufragios que la diferencia entre el primero y el segundo lugar, resulta suficiente para anular.

Por otro lado, está el caso de la elección a la gubernatura de Colima,¹⁴ que en ese mismo año se anuló en virtud de una violación al principio de neutralidad constitucional que están obligados a observar las y los servidores públicos. En esta elección, el criterio de determinancia cuantitativo era imposible de acreditar, pero sí se consideró que la irregularidad había sido de la gravedad suficiente para anular la elección; es decir, la determinancia fue cualitativa, pues no se podía conocer el impacto de la irregularidad en el número de votantes o de votos, pero sí se consideró que la falta era tan grave que había viciado, por sí sola, el resultado de los comicios y, por tanto, ameritaba anular.

También en la elección del ayuntamiento de Morelia,¹⁵ en 2011, se consideró que se había vulnerado el modelo de comunicación política al haberse dado una adquisición indebida de tiempo aire en televisión en favor de una fuerza política, y al tratarse de una violación directa a la Constitución, la conducta era grave y ameritaba la nulidad. Nuevamente, la determinancia se acreditó a partir de un elemento cualitativo,

¹² Ver la jurisprudencia 39/2002 de rubro “NULIDAD DE ELECCIÓN O DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN UNA CASILLA. CRITERIOS PARA ESTABLECER CUÁNDO UNA IRREGULARIDAD ES DETERMINANTE PARA SU RESULTADO”.

¹³ Véase SUP-REC-869/2015.

¹⁴ Véase SUP-JRC-678/2015.

¹⁵ Véase ST-JRC-117/2011.

pues era imposible conocer el impacto de la irregularidad en la voluntad de las y los votantes.

Ahora bien, en ¿qué casos las irregularidades o conductas se consideran graves o no? Aquí también la jurisprudencia electoral ha construido una línea argumentativa a partir de diferentes precedentes.

Al respecto, ha señalado que es prácticamente imposible prever en forma específica un catálogo limitativo de todos los supuestos en que se puedan dar alguna irregularidad, pues ciertas legislaciones contemplan la causal genérica y, en otros casos, como el ya citado de Morelia, se ha estimado que simplemente con que exista una violación a la Constitución la conducta debe considerarse como grave. También se ha exigido que las irregularidades de que se traten, diferentes a las tipificadas en las causales señaladas de manera expresa, resulten también de especial gravedad y sean determinantes para el resultado de la votación en la casilla.

Es claro que la gravedad de la conducta está relacionada de manera directa con el carácter determinante que requieren se actualice en las causas de nulidad, ya que la anulación de los votos recibidos en una casilla o de la elección únicamente puede ser decretada por causas o irregularidades graves, las cuales impliquen la vulneración de los principios rectores de la materia electoral o que afecten el resultado de los comicios, de forma que la voluntad de los ciudadanos no se vea reflejada.¹⁶

En el caso bajo análisis, las magistradas y los magistrados estudiaron el criterio cuantitativo, para lo cual establecieron que si bien se acreditó la intervención del crimen organizado en algunos municipios, esta no fue generalizada. Incluso, al optar por anular la votación en dichos municipios, determinaron que no cambió el resultado de la elección. Sin embargo, nunca valoraron el aspecto cualitativo, ni establecieron si la irregularidad era grave o no.

De esa forma, considero que un análisis sobre la gravedad de la falta y la determinancia en función del criterio cualitativo hubiera sido deseable para el caso. Desde mi perspectiva, la mera acreditación de hechos violentos e injerencia del crimen organizado en una elección amerita, al menos, una valoración cualitativa de la gravedad de la

¹⁶ Ver la jurisprudencia 20/04, de rubro “SISTEMA DE NULIDADES. SOLAMENTE COMPRENDE CONDUCTAS CALIFICADAS COMO GRAVES”.

irregularidad, pues medir el impacto cuantitativo podría no ser suficiente, incluso quedarse muy corto.

La violencia en el proceso electoral, sumada a la intervención del crimen organizado, son situaciones que impactan de manera directa en la libertad del sufragio y la autenticidad de los comicios. Difícilmente se puede pensar que una persona que vota en condiciones de violencia, bajo presión o amenazas de grupos criminales, pueda tomar una decisión libremente, sin que su derecho político-electoral a votar se viera comprometido. Mucho menos se puede estimar que se trate de un ejercicio democrático auténtico, si de por medio está el crimen organizado.

Tampoco se puede considerar que la tolerancia a la participación de organizaciones criminales en una elección, que ejercen presión sobre los electores, pueda generar un buen precedente; por el contrario, podría incentivar que dicha conducta se lleve a cabo, cada vez, de forma más generalizada, en especial en entidades en las que la presencia del crimen organizado lleva años siendo un factor de riesgo o amenaza para la gobernabilidad.

Como lo señala Bejarano Romero,¹⁷ la participación del crimen organizado en una elección se da por la búsqueda de un ámbito de protección para llevar a cabo sus actividades ilícitas, de manera que la violencia en las elecciones incrementa en la medida en la que existe mayor competitividad electoral y mayor riesgo de que quien le pueda dar esa protección no llegue al ejercicio de la función de gobierno.

En el caso de la gubernatura de Michoacán, la evidencia indica que se trató de una elección competida, pues solo hubo 3 % de diferencia entre el primero y el segundo lugar, de ahí que este debió ser otro factor más a considerar por parte de la Sala Superior para el impacto que tuvo la violencia e incidencia del crimen organizado en el resultado y, por tanto, valorar el carácter determinante del mismo.

En ese sentido, resulta lógico pensar que, ante una elección competitiva, si lo que se busca es incidir en el resultado electoral, no necesariamente se debe llevar a cabo una conducta generalizada, sino que basta con incidir en un sector del electorado, preferentemente en el que se tenga mayor presencia o influencia. Esto, ya que el crimen organizado

¹⁷ Bejarano Romero, Raúl, "Competencia electoral y violencia del crimen organizado en México", *Política y Gobierno, Centro de Investigación y Docencia Económica*, vol 28, num 1, 2021.

tiene mayor influencia en ciertos sectores de la entidad y si lo que buscaba era incidir en el resultado de la elección, especialmente ante la posibilidad de que la definición fueran unos cuantos votos, lo haría en el territorio donde tiene mayor capacidad de operación.

Uno de los retos de las nulidades electorales consiste en establecer un estándar no solo probatorio, pues la parte de la valoración de pruebas me parece que se hace correctamente en la sentencia SUP-JRC-166/2021, incluso se reconoce la dificultad para acreditar el nexo causal y para conseguir las propias probanzas, pero considero que, además, se debe definir un parámetro respecto de la determinancia, en especial cualitativa, de cuándo una irregularidad o falta es grave, de manera que su impacto amerite anular o no.

Conclusiones

El tema de la violencia electoral e intervención del crimen organizado en las elecciones es aún poco explorado, aunque existe algo de literatura al respecto y comienzan a compilarse datos duros sobre el impacto de asesinatos, ataques y amenazas hacia las candidaturas y la clase política, en particular durante los periodos electorales.

La violencia y el crimen organizado no son un tema novedoso en México, aunque sí uno que no se ha sabido manejar y, mucho menos, controlar o erradicar. Desde hace tiempo se sabe que los grupos criminales buscan incidir en las elecciones, apoyar candidaturas o evitar que otras sean elegidas. También se conoce que existen zonas en donde hay una mayor presencia del crimen organizado que otras. Este es un tema del que se ha hablado vagamente en algunos foros, pero poco se ha abordado con seriedad. Tampoco había sido objeto de un planteamiento profundo dentro de la justicia electoral.

Poco se sabe sobre la incidencia real que tiene el crimen organizado en los comicios, pues es complejo conocerla a fondo, ya que su operación muchas veces es discreta o encubierta, y más complejo resulta probarla.

Lo que sí debemos cuidar es que la violencia electoral y el crimen organizado no decidan elecciones, que su influencia desaparezca o, si esto pareciera utópico, al menos que se vuelva marginal. Pues tener

elecciones controladas y decididas por los grupos criminales podría ser un golpe mortal para la democracia y el ejercicio de derechos.

Aquí es donde este precedente tiene una importancia inusual, pues seguramente cada vez veremos más elecciones en las cuales se presentarán situaciones similares. Es claro que la violencia en los procesos electorales ha venido visibilizándose en varios aspectos. Ante el contexto de inseguridad prácticamente generalizado que se vive en el país, el impacto en los comicios cada vez será más común.

Es claro que en el tema de seguridad poco pueden hacer las autoridades electorales, pues la estrategia de seguridad, la procuración de justicia y la dirección de las fuerzas policiales no le corresponden. Por ello, el actuar de la autoridad electoral en este aspecto se vuelve casi nulo. Incluso, en muchas ocasiones, funcionarios y funcionarias electorales terminan siendo las víctimas.

Una de las formas muy acotadas de intervención que pueden tener dichas autoridades en los casos en que existen problemas de violencia electoral es al momento de calificar la validez de la elección y contrastar este fenómeno a la luz de los principios rectores de las elecciones y el voto.

De todo esto deriva la relevancia de este caso, pues seguramente no será el último, por lo que la Sala Superior tendrá que ir construyendo una línea jurisprudencial en la que, con claridad y firmeza, establezca parámetros para definir hasta dónde será permisible la violencia electoral y la intervención del crimen organizado sin que sea determinante para anular la elección.

En este precedente, a mi parecer, el estándar fue muy laxo, pues a pesar de acreditar violencia e injerencia del crimen organizado, se consideró que fue solo focalizado y no ameritaba la nulidad; en otras palabras, dado que no fue de manera generalizada en toda la entidad o en un número importante de municipios y distritos, la situación resultó tolerable, esto sin considerar la gravedad y las implicaciones de tener presencia comprobada del crimen organizado en unas elecciones.

Fuentes consultadas

- Aguirre Quezada, Juan Pablo, *Asesinatos políticos en el proceso electoral 2021*, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2021, Ciudad de México, p. 24.
- Alvarado Mendoza, Arturo, *Violencia política y electoral en las elecciones de 2018*, *Alteridades* vol. 29, núm. 57, Ciudad de México, ene./jun. 2019.
- Bejarano Romero, Raúl, “Competencia electoral y violencia del crimen organizado en México”, *Política y Gobierno*, Centro de Investigación y Docencia Económica, vol. 28, núm. 1, 2021.
- Ramírez Sánchez, R. D. (2023). “Elecciones de Michoacán en 2021: variantes de una democracia en riesgo”, *Apuntes Electorales*, 22(68), 179-209. <https://doi.org/https://doi.org/10.53985/ae.v22i68.861>

¿Patear el balón o llenar el vacío? El SUP-RAP-116/2020 y acumulados y la aplicación de la paridad en la renovación de las gubernaturas en 2021

Josafat Cortez Salinas
Camilo Saavedra Herrera

Introducción

La construcción de democracias paritarias es un proceso inacabado, lleno de obstáculos y claroscuros. México no ha sido la excepción. Pese a las resistencias de los actores políticos, es un buen ejemplo del éxito de la movilización a favor de normas electorales con perspectiva de género, así como de los efectos positivos que estas normas pueden generar en la representación de las mujeres (Caminotti y Freidenberg 2016; Došek *et al.* 2017; Freidenberg *et al.* 2022). En la actualidad, a 20 años de la introducción de las cuotas de género y a nueve de la incorporación del principio de paridad a rango constitucional, México es el cuarto país con mayor porcentaje de mujeres en el Poder Legislativo nacional, de acuerdo con los datos de la Inter-Parliamentary Union (IPU, por sus siglas en inglés), organización internacional a la que están afiliados los parlamentos de 174 países (IPU, 2023).

En junio 2019, gracias en buena medida al aumento en el número e influencia de las legisladoras, se aprobó una reforma constitucional —la número 238 desde la promulgación de la Constitución en 1917 y la sexta desde el triunfo de la actual coalición gobernante— que amplió la observancia del principio de paridad de género, circunscrita hasta entonces a los congresos federal y locales, a la integración de los gabinetes y los poderes judiciales, y, en general, a todas las candidaturas relacionadas con cargos de elección popular (DOF 2019). Aunque la reforma

se aprobó con amplio consenso de las fuerzas políticas, esto no ocurrió a la hora de aprobar la legislación secundaria.

En agosto de 2020, en este contexto de vacío normativo, algunas personas y organizaciones solicitaron al Instituto Nacional Electoral (INE) expedir normas reglamentarias para garantizar la aplicación del principio de paridad en las elecciones que se celebrarían al año siguiente para renovar 15 gubernaturas. El instituto, por conducto de su Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, respondió que las determinaciones en la materia correspondían a los organismos públicos locales electorales (OPLE). Los promotores de la solicitud impugnaron esa primera respuesta ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la cual, después de analizar las demandas, determinó que se debía revocar porque provino de una dirección, no del Consejo General del INE (SUP-JDC-2729/2020).

El Instituto Nacional Electoral, en cumplimiento de esa primera sentencia, emitió un acuerdo para ordenar a los partidos políticos postular candidatas mujeres en al menos 7 de las 15 gubernaturas en disputa (INE/CG569/2020). Esta segunda respuesta fue ahora impugnada por el Senado de la República, los partidos Acción Nacional (PAN) y de Baja California, así como por otra persona, mediante un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. La Sala Superior, en la sentencia que resolvió estas impugnaciones (SUP-RAP-116/2020 y acumulados), consideró que el INE excedió su facultad reglamentaria con la emisión del acuerdo y que, en todo caso, el Tribunal Electoral era la instancia que debía asegurar la aplicación del principio de paridad en las gubernaturas. Con base ello, resolvió vincular “a los partidos políticos a postular a siete mujeres como candidatas para renovar los ejecutivos locales” (SUP-RAP-116/2020, 47) y “al Congreso de la Unión y a los congresos de las entidades federativas para que emitan la regulación necesaria para la postulación paritaria de candidaturas de partidos políticos a las gubernaturas” (SUP-RAP-116/2020, 48).

¿Qué explica esta decisión que a primera vista parece paradójica? El argumento que planteamos en este texto es simple: la resolución es producto del contexto en el que se tomó y, de hecho, fue parte de una cadena de conflictos generados por la aplicación de normas favorables a la representación de las mujeres. Con esta resolución, el TEPJF reconoció el vacío normativo existente al momento en que el INE emitió el

acuerdo. Pero, al mismo tiempo, en lugar de avalar la determinación de esa autoridad, señaló que esta se había excedido e intentó llenar el vacío que dejó la ausencia de legislación secundaria, al menos en lo que correspondió a los procesos electorales celebrados en 2021. La resolución fue muy polémica y aunque no produjo el efecto pedagógico que se podría esperar de esta clase de decisiones, ilustra el papel que están llamados a desempeñar los tribunales en la aplicación de normas favorables para la construcción de una democracia paritaria.

El resto del texto se organiza de la siguiente manera. En la segunda sección se ofrece un breve recuento de la literatura especializada en las decisiones del TEPJF, con base en la cual se argumenta que hacen falta estudios de carácter empírico que las expliquen. La tercera expone las premisas teóricas que se utilizan en el análisis de la sentencia en la que se enfoca este trabajo. La cuarta aborda algunos de los principales episodios en los que el Tribunal Electoral ha tomado decisiones favorables a la representación de las mujeres. La quinta examina a detalle la sentencia SUP-RAP-116/2020 y acumulados y, con base en ello, la sexta ofrece un esbozo de explicación del sentido de la decisión. El trabajo concluye con una sección en la que se ofrece una discusión de la forma en que esta sentencia se engarza con otras igualmente relevantes.

Las decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como objeto de estudio

Durante las últimas décadas, los órganos de justicia constitucional de América Latina —las cortes supremas y los tribunales constitucionales— han desempeñado un papel cada vez más relevante en la tutela de los derechos (González Bertomeu 2018; González Ocantos 2019). Esto ha sido visible particularmente en los aspectos relacionados con el derecho a la igualdad, incluida la adopción de acciones afirmativas en materia electoral (Piscopo 2015). Aunque México no ha sido la excepción a este proceso, sí ha presentado algunas singularidades, las cuales han estado relacionadas con la coexistencia de una jurisdicción federal ordinaria que tiene a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como órgano cúspide, con una jurisdicción especializada en materia electoral.

El grueso de la literatura ha caracterizado a la Suprema Corte como un tribunal dedicado a arbitrar conflictos derivados del federalismo y la división de poderes, más que un órgano enfocado en la protección y garantía de los derechos humanos (Castagnola y López Noriega 2016; Magaloni, Magar, y Sánchez 2011). Con todo, después de la reforma de derechos humanos de 2011 y de una renovación de sus integrantes, la SCJN ha construido una agenda de derechos cada vez más amplia, la cual se ha visto reflejada en el uso recurrente del derecho internacional de los derechos humanos (Cortez Salinas y Saavedra Herrera, 2022), y en la construcción de criterios favorables a la igualdad, como aquellos relacionados con lo que se ha denominado “constitucionalización del derecho de familia” (Ibarra Olguín y Treviño Fernández 2019).

Pese a que la Suprema Corte también ha resuelto casos importantes relacionados con las cuotas de género y la paridad (Alterio 2021), el TEPJF ha sido la autoridad que, por su estructura y competencias, ha dominado la actividad interpretativa de estos temas. De hecho, como se explicará a detalle en la cuarta sección, las decisiones de su Sala Superior han sido esenciales no solo para preservar normas favorables a la representación política de las mujeres, sino para alimentar las discusiones parlamentarias que han desembocado en reformas ulteriores (Alanís Figueroa 2017; Freidenberg y Gilas 2021).

La mayor parte de los trabajos dedicados a este tema han puesto énfasis en aspectos jurídicos, dejando de lado, en ocasiones, aquellos relacionados con el impacto del contexto en la toma de decisiones en el Tribunal Electoral. De hecho, esta es una de las características que, por su naturaleza, distingue en general a los trabajos enfocados en las decisiones de la justicia electoral mexicana. Por ejemplo, Córdova y Salazar (2009) destacaron, hace casi tres lustros, que las decisiones del TEPJF abonaron a la construcción de un ambiente de poca certeza, porque no favorecieron la consolidación de la reforma electoral de 2008.

Años después, en la presentación de un volumen coordinado por Concha y López Noriega (2016), López Ayllón y Salazar (2016) plantearon que, por factores políticos y no jurídicos, el Tribunal Electoral continuamente se distancia de sus precedentes, lo que genera incertidumbre acerca de sus decisiones. A una conclusión similar llegó Astudillo (2021) en su contribución a una obra que coordinó junto a Orozco Henríquez (2021). Y algo muy parecido enfatizaron Garza Onofre y

Martín Reyes (2021), al sostener que el TEPJF orienta sus decisiones por criterios políticos.

Una de las imágenes que arroja la lectura de estos trabajos es la de un Tribunal Electoral cuyas decisiones no son tan sólidas como deberían ser en términos jurídicos. Sin embargo, el énfasis que se ha puesto en el carácter político de las decisiones no siempre se ha acompañado de una discusión sólida de los factores que favorecen que el sentido de las decisiones sea ese. Lamentablemente, la literatura empírica no ha logrado llenar por completo ese hueco. Los trabajos de Díaz Domínguez (2017; 2016), basados en un número amplio de decisiones relacionadas con las finanzas de los partidos políticos, han destacado el peso del contexto y la prominencia de los actores involucrados. En la misma línea, Martín Reyes (2012) encontró que el TEPJF amplió su jurisdicción respecto de la vida interna de los partidos entre 1997 y 2003, como resultado del surgimiento de un contexto de mayor fragmentación política.

La conclusión principal que deja esta revisión parcial de la literatura enfocada en el Tribunal Electoral es la necesidad de ampliar el estudio sistemático de sus decisiones, así como de fortalecer el uso de enfoques empíricos, pues ello contribuirá a comprender no solo el contenido de dichas decisiones, sino los factores detrás de ellas. Esto es particularmente relevante en el caso de las decisiones relacionadas con la representación de las mujeres, cuyo análisis se ha concentrado en las consecuencias y no siempre ha prestado la atención que se merecen los factores que las condicionaron.

Comportamiento judicial y sentencias

Es común encontrar en la literatura especializada y en el espacio público información que retrata a las juezas y los jueces como personas que resuelven conflictos jurídicos con base en normas preexistentes que aplican, sin grandes dilemas, a hechos que son denunciados por personas u organizaciones. Ese retrato simplista tiene cierto sentido dadas las expectativas normativas que existen respecto de la función judicial. Sin embargo, la labor de las personas juzgadoras es bastante más compleja (Cotterrell 1991). Como lo ha documentado una amplia literatura

empírica, el derecho no es siempre el elemento clave de las decisiones judiciales; muchas veces estas son afectadas por el contexto, el cálculo de sus consecuencias o por las preferencias de quienes participan en su elaboración.

Ciertamente, los esfuerzos empíricos para comprender la labor de los tribunales se han articulado, en buena medida, en torno a la pregunta de por qué las juezas y los jueces deciden como lo hacen (Segal 2008). Ello ha llevado a la construcción de tres perspectivas o enfoques principales de lo que se ha denominado comportamiento judicial. El primero es el actitudinal y sostiene que las decisiones son producto de la ideología de los jueces (Segal y Spaeth 2002; 1992). El segundo es el estratégico y plantea que los ministros de justicia son actores sofisticados, que deciden en función del contexto institucional en el que operan (Epstein y Knight 2000; 1998). Y el tercero es el legal, desde el que se asume que el derecho, los precedentes y, en general, la educación jurídica son determinantes del actuar de las personas juzgadoras (Gillman 2001; Posner 2011).

Evidentemente, la unidad básica de análisis en estos tres enfoques es la decisión judicial. Como es bien sabido, las decisiones que finalizan un proceso judicial están plasmadas formalmente en las sentencias, documentos que además ofrecen una descripción de los hechos y los aspectos procesales del caso, así como una conclusión a partir del análisis e interpretación de la normativa aplicable. Aunque las decisiones judiciales están contenidas primordialmente en las sentencias, esto no quiere decir que sean equivalentes a ellas. Como Lara Chagoyán (2017) planteó al analizar el paso del caso Martín del Campo por la Suprema Corte mexicana, las decisiones judiciales son actos concretos (decisión-acto) que pueden o no ser simultáneas a la emisión de las sentencias (decisión-documento).

En la Corte Suprema de Estados Unidos de América, por ejemplo, la decisión-acto antecede a la sentencia (decisión-documento) y es producto de las votaciones que hacen sus integrantes en sesiones privadas. La sentencia se produce una vez que la mayoría llegó a un acuerdo y que su elaboración es asignada a uno de los integrantes por la persona que preside el tribunal (Pasquino 2016). En cambio, en países como Francia, Alemania o México, los tribunales constitucionales suelen resolver a partir de un proyecto elaborado por alguno de sus integrantes, el

cual, al ser votado, propicia que la decisión y la emisión del documento que la contiene ocurran, por lo general, de manera simultánea (Pasquino 2016).

La distinción entre decisión judicial y sentencia —y entre decisión-acto y decisión-documento— ayuda a comprender por qué la forma de trabajo de los tribunales es un elemento importante para los resultados de la función judicial, ya que, en mayor o menor medida, condiciona las interacciones entre los integrantes de un tribunal, la forma en que estos evalúan el contexto y la influencia de las partes involucradas en un litigio. Ello, además, ayuda a tener claro que las sentencias, en tanto documentos escritos, pueden ser entendidas como una especie de género literario en el que juezas y jueces se dirigen no solo a las partes involucradas en un caso, sino a una audiencia más amplia, integrada por otros jueces y, en general, por personas de la comunidad jurídica a la que pertenecen (Kahn 2017).

En línea con lo anterior, este trabajo parte de la premisa de que las sentencias son documentos que plasman las decisiones judiciales. Aunque no son equivalentes a ellas, por ser resultados de procesos complejos de interacción, las sentencias contienen información que permite extraer inferencias acerca de las ideas jurídicas y las preferencias de las personas que forman parte de los tribunales (Cortez Salinas 2020). Ello, en última instancia, es útil para entender no solo el sentido jurídico de una sentencia, sino las motivaciones políticas detrás de una decisión judicial determinada (Friedman 2006; González Ocantos 2016).

El Tribunal Electoral frente a la representación política de las mujeres

La construcción de normas para incrementar la representación política de las mujeres comenzó hace tres décadas y se desarrolló en el marco de las sucesivas reformas político-electorales efectuadas durante y después del proceso de transición (Peschard 2010). La reforma de 1993 incorporó en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) —creado tres años antes por la reforma previa— disposiciones que recomendaron a los partidos políticos incluir mujeres en sus

listas de representación proporcional. La reforma de 1996 fue un poco más lejos al ampliar esta suerte de recomendación para que no hubiese más de 70 % de candidaturas del mismo género (Freidenberg *et al.* 2022).

Aunque al inicio México no fue pionero en la adopción de esta clase de normas, con el tiempo se convirtió en uno de los países donde los cambios fueron más rápidos y sostenidos (Freidenberg 2020). La primera transformación jurídica sustancial ocurrió en 2002, cuando se introdujo de la cuota de género al Cofipe. Pese a que esa primera versión de la cuota incluyó válvulas de escape, sí obligó a los partidos a presentar candidaturas de un mismo género en máximo 70 % (Freidenberg y Gilas 2021). Al poco tiempo, el TEPJF comenzó a resolver casos relacionados con esta nueva clase de normas, muchos de ellos derivados de litigios por la evasión de su cumplimiento por parte de los partidos, pero también de vacíos normativos.

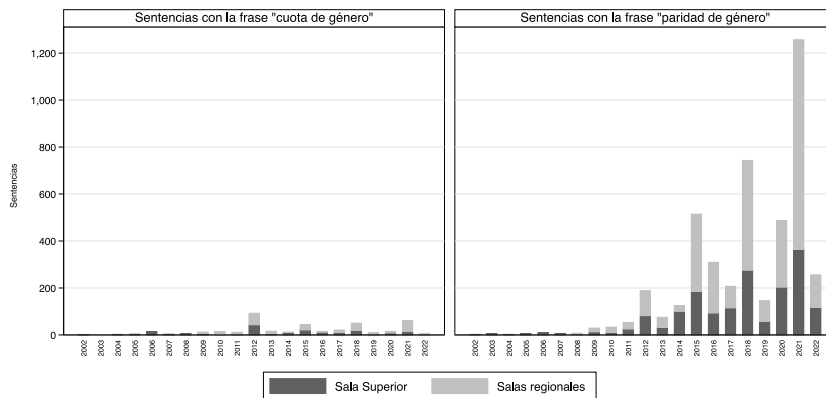
El siguiente momento clave fue el incremento de 30 % a 40 % de la cuota de género en las candidaturas de representación proporcional que estableció la reforma electoral de 2008. Pese a este incremento, continuaron existiendo normas que abrieron la puerta a no cumplir con la cuota, en particular cuando en la selección de candidaturas se utilizaran métodos democráticos. En esta segunda fase, la actividad del Tribunal Electoral se enfocó, una vez más, en llenar lagunas jurídicas, pero también desarrolló interpretaciones para asegurar que las fórmulas —candidaturas propietarias y suplentes— fuesen integradas personas del mismo género (Palma Cabrera y Cerva Cerna 2014; Alanís Figueroa 2017).

La sentencia que estableció dicho criterio —que se originó en el expediente el SUP-JDC-1264/2011— pronto se convirtió en una decisión emblemática (Ortiz Ortega y Scherer Castillo 2014; Oropeza, Gilas, y Silva 2016) y, gracias ello, contribuyó a ampliar las bases jurídicas de futuros cambios legislativos. De hecho, esto ocurrió al poco tiempo, cuando la reforma electoral de 2014 elevó a rango constitucional el principio de paridad en las postulaciones a cargos legislativos federales y locales. Tanto en el ámbito federal como local, la adopción de este principio estuvo lejos de ser una cuestión pacífica. En los años siguientes, se promovieron más de cinco decenas de acciones de inconstitucionalidad en las que la SCJN analizó la forma en que la paridad se reglamentó en las leyes generales y locales (Saavedra Herrera 2019).

Una vez más, los litigios en tanto en la Suprema Corte como en el Tribunal Electoral estuvieron mayormente relacionados con los alcances de las normas derivadas de la enmienda constitucional. Ejemplo de ello son las diversas tesis y jurisprudencias que la Sala Superior emitió en relación con la forma en que la paridad debía aplicarse en los ayuntamientos, cargos excluidos en el ámbito constitucional, pero presentes en las normas de varias entidades federativas (Saavedra Herrera 2019). Estos criterios son, ciertamente, unas cuantas ilustraciones del volumen considerable de asuntos que han llegado a las salas que integran el TEPJF vinculados con normas favorables a la representación política de las mujeres.

La gráfica 1 ilustra la amplitud de la judicialización en la materia a partir de la cantidad de sentencias del Tribunal Electoral en las que aparece la frase “cuota de género” o “paridad de género”. Como ahí se aprecia, los primeros casos aparecieron desde la primera década del siglo, pero luego se multiplicaron en la segunda década, particularmente a raíz de la incorporación, en 2014, del principio de paridad de género en las diputaciones federales y locales. Más allá de la oscilación en el número de asuntos derivados de la dinámica de los calendarios electorales, la gráfica 1 revela que el litigio no ha disminuido con la ampliación de los alcances del principio de paridad que produjo la reforma constitucional de “paridad en todo”, que se promulgó en junio de 2019.

Gráfica 1. Judicialización de las normas favorables a la representación de las mujeres, 2002-2022



Fuente: elaboración propia con base en la información del Sistema de Consulta de Sentencias del TEPJF.

Como se mencionó en la introducción, esa reforma estableció la obligación de observar el principio de género en: la elección de representantes ante los ayuntamientos en municipios con población indígena; las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas, así como en la integración de los organismos autónomos; la postulación de candidaturas de los partidos políticos a los distintos cargos de elección popular; la elección de diputados y senadores por el principio de representación proporcional, en listas encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo; los concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, y la integración de los ayuntamientos municipales (DOF 2019).

Sentencia SUP-RAP-116/2020 y acumulados

Las disposiciones transitorias de la reforma constitucional de “paridad en todo” otorgaron al Congreso de la Unión y a los congresos de las entidades federativas un plazo perentorio para hacer los ajustes necesarios a la legislación, con el fin de asegurar la observación del principio de paridad. No sobra reiterar que ni el Congreso federal ni los locales cumplieron con ese compromiso. Además, el vacío normativo ocurrió en un contexto en el que movimiento feminista se activó en contra de la violencia de género y el nuevo gobierno —el del presidente López Obrador y su coalición— no fue empático con el movimiento, sino, por el contrario, lo descalificó (Beer 2021).

En agosto de 2020, las organizaciones EQUILIBRA, Centro para la Justicia Constitucional, y LITIGA, Organización de Litigio Estratégico de Derechos Humanos, así como Selene Lucía Vázquez Alatorre¹ pidieron al Consejo General del INE los criterios para el cumplimiento del principio de paridad de género para el proceso electoral 2020-2021 en las 15 gubernaturas. El INE, por conducto del director ejecutivo de Prerogativas y Partidos Políticos, respondió que “los Organismos Públicos Locales son los encargados de establecer los requisitos que se deben

¹ Aspirante a la candidatura para la gubernatura en el estado de Michoacán

cumplir para que las personas puedan ser registradas a una candidatura a los puestos locales de elección popular” (Marván Laborde 2021, 310).

Una vez tomada esta decisión, el 14 de septiembre, la asociación EQUILIBRA impugnó el acuerdo del INE ante la Sala Superior del TEPJF. La Sala resolvió revocar el documento emitido por el director ejecutivo e indicar que la respuesta correspondía al máximo órgano de dirección del instituto: el Consejo General (SUP-JDC-2729/2020).

En acatamiento a dicha sentencia, el INE emitió, a fines de 2020, un acuerdo en el que, entre otras cuestiones, su Consejo General determinó lo siguiente:

Sexto. Con el propósito de que los criterios que se adopten tiendan a lograr la mayor paridad posible entre los géneros, en las 31 gubernaturas y Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, este Consejo General en atención a que en 2021 solamente se renovarán las Titularidades de los Poderes Ejecutivos en 15 entidades federativas, estima oportuno exigir que cada partido político nacional registre mujeres como candidatas en por lo menos 7 entidades. Lo anterior, dado que actualmente, de las 32 gubernaturas de las entidades federativas, únicamente dos se encuentran ocupadas por mujeres, de las cuales, una se renovará en 2021. (INE/CG569/2020, 78)

Una vez que el INE estableció los criterios para implementar la paridad en los procesos de 2021, otros actores políticos lo impugnaron ante la Sala Superior. El PAN interpuso un recurso de apelación (SUP-RAP-116/2020), lo mismo que el Partido de Baja California (SUP-RAP-120/2020). Por su parte, el Senado de la República presentó un juicio electoral (SUP-JE-89/2020), y una persona que no estuvo conforme con el alcance del acuerdo del INE interpuso un juicio ciudadano (SUP-JDC-10118/2020).

La resolución que la Sala Superior tomó el 14 de diciembre de 2020, un mes después de haber recibido las impugnaciones, involucró cuatro decisiones principales. La primera fue la de acumular las impugnaciones y resolverlas mediante una sola sentencia, decisión que, como se aprecia en el cuadro 1, se aprobó por unanimidad de las siete magistraturas.

La segunda decisión fue revocar el acuerdo INE/CG569/2020 tras concluir que:

[E]l establecimiento de requisitos sustantivos que deberán cumplirse en la postulación de candidaturas a las gubernaturas tiene como consecuencia un ejercicio excesivo de la facultad reglamentaria de la autoridad electoral nacional, ya que se sustituyó a los legisladores locales al imponer disposiciones en un ámbito que se encuentra reservado a las legislaturas estatales. (SUP-RAP-116/2020 y acumulados, 32)

Aunque esta decisión se tomó por unanimidad, la magistrada Janine M. Otálora Malassis y el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón difirieron de las consideraciones establecidas en la sentencia, lo cual quedó plasmado en el voto concurrente y particular que acompaña a dicha sentencia.

La tercera decisión fundamental fue la de vincular al Congreso federal y los congresos locales para regular la paridad antes del proceso electoral que siguiera al de 2021. Como se ve en el cuadro 1, esta decisión se dividió en dos partes. En la primera, referente a lo relacionado en específico con el Congreso federal, la votación fue unánime. Sin embargo, en lo respectivo a los congresos locales, la magistrada Otálora y el magistrado Rodríguez volvieron a diferir, pero no solo con el razonamiento de la sentencia, sino con el sentido de la decisión.

**Cuadro 1. Votaciones en la sentencia
SUP-RAP-116/2020 y acumulados**

	Resolutivo 1: acumulación expedientes	Resolutivo 2: revocación acuerdo INE	Resolutivo 3a: vinculación a Congreso federal	Resolutivo 3b: vinculación a congresos locales	Resolutivo 4: vinculación a partidos políticos
De la Mata Pizaña	A favor	A favor	A favor	A favor	A favor***
Fuentes Barrera	A favor	A favor	A favor	A favor	En contra*****
Infante Gonzales	A favor	A favor	A favor	A favor	En contra*****
Otálora Malassis	A favor	A favor*	A favor	En contra*	A favor
Rodríguez Mondragón	A favor	A favor*	A favor	En contra*	A favor

	Resolutivo 1: acumulación expedientes	Resolutivo 2: revocación acuerdo INE	Resolutivo 3a: vinculación a Congreso federal	Resolutivo 3b: vinculación a congresos locales	Resolutivo 4: vinculación a partidos políticos
Soto Fregoso	A favor	A favor	A favor	A favor	A favor ^{***}
Vargas Valdez	A favor	A favor	A favor	A favor	En contra ^{****}
Decisión	Unanimidad	Unanimidad	Unanimidad	Mayoría 5-2	Mayoría 4-3

Fuente: elaboración propia.

* La magistrada Otálora y el magistrado Rodríguez presentaron voto concurrente y particular parcial.

** La magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso presentó voto particular.

*** El magistrado Felipe de la Mata Pizaña presentó voto particular concurrente.

**** El magistrado José Luis Vargas Valdez presentó voto particular.

***** Los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera e Indalfer Infante Gonzales presentaron voto particular.

La cuarta y última decisión esencial fue la más polémica, a la luz de los votos que se presentaron respecto del sentido y razonamiento de la sentencia. En esta cuarta decisión, la Sala Superior determinó que, aunque el INE no contaba con facultades para ello, el TEPJF sí tenía la capacidad de emitir normas y criterios para aplicar directamente la Constitución y, por tanto, para asegurar que la paridad se aplicara a las gubernaturas, aun en ausencia de legislación secundaria. La sentencia expone lo anterior con claridad, de la siguiente manera:

En ese contexto, al existir la necesidad de instrumentar la paridad en las gubernaturas, el Tribunal Electoral como máxima autoridad en la materia, garante del cumplimiento de los mandatos en materia de derechos humanos que surgen de los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte y de las normas constitucionales, es que debe asegurar que la falta de regulación de la paridad en el caso de las gubernaturas no se traduzca en el incumplimiento de la Constitución General. (SUP-RAP-116/2020 y acumulados, 44)

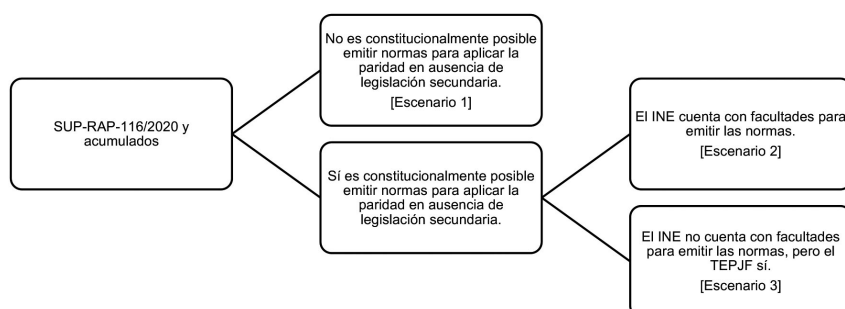
Con base en esta conclusión, la Sala Superior, en una votación 4-3, en la que dos de los cuatro integrantes de la mayoría presentaron votos concurrentes, y los tres integrantes de la minoría presentaron votos

particulares, vinculó a los partidos a hacer efectivo el principio de paridad en el proceso electoral 2020-2021, ordenándoles en específico “informar al INE a más tardar el 30 de diciembre (de 2020) las entidades donde presentarán a siete mujeres a candidatas a gubernaturas y las ocho en las que presentarán a varones” (SUP-RAP-116/2020 y acumulados, 49).

Un esbozo de explicación

La Sala Superior enfrentó a dos dilemas principales en la resolución de estos expedientes. El primero fue decidir si es constitucionalmente posible aplicar el principio de paridad a la renovación de las gubernaturas de 2021 en ausencia de legislación secundaria. Y, el segundo, derivado del anterior, fue determinar, en su caso, a qué autoridad correspondía constitucionalmente definir la aplicación de dicho principio. Además, la decisión brindó a las magistradas y los magistrados la oportunidad de mostrar sus preferencias legales (González Ocantos 2016), en un contexto de violencia contra las mujeres (Beer 2021) y, por tanto, también ante la posibilidad de generar una decisión que desempeñase un papel pedagógico en la protección de los derechos de las mujeres.

Diagrama 1. Decisiones principales implícitas en la sentencia del expediente SUP-RAP-116/2020 y acumulados



Fuente: elaboración propia

El diagrama 1 expone de manera esquemática los escenarios para la Sala Superior en función de los dilemas antes planteados. El primero suponía concluir que no es constitucionalmente posible aplicar la paridad en ausencia de legislación, una decisión que en diversos círculos hubiese sido vista como poco favorable para la protección de los derechos de las mujeres y, probablemente también, como una determinación deferente hacia los partidos políticos, actores que aprobaron la reforma constitucional y que optaron por dificultar la aplicación de la paridad, al evitar emitir la legislación secundaria.

El segundo escenario era señalar que la paridad debía aplicarse aun sin legislación secundaria y validar que el INE contaba con atribuciones para llenar el vacío normativo mediante su facultad reglamentaria. A diferencia del primero, este escenario suponía tomar una decisión menos controversial para las organizaciones de mujeres y, al mismo tiempo, generar un precedente que validaba el entendimiento expansivo de la facultad reglamentaria del INE, permitiéndole generar acuerdos que aplicaran directamente la Constitución.

Finalmente, el tercer escenario también mitigaba las resistencias del movimiento feminista, al tiempo que evitaba generar criterios que ampliaran los poderes de producción normativa del Instituto Nacional Electoral. Este escenario, además, implicaba apuntalar las facultades del Tribunal Electoral como intérprete de la Constitución, ya que estaba asociado a una determinación que, como tantas otras, no se limitaba a inaplicar alguna norma, sino a señalar el TEPJF puede generar criterios para aplicar directamente la Constitución.

Como planteamos en la sección previa, la Sala se decantó al final por este tercer escenario. Al respecto, conviene señalar que este órgano señaló lo siguiente:

En efecto, las normas constitucionales son obligatorias de manera directa (imponiendo deberes de hacer o de no hacer) y, en otros casos, estableciendo una reserva de ley para que la legislatura las desarrollen. Sin embargo, las leyes en sentido formal y material no son el único instrumento para el desarrollo de un derecho humano o de un principio constitucional. Ante un principio constitucional que no encuentra desarrollo en un instrumento legislativo, corresponde a la tutela judicial el generar obligaciones para instrumentalizar el ejercicio pleno de los derechos humanos. (SUP-RAP-116/2020 y acumulados, 45)

Vale la pena destacar también que la Sala Superior proporcionó algunos datos históricos para justificar el sentido de su decisión. Como se lee en la sentencia, al momento de la decisión, 25 entidades nunca habían sido gobernadas por una mujer. Ciertamente, la vinculación a los partidos políticos también puede leerse como un fortalecimiento de las dirigencias nacionales partidistas por encima de los liderazgos locales, porque desde el centro se decidiría las nominaciones y en qué estados participarían mujeres (Vázquez Correa 2021).

Con todo, también hay quienes han planteado que la decisión supuso una violación del pacto federal, porque une 15 procesos que estaban separados y genera interdependencia jurídica (Marván Laborde 2021). Este eje de la decisión generó desacuerdos entre los integrantes del Tribunal Electoral, porque para algunos solo era necesario vincular al Congreso federal y a las legislaturas locales. La magistrada Janine Otálora Malassis y el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón señalaron en el voto concurrente y particular:

Desde nuestro punto de vista, tal como señalamos en la sesión pública de deliberación de la sentencia, únicamente se debió ordenar al Congreso de la Unión colmar el vacío normativo identificado para garantizar condiciones de paridad para la elección de las gubernaturas conforme a lo establecido en el artículo 35.II constitucional. Ello, porque consideramos que es el único órgano legislativo que se encuentra facultado válidamente para establecer un modelo de paridad horizontal respecto de la elección de gubernaturas. (SUP-RAP-116/2020 y acumulados, 72)

El TEPJF asumió que frente al vacío normativo y la omisión legislativa le corresponde a la autoridad jurisdiccional darle sentido a los principios constitucionales y vincular tanto al Poder Legislativo federal como a las legislaturas locales y a los partidos políticos. Justifica su decisión en la historia de exclusión de las mujeres de los cargos de gubernatura en el país; en el artículo 1 constitucional y la obligación de todas las autoridades de garantizar los derechos contenidos en la carta magna y en los tratados internacionales, así como en el artículo 41 de la ley fundamental relativo a los partidos políticos y la paridad. De manera adicional, se cita al Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer. Una de las características de la decisión analizada es que las ideas jurídicas y las formas de entender el derecho no

se mostraron. Marván (2021) sostiene que en la construcción de la decisión no existió ponderación de los derechos ni una argumentación sólida. En ese sentido, destaca que en la sentencia no hay diálogo jurisprudencial ni una conversación con la academia jurídica y politológica acerca de los derechos y la paridad en la historia institucional mexicana. Es una sentencia que se distancia de la conversación académica y con sus pares jurisdiccionales.

Finalmente, la sentencia muestra el problema de los engroses y de lo difícil que puede ser entender y leer las expresiones de las instituciones jurisdiccionales. En la discusión y en el engrose, los magistrados no cumplieron con un ejercicio claro de persuasión y de labores pedagógicas de lo que implica una sentencia (Kahn, 2019) de cara a la ciudadanía y los actores políticos. Como se señaló antes, en el debate entre los juzgadores, en el punto cuatro que establece la vinculación de los partidos políticos, la mayoría de los integrantes de la Sala determinó que ese órgano cuenta con atribuciones para aplicar directamente preceptos constitucionales. Sin embargo, una vez que terminó la sesión existió un problema de comunicación que alentó la complejidad y la duda acerca de lo que el tribunal había decidido.

En un comunicado oficial (269/2020), se señaló que “se vincula a los partidos políticos a que, en la medida de lo posible, en atención a sus disposiciones internas, en las elecciones del próximo seis de junio, en lo que toca a la selección de sus candidaturas a las gubernaturas, y respetando el principio de paridad de género, postulen el mayor número de mujeres posible”. De la lectura de esta redacción se podría entender que la vinculación a los partidos políticos era solo una sugerencia, lo cual generó incertidumbre entre la opinión pública y los actores políticos.

La magistrada Janine Otálora Malassis y el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón señalaron, en el voto concurrente y particular, que no era lo mejor que el engrose lo realizará el magistrado que votó en contra de la mayoría. Posteriormente, mediante otro boletín de prensa (271/2020), se solicitó que el punto 4 del engrose lo realizara la mayoría. Estos problemas de comunicación y de la formación del engrose muestran las tensiones entre las magistraturas y, sobre todo, que no cumplen con una labor de pedagogía en sus sentencias. En efecto, no muestran de forma sistemática y armónica cómo trabaja el derecho, la Constitución

y los precedentes. En esta sentencia la explicación que hacen los jueces es débil y falla en persuadir a los actores.

La falta de claridad obliga a que se precisara constantemente la jurisprudencia del tribunal acerca de lo que es una sentencia y sus implicaciones: “la sentencia existe una vez que se ha emitido votación en el asunto y que la presidencia del órgano correspondiente ha hecho la declaración de los puntos resolutive” (SUP-RAP-116/2020 y acumulados, 56).

En el voto concurrente y particular parcial de la magistrada Otálora Malassis y el magistrado Rodríguez Mondragón se señala: “Nos separamos de la forma como se procesó la resolución de la sentencia, ya que ello afectó la certeza que debe existir en los procesos electorales, además, erosionó la credibilidad del tribunal y su compromiso con el principio de paridad constitucional” (SUP-RAP-116/2020 y acumulados, 74).

Un último suceso a resaltar es que algunos sectores de la sociedad se expresaron en el Tribunal mediante *amicus curiae*. En el complejo esquema de las motivaciones de los jueces y de los magistrados, un motivo puede ser acercarse a una audiencia académica que valore sus sentencias (Baum y Devins 2019). Uno de los indicadores de las preferencias de los jueces y su cercanía con la academia es el uso y la consideración de figuras como el *amicus curiae* (Baum y Devins 2019).

En la historia del TEPJF, hasta abril de 2022, se habían presentado un total de 377 *amicus curiae* (Feria y Villafuerte 2021), lo que produjo una importante generación de jurisprudencia respecto de su uso y procedencia en las discusiones. En el caso de la sentencia analizada, varios actores presentaron *amicus curiae*, pero en la resolución solo se menciona que se presentaron, pero no se citan ni se dialoga con estas figuras que pueden reforzar y complementar la argumentación de los jueces y magistrados. En México es cada vez más importante la presencia de esta figura y su uso por parte de especialistas, académicos y miembros de la sociedad civil, pero en este caso el Tribunal no lo consideró en su desarrollo argumentativo.

Reflexiones finales

La sentencia SUP-RAP-116/2020 y acumulados fue un episodio clave de una historia jurisdiccional protagonizada por el Tribunal Electoral, el INE y los partidos políticos frente a la omisión legislativa, para darle sentido y aplicabilidad a la reforma de la paridad. Ese episodio fue seguido por la emisión de las sentencias SUP-JDC-91/2022 y SUP-JDC-434/2022, relacionadas con cuestionamientos acerca de la forma en que Morena atendió las reglas de paridad en las candidaturas a las gubernaturas de Oaxaca y Tamaulipas (SUP-RAP-220/2022 y acumulados). El TEPJF consideró que Morena no había violado las reglas de la paridad, pero se subrayó que aún existía un problema, porque no se había legislado en las entidades federativas. Ante el vacío normativo, el Tribunal vinculó a los partidos políticos, indicándoles que debían establecer en sus documentos básicos reglas relativas la paridad para los siguientes procesos electorales, y al INE le señaló que debía de verificar el cumplimiento por parte de los partidos (Vázquez Correa 2023).

Después, el INE emitió un acuerdo (INE/CG583/2022) en el que indicaba que los partidos políticos debían incorporar en sus documentos básicos reglas relativas a la paridad para cumplir con lo señalado por el Tribunal antes del 31 de octubre de 2022, para los procesos electorales de Estado de México y Coahuila. El acuerdo estableció que, para cumplir con el principio de paridad, los partidos tenían que modificar su declaración de principios, su programa de acción y sus estatutos, y debían establecer los mecanismos para desarrollar y garantizar dicho principio en la estructura partidista y en las candidaturas (INE/CG583/2022).

Sin embargo, como los partidos no cumplieron con las fechas, el INE consideró que se debía aplicar la reforma de la paridad y solicitó a los partidos que se le informara 30 días antes del inicio del proceso electoral en cuál estado se postularía una mujer.

Frente al acuerdo del INE, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Morena se inconformaron ante el Tribunal Electoral (SUP-RAP-220/2022 y acumulados), porque consideraron que el instituto no tenía atribuciones para lo que les ordenaba y alegaban “vulneración del principio de autodeterminación, al exigir la modificación de los documentos básicos de los partidos políticos” (SUP-RAP-220/202 y acumulados, 3). Como se

describió con anterioridad, los partidos políticos han litigado el tema de la paridad y la selección de candidaturas, pero esto no es nuevo en la historia de las reformas para la igualdad en América Latina y en México (Hinojosa y Vázquez 2018). Frente a las cuotas de género y tras las reformas, los institutos políticos han buscado limitar su impacto mediante diferentes estrategias formales e informales.

En la sentencia (SUP-RAP-220/2022 y acumulados), el Tribunal Electoral considero que el INE, ante la ausencia de normatividad, sí tenía la atribución de generar un acuerdo para seguir las instrucciones de las sentencias SUP-JDC-91/2022 y SUP-JDC-434/2022. Sin embargo, Estado de México y Coahuila generaron su legislación respectiva acerca de la paridad de género en las gubernaturas, por lo que no era aplicable el precedente del TEPJF. La Sala Superior afirmó que los partidos sí tienen que reformar sus documentos básicos para cumplir con lo estipulado en las sentencias SUP-JDC-91/2022 y SUP-JDC-434/2022 y, respecto a lo acordado por el Consejo General del INE, solamente estableció que el plazo sería de hasta 90 días y no como lo había establecido el instituto (SUP-RAP-220/2022 y acumulados).

Una vez que el Tribunal Electoral tomó una decisión y que parecía que el problema de la comisión legislativa se atendía en las entidades federativas, en Coahuila quedaron sin legislación en la materia después de que se reformó la Constitución local en enero de 2022, que estableció una regla de alternancia, pero no para el proceso electoral de 2023 (Vázquez Correa 2023). El Tribunal Constitucional del Poder Judicial del Estado de Coahuila declaró inconstitucional la reforma y, posteriormente, se reformó de nueva cuenta la Constitución y el Código Electoral de la entidad, y con estas herramientas normativas el Instituto Electoral de Coahuila generó un acuerdo para el proceso electoral de 2023. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó las reformas electorales del estado (Vázquez Correa 2023).

La historia de la reforma de la paridad en gubernaturas es jurisdiccional porque le ha tocado a las magistradas y los magistrados del Tribunal Electoral darle sentido a los principios constitucionales. En esta tarea se han evidenciado tensiones entre el TEPJF y el INE, y un comportamiento estratégico de los partidos, que litigan acerca de sus responsabilidades para poder darle sentido a la reforma de la paridad. Destaca que el Congreso federal y las legislaturas locales no han generado la legislación

necesaria para poder operar la reforma constitucional y evitar que sea el Tribunal el que diga la última palabra. Una de las tensiones de la decisión SUP-RAP-116/2020 fue si el Tribunal debió vincular solamente a las legislaturas locales y al Congreso federal a legislar sobre la materia o también debía vincular a los partidos políticos a cumplir con los principios establecidos en la reforma constitucional. Ante la comisión legislativa, la visión que se impuso fue la de vincular a los partidos para que la reforma se pueda cumplir y establecer en sus documentos los mecanismos para garantizarla (SUP-RAP-220/2022 y acumulados).

Una sentencia es la expresión de los tribunales acerca del derecho y los precedentes, por lo que debe ser clara y precisa para cumplir con una función de pedagogía constitucional frente a los actores políticos. La sentencia SUP-RAP-116/2020 y acumulados relativa a la paridad en gubernaturas no cumplió con exponer de forma clara y precisa el uso del derecho y los precedentes. Por el contrario, generó confusión entre los actores políticos y la opinión pública, abonando a un ambiente de incertidumbre institucional acerca de las reglas a seguir y las obligaciones. Adicionalmente, en su labor de persuasión, la sentencia no muestra un uso del diálogo jurisprudencial ni tampoco utiliza la literatura jurídica de derecho constitucional ni la relativa al avance de una agenda por la igualdad de género.

Fuentes consultadas

- Alanís Figueroa, María del Carmen. 2017. "Contributions of Electoral Justice to the Strengthening of Women's Political Rights: The Case of Mexico in Comparative Perspective". En *Women, Politics, and Democracy in Latin America*, editado por Tomas Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, y Betilde Muñoz-Pogossian, 153-63. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Alterio, Ana Micaela. 2021. "Paridad de género y representación. El caso mexicano Gender parity and representation. The Mexican case". *International Journal of Constitutional Law* 19(4): 1417-44.
- Astudillo, César, y José de Jesús Orozco Henríquez, eds. 2021. *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. México: UNAM/Tirant LoBlanch.
- Astudillo, César. 2021. "El mandato legitimador y democratizador de la constitución mexicana. Una lectura de su proyección en el estatus, la autoridad y el funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación". En *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, editado por César Astudillo y José de Jesús Orozco Henríquez. Vol. I. México: UNAM/Tirant LoBlanch.
- Baum, Lawrence, y Neal Devins. 2019. *The company they keep: How partisan divisions came to the Supreme Court*. Oxford University Press.
- Beer, Caroline. 2021. "Contradicciones y conflicto entre la Cuarta Transformación y el movimiento feminista". *Política y gobierno* 28(2).
- Caminotti, Mariana, y Flavia Freidenberg. 2016. "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México". *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales* 61(228): 121-44.
- Castagnola, Andrea, y Saúl López Noriega. 2016. "La Suprema Corte y la (no) revolución de los derechos." En *El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática de México*, editado por Andrea Castagnola y Saúl López Noriega. México: Tirant LoBlanch-UNAM.

- Concha Cantú, Hugo Alejandro Concha, y Saúl López Noriega, eds. 2016. *La (in) justicia electoral a examen*. México: UNAM/CIDE.
- Córdova Vianello, Lorenzo, y Pedro Salazar Ugarte, eds. 2009. *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*. México: UNAM.
- Cortez Salinas, Josafat y Saavedra Herrera C. (2022). “El impacto de la reforma de derechos humanos en la justicia federal: un análisis empírico de la jurisprudencia del artículo 1o constitucional”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 15 (julio-diciembre).
- Cortez Salinas, Josafat. 2020. “¿Qué es la decisión judicial? Notas sobre los estudios judiciales en América Latina”. *Latin American Law Review*, núm. 4: 129-45.
- Cotterrell, Roger. 1991. *Introducción a la Sociología del Derecho*. Barcelona: Ariel.
- Díaz Domínguez, Alejandro. 2016. “El tribunal electoral y los gastos de los partidos políticos en México”. *Perfiles latinoamericanos* 24(47): 69-94.
- . 2017. “La (ir) relevancia de la ley en la primera década de fiscalización electoral en México”. *Política y Gobierno* 24: 157-87.
- DOF. 2019. “Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros”. México, Secretaría de Gobernación, 6 de junio de 2019.
- Došek, Tomáš, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, y Betilde Muñoz-Pogossian. 2017. *Women, politics, and democracy in Latin America*. Springer.
- Epstein, Lee, y Jack Knight. 1998. *The choices justices make*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- . 2000. “Toward a Strategic Revolution in Judicial Politics: A Look Back, A Look Ahead”. *Political Research Quarterly* 53: 625-61.
- Feria, A., y R. Villafuerte. 2021. “¿Amicus de la corte o advocatus de las partes?” En *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, editado por César Astudillo y José de Jesús Orozco Henríquez, II: 1025-1034. México: UNAM/Tirant LoBlanch.

- Freidenberg, Flavia, Karolina Gilas, S. Garrido de Sierra, y C. Saavedra Herrera. 2022. *Women in Mexican Subnational Legislatures*. Cham: Springer.
- Freidenberg, Flavia, y Karolina Gilas. 2021. "Justicia electoral y representación política de las mujeres en México". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 191: 109-48.
- Freidenberg, Flavia. 2020. "Electoral reform and political representation of women in Latin America". En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Friedman, Barry. 2006. "Taking law seriously". *Perspectives on Politics* 4(2): 261-76.
- Garza Onofre, Juan Jesús Garza, y Javier Martín Reyes. 2021. "Estudio introductorio. Ni tribunal ni electoral". En *Ni tribunal ni electoral*, editado por Juan Jesús Garza Garza Onofre y Javier Martín Reyes. México: CIDE/UNAM.
- Gillman, Howard. 2001. "What's Law Got to Do with It? Judicial Behaviorists Test the 'Legal Model' of Judicial Decision Making". *Law & Social Inquiry* 26: 465-504.
- González Bertomeu, Juan. 2018. "Judicial Politics in Latin America". En *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America*, editado por Karina Ansolabehere, Rachel Sieder, y Tatiana Alfonso. Nueva York.
- González Ocantos, Ezequiel. 2016. *Shifting Legal Visions: Judicial Change and Human Rights Trials in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2019. "Courts in Latin America". En *The Oxford Encyclopedia of Latin American Politics*, editado por Harry E. Vanden y Gary Prevost. Nueva York: Oxford University Press.
- Hinojosa, Magda, y Lorena Vázquez. 2018. "Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina". En *Mujeres en la política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: IECM-UNAM, editado por Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Tomáš Došek, y B. Muñoz-Pogossian, Betilde, 35-68. México: UNAM/IECM.
- Ibarra Olguín, Ana María, y Sofía Treviño Fernández. 2019. "Constitución y familia en México: nuevas coordenadas". En *La consti-*

tucionalización del derecho de familia: perspectivas comparadas, editado por Nicolás Espejo Yaksic y Ana María Ibarra Olguín. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- INE. Instituto Nacional Electoral. 2022. INE/CG583/2022. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se ordena a los partidos políticos nacionales adecuar sus documentos básicos, para establecer los criterios mínimos ordenados por la Sala Superior del TEPJF al emitir sentencias en los juicios de la ciudadanía identificados con los expedientes SUP-JDC-91/2022 y SUP-JDC-434/2022; y garantizar así, la paridad sustantiva en la postulación de candidaturas a las gubernaturas a partir de los próximos procesos electorales locales de 2023 en los que participen, ya sea de manera individual, por coalición o candidatura común. [Disponible: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/141070/CGex202207-20-ap-8.pdf> (consultado el 27 de junio de 2023)].
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2020. INE/cg569/2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se da respuesta a la consulta formulada por Selene Lucía Vázquez Alatorre, ciudadana y aspirante a la candidatura de la gubernatura del estado de Michoacán por Morena, así como a las organizaciones “Equilibra, centro para la justicia constitucional” y “Litiga, organización de litigio estratégico de derechos humanos”, relacionada con la emisión de criterios generales que garanticen el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a las gubernaturas en los procesos electorales locales 2020-2021, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JDC-2729-202 [Disponible: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115152/CG2ex202011-06-ap-1.pdf> (consultado el 27 de junio de 2023)].
- IPU. 2023. Las mujeres en el parlamento en 2022. Perspectiva anual. Unión Parlamentaria. Por la democracia. Para todos.
- Kahn, Paul W. 2017. *Construir el caso: El arte de la jurisprudencia*. Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes/UNAM.

- Lara Chagoyán, Roberto. 2017. "Decidir, argumentar y engrosar: el caso Martín del Campo". *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho* 40: 281-99.
- López Ayllón, Sergio, y Pedro Salazar Ugarte. 2016. "Presentación". En *La (in) justicia electoral a examen*, editado por Hugo Alejandro Concha Cantú y Saúl López Noriega. México: UNAM/CIDE.
- Magaloni, Beatriz, Eric Magar, y Arianna Sánchez. 2011. "Legalist versus Interpretativist. The Supreme Court and the Democratic Transition in Mexico". En *Courts in Latin America*, editado por Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa, 187-218. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martín Reyes, Javier. 2012. "El tribunal de los militantes: el control judicial de los conflictos intrapartidistas en México". *América Latina Hoy* 62 (2012): 131-53.
- Marván Laborde, María. 2021. "Paridad hasta las últimas consecuencias". En *Ni tribunal ni electoral*, editado por Juan Jesús Garza Garza Onofre y Javier Martín Reyes, 305-23. México: CIDE/UNAM.
- Oropeza, Manuel González, Karolina Monika Gilas, y Carlos Báez Silva. 2016. *Hacia una democracia paritaria: la evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ortiz Ortega, Adriana, y Clara Scherer Castillo. 2014. *Contigo aprendí: una lección de democracia gracias a la sentencia 12624*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Palma Cabrera, Esperanza, y Daniela Cerva Cerna. 2014. "La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres: el cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012". *Política y Gobierno* 21(2): 291-325.
- Pasquino, Pasquale. 2016. "¿Cómo deciden las cortes constitucionales?" *Precedente. Revista Jurídica* 9: 9-44.
- Peschard, Jacqueline. 2010. "De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales". En *Los grandes problemas de México. XIV. Instituciones y procesos políticos*, editado por Soledad Loaeza y Jean-Francois Prud'Homme. México: El Colegio de México.

- Piscopo, Jennifer M. 2015. "States as gender equality activists: The evolution of quota laws in Latin America". *Latin American Politics and Society* 57(3): 27-49.
- Posner, Richard A. 2011. *Cómo deciden los jueces*. Madrid: Marcial Pons.
- Saavedra Herrera, Camilo. 2019. "Los límites de la paridad. Una exploración a partir de la sentencia SUP-REC-1386/2018". En *Memoria del I Conversatorio de Sentencias Relevantes en Materia Electoral*, editado por Felipe Fuentes Barrera, Pedro Salazar Ugarte, María Marván Laborde, Hugo A. Concha Cantú, y Arturo Espinosa Silis. México: TEPJF/UNAM.
- Segal, Jeffrey A. 2008. "Judicial behavior". En *The Oxford Handbook of Political Science*, editado por Robert E. Goodin. Oxford: Oxford University Press.
- Segal, Jeffrey y Harold Spaeth. 2002. *The Supreme Court and the attitudinal model revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Segal, Jeffrey A., y Harold J. Spaeth. 1992. *The Supreme Court and the attitudinal model*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sentencia SUP-RAP-116/2020 y acumulados. Actor. Partido Acción Nacional y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/media/pdf/SUP-RAP-116-2020-ENGROSE%20SGA_.pdf (consultado el 10 de junio de 2023).
- TEPJF. 2023. Boletín número 269/2020, disponible en <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4035/0> (consultado el 27 de junio de 2023).
- . Boletín número 271/2020, disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4037/0> (consultado el 27 de junio de 2023).
- . SUP-RAP-220/2022 y acumulados. Actor. Partido Revolucionario Institucional y otros. Autoridad responsable. Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0220-2022.pdf (consultado el 10 de junio de 2023).
- . SUP-JDC-2729/2020. Actor. Equilibra, centro para la justicia constitucional. A.C. Autoridad responsable. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral.

Disponible en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JDC/2729/SUP_2020_JDC_2729-

- Vázquez Correa, Lorena. 2021. "Paridad en todo ¿ya?: avances y pendientes en la armonización local, reglamentación e instrumentación del principio constitucional". *Pluralidad y Consenso* 11(47): 36-49.
- . 2023. "Paridad en gubernaturas: resoluciones jurisdiccionales y reformas legislativas?` Habrá paridad en candidaturas a gubernaturas en 2023 y 2024?"

Acciones afirmativas y resistencia institucional estatal: el (hasta ahora) fallido desafío a las asimetrías de poder desde lo electoral

Paulina Barrera Rosales

Introducción

El proceso electoral federal 2020-2021 significó un gran avance para la protección de los derechos de las personas que pertenecen a grupos históricamente excluidos de los espacios de deliberación y decisión colectiva. Al mismo tiempo, mostró las resistencias que existen —en general— desde los partidos políticos para adoptar medidas específicas que favorezcan la mayor representación de dichos grupos. La tensión en los partidos políticos frente a la implementación de medidas que aumentan la representación de estos grupos se ve reflejada en las fricciones plasmadas en las dos sentencias que este capítulo comenta y que siguen vigentes en la discusión pública. Los criterios desarrollados en las sentencias SUP-RAP-121/2020 y acumulados y SUP-REC-117/2021 son de suma relevancia para la protección de los derechos político-electorales de las personas y ayudan a reflexionar acerca de la manera de acercarse política y jurídicamente a la adopción de medidas afirmativas. Por ello, más allá de la polémica que se ha creado con motivo de la iniciativa de reforma constitucional en la materia presentada a fines de marzo de 2023, es interesante reconstruir los argumentos desarrollados en ambas sentencias y contrastarlos con cómo han sido recibidas por los actores involucrados.

Es importante reparar en que no es el primer proceso en el cual se reservan candidaturas para poder reducir los niveles de

subrepresentación de algunos grupos sociales en los espacios de deliberación y decisión pública. Al menos desde 1996, proceso en el cual se introdujeron medidas para limitar el número de representantes de un mismo género en la legislatura, se han tratado de encontrar mecanismos que reduzcan las desigualdades estructurales que impiden a ciertas personas ejercer cabalmente sus derechos, en especial los político-electorales.

En el presente capítulo se analizarán dos sentencias que fueron de particular relevancia para la adopción e implementación de las acciones afirmativas del proceso electoral federal 2020-2021. Si bien no fueron las únicas que se emitieron acerca de la cuestión durante el proceso en comento, en su conjunto permiten reflexionar, de manera amplia y profunda, respecto de la naturaleza de las acciones afirmativas en el ámbito electoral y sus limitaciones, así como acerca de las tensiones que existen o podrían existir entre dichas medidas y otros elementos importantes de la vida política y del ejercicio de los derechos político-electorales, como son la libre determinación y la organización de los partidos políticos. La primera sentencia fue dictada el 29 de diciembre de 2020 por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); en ella, resolvió los recursos de apelación y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano del expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados. La segunda sentencia fue emitida también por la Sala Superior el 10 de marzo de 2021 y resuelve el recurso de reconsideración presentado por el Partido Encuentro Solidario (PES) en el expediente SUP-REC-117/2021. Las dos decisiones forman parte de una larga serie de impugnaciones y recursos ante las autoridades jurisdiccionales electorales que muestran un aumento de las expectativas de representación por parte de la ciudadanía, mientras que por parte de los partidos se observa una resistencia a la implementación de medidas afirmativas y un rechazo a la manera en la que se introdujeron en el proceso electoral federal 2020-2021.

El capítulo se compone, en primer lugar, de una reseña exhaustiva de la primera sentencia. En ella se identifican los que, a mi juicio, son los tres grandes bloques de argumentos que se presentaron por parte de diferentes representaciones partidistas y un ciudadano en contra del acuerdo del Instituto Nacional Electoral (INE) que especifica la adopción de medidas afirmativas en favor de las mujeres y de los pueblos y

comunidades indígenas. El primero cuestiona que el INE se haya extralimitado en el ejercicio de su facultad reglamentaria, vulnerando así el principio de reserva de ley. El segundo bloque de argumentos cuestiona la pertinencia de las medidas afirmativas en sí mismas, como herramienta adecuada para el ejercicio de los derechos político-electorales y compatible con otros principios como el de autodeterminación y autoorganización de los partidos. El tercer bloque se refiere a los criterios adoptados para la implementación de las medidas afirmativas en el proceso electoral federal 2020-2021.

La reseña de la segunda sentencia es mucho más breve, pero los puntos analizados son igual de relevantes. La decisión de la Sala Superior respecto del recurso de reconsideración presentado contra una resolución de la Sala Regional de la segunda circunscripción recupera algunos de los argumentos de la sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados, pero tiene la virtud de dejar mucho más patente las resistencias y tensiones que podría provocar —y parece que efectivamente ha provocado— la obligación de reservar un cierto número de candidaturas de partido para grupos que históricamente no han ocupado espacios institucionales de representación. En ambos casos se entrelazan los contenidos de las sentencias con algunos comentarios que buscan complementar o, en ocasiones, cuestionar algunas interpretaciones. Por último, en las conclusiones se incluye una breve reflexión acerca de la relación que existe entre el agitado trayecto del proceso electoral 2020-2021 y la iniciativa de reforma presentada en materia de garantías político-electorales, en marzo de 2023.

Desarrollo

Para el proceso electoral federal 2020-2021, el INE emitió, en primer lugar, el acuerdo INE/CG308/2020, mediante el cual indicó que los partidos políticos debían tomar las medidas tendentes a asegurar que los métodos de selección de sus candidaturas fueran los óptimos para promover y garantizar la participación de las personas indígenas en condiciones de igualdad en el proceso. Para ello, los partidos debían registrar candidaturas de personas indígenas, de acuerdo con los criterios

que aprobaría el Consejo General del INE. Aunque señaló que la base mínima para la determinación de dichas candidaturas sería la establecida por la Sala Superior en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados que obligaba a los partidos a reservar candidaturas para personas indígenas en 13 distritos electorales federales con población mayoritariamente indígena, aclaró que, en atención al principio de progresividad, ese criterio podría ser ampliado por el Consejo General en un acuerdo posterior.

El 18 de noviembre de 2020, el Consejo General definió con mayor precisión los criterios que debían seguir los institutos políticos y las coaliciones para la asignación de candidaturas por los principios de mayoría relativa y representación proporcional mediante el acuerdo INE/CG572/2020. En dicho documento se subrayó que los partidos debían privilegiar la perspectiva interseccional (que incluye a la de género) en los procesos de asignación de candidaturas, con la finalidad de eliminar cualquier obstáculo *de iure* o *de facto* que pudiera generar alguna discriminación o perjuicio para las personas, en especial aquellas que pertenecen a grupos históricamente excluidos. Eso significa, entre otras cosas, que los partidos debían adoptar acciones afirmativas —es decir, asignar algunas de sus candidaturas— en favor de las mujeres y las personas indígenas.

Por lo que respecta a las medidas dirigidas a mujeres, el acuerdo estableció que, en caso de que el número de fórmulas de mayoría relativa fuera impar, esta debía ser integrada por mujeres. Asimismo, determinó que tres de las cinco listas de representación proporcional serían encabezadas por mujeres y, a partir de ahí, se alternarían las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad. En el caso de las personas indígenas, se debían postular fórmulas integradas por personas que se autoadscribieran como indígenas en al menos 21 de los 28 distritos electorales federales con esta población, de las cuales 11 deberían ser mujeres. La lista de los distritos indígenas ordenados de menor a mayor, de acuerdo con los resultados obtenidos en el proceso electoral anterior, se le entregaría a los partidos a más tardar el 15 de enero de 2021 para que pudieran implementar las acciones ordenadas. Los partidos debían cumplir ciertos lineamientos adicionales: para los distritos intermedios y mayores deberían postular al menos cuatro mujeres y en los menores un máximo de tres, mientras que en los dos distritos

con menos votación debía postularse un hombre y una mujer. Las nueve diputaciones de representación proporcional fueron distribuidas en las cinco circunscripciones y se determinó que, en el caso de la tercera y la cuarta circunscripción —con cuatro y dos candidaturas, respectivamente—, debían postular mujeres en la mitad de las fórmulas.

A las personas indígenas postuladas para ocupar una de las diputaciones asignadas como acción afirmativa se les solicitó acreditar la existencia de un vínculo efectivo con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenecían. Dicho vínculo se comprobaría con constancias en las que se verificaría que la persona candidata cumplía con los siguientes requisitos:

- a) Ser originaria o descendiente de la comunidad y contar con elementos que acreditaran su participación y compromiso comunitario.
- b) Haber prestado en algún momento servicios comunitarios o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretendía ser postulada.
- c) Haber participado en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presentaran en torno a ellas, dentro de la población, comunidad o distrito indígena por el que pretendía ser postulada.
- d) Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tuviera como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

Tales constancias debían ser expedidas por las autoridades existentes en la comunidad o población indígena, como pueden ser las autoridades elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos, la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad. Asimismo, se tenían que presentar en original y contener fecha de expedición y firma autógrafa.

Dichos requisitos atienden a lo que la misma Sala Superior estableció en la sentencia del expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados y que se denomina autoadscripción calificada. Esta busca asegurar que quienes ocupen los espacios reservados para personas que pertenecen a pueblos y comunidades indígenas efectivamente pertenezcan

a alguna de ellas y tengan cierto conocimiento de las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad. Adicionalmente, el acuerdo estableció que los partidos políticos debían capturar, en un sistema llamado “¡Candidatas y candidatos, conóceles!”, la condición por la cual se les había postulado en una de las candidaturas correspondientes a las acciones afirmativas. No obstante, la persona candidata podría autorizar o no que se divulgara esa información o si solo se conservaba para fines estadísticos.

Entre el 20 y el 25 de noviembre de 2020 se interpusieron seis diferentes medios de impugnación, cinco promovidos por diferentes partidos políticos nacionales y uno por José Alfredo Chavarría Rivera, mediante un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Este último impugnó el acuerdo debido a que no se incluían medidas afirmativas para personas con discapacidad. Los partidos políticos, en cambio, presentaron diversos argumentos, en muchos casos complementarios y que se podrían agrupar en tres grandes cuestiones. La primera, que el INE supuestamente excedió su facultad reglamentaria y violó el principio de reserva de ley al ordenar la implementación de medidas afirmativas. La segunda pone en duda la pertinencia de las medidas en su conjunto, alegando que estas atentan contra los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos, que son contrarias al principio de representación y, en el caso específico de las medidas a favor de la paridad, que no son necesarias debido a que ya hay paridad en los cargos de representación. La tercera cuestión busca atacar los criterios tomados en consideración para la adopción de medidas afirmativas, especialmente la que está destinada para pueblos y comunidades indígenas. Dichas objeciones fueron analizadas en la sentencia del expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados.

Facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral para implementar acciones afirmativas

Acerca de la primera objeción, que cuestiona la extensión de la facultad reglamentaria con la que cuenta el INE y la supuesta violación al principio de reserva de ley, las representaciones de algunos partidos sostuvieron que el acuerdo impugnado invade facultades exclusivas del constituyente, ya que la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos (CPEUM) no prevé que se adopten medidas afirmativas en favor de los pueblos y comunidades indígenas. Dentro de los argumentos principales resaltan que en la CPEUM y las normas ya existe la prevalencia del principio de igualdad, por lo que la adopción de acciones compensatorias sería innecesaria y, en todo caso, solo a las autoridades jurisdiccionales les corresponde ordenarlas (SUP-RAP-121/2020, 5.2.5). Según algunos partidos, el INE excede sus facultades reglamentarias y “viola el principio de reserva de ley al incluir en el acuerdo controvertido una serie de categorías que compete definir exclusivamente al legislador” (SUP-RAP-121/2020, 5.2.1), al pretender legislar con las medidas ordenadas. Este fue el argumento principal detrás de la iniciativa de reforma constitucional en materia de garantías político-electorales presentada por diversos grupos parlamentarios el 23 de marzo de 2023.

Para responder a esta primera cuestión, la Sala Superior realizó una evaluación exhaustiva de las facultades constitucionales y convencionales otorgadas al INE. En primer lugar, subrayó que la finalidad primordial que persigue el instituto no es solo definir y ejecutar reglas y procedimientos inherentes a los procesos electorales, sino que también tiene una tarea sustantiva encomendada por la Constitución, que es la promoción, el respeto, la protección y la garantía de un conjunto de derechos fundamentales y prerrogativas que constituyen el contenido material de los procesos democráticos.

[N]o debe perderse de vista que la CPEUM reconoce la existencia de un conjunto de derechos fundamentales así como de prerrogativas sustantivas que dan alcance y contenido al Derecho Electoral, por lo que esta rama de Derecho Público no se compone sólo de diversas normas instrumentales o procedimentales, sino que éstas son sólo el medio para dar curso a un conjunto de disposiciones que revisten el ejercicio del conjunto de derechos fundamentales consagrados a favor de las personas, cuya interpretación y aplicación no pu[e]de verse de forma aislada, sino que deben sistematizarse para darle funcionalidad al conjunto de normas que confluyen y se amalgaman indisolublemente en la materia comicial. (SUP-RAP-121/2020 y acumulados, 5.4.1.1)

Para poder realizar el ámbito sustantivo de su labor, resaltó, la Constitución le concede al INE diferentes atribuciones que se vinculan con las reglas, las etapas y los procedimientos democráticos. En primer

lugar, el artículo 1 de la CPEUM obliga a todas las autoridades (no solo a las jurisdiccionales) a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el ámbito de sus competencias. A estas obligaciones genéricas el TEPJF sumó otras que constitucionalizan el deber de asegurar la paridad (artículos 4 y 35, fracción I, constitucionales) y aquellas relacionadas con los derechos de los pueblos y comunidades indígenas (principalmente contenidas en el artículo 2 de la ley fundamental), así como las obligaciones internacionales asumidas por el Estado mexicano en materia de paridad y derechos de los pueblos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado, de manera reiterada, que la igualdad jurídica en el ordenamiento mexicano se compone de dos facetas o dimensiones: una es la formal o de derecho, que se entiende como la protección contra distinciones o tratos arbitrarios, y la segunda es de carácter material o sustantivo, que tiene como objetivo remover o disminuir los obstáculos de hecho (sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole) que impiden el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos para ciertas personas o grupos sociales “en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social” (SCJN, Amparo Directo 9/2018; SCJN, Tesis de jurisprudencia 125/2017).

En específico, respecto de la legislación electoral, la Sala Superior recordó que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) incluye la definición de paridad como igualdad política entre mujeres y hombres, la cual se garantiza con la asignación de 50 % de mujeres y 50 % de hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramientos de cargos por designación (artículo 3, parr. 2) y que la misma ley obliga al INE, los organismos públicos locales electorales, los partidos políticos, las personas precandidatas y candidatas, a garantizar el principio de paridad y el respeto a los derechos humanos de las mujeres (artículo 6, párr. 2). La Sala Superior recalcó que el INE cuenta con la facultad para interpretar y aplicar las reglas que rigen a todo el proceso electoral, así como los derechos y principios sustantivos que lo orientan. Por ello, es parte de sus deberes diseñar mecanismos que armonicen y optimicen la aplicación de las reglas instrumentales para el proceso electoral, teniendo siempre la protección de los derechos humanos y los principios de igualdad y no discriminación como eje transversal. Esta obligación puede cumplirse a partir de

la emisión de reglamentos y acuerdos que sean necesarios para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas, de conformidad con lo establecido en esta ley.

En el caso, subrayó, eso significa que el INE debió tomar las medidas necesarias para concretizar el principio de paridad de género y las acciones afirmativas en materia indígena, así como para las personas con discapacidad en los procesos electorales. Esto incluye la emisión —en el ámbito de su competencia— de criterios o lineamientos que deberán seguirse también en los procesos partidistas, a fin de eliminar los obstáculos que pudieran enfrentar las personas que pertenecen a algún grupo históricamente excluido en el ejercicio de sus derechos. En concordancia con lo anterior, consideró fundada la pretensión del ciudadano José Alfredo Chavarría, ya que sus obligaciones se extienden también a salvaguardar los derechos de las personas con discapacidad y no solo los de las mujeres y personas indígenas, por lo que debía incorporar medidas para hacerlos efectivos.

El TEPJF observó que las medidas implementadas por el INE estaban orientadas a fortalecer la dimensión sustantiva del derecho a la igualdad de dos grupos que históricamente habían sido colocados en desventaja. En ese sentido, entrarían no solo en sus facultades, sino que formaban parte de las obligaciones que tienen todas las autoridades de adoptar las medidas necesarias para asegurar y facilitar el ejercicio de los derechos fundamentales en el ámbito de su competencia. Esto incluye establecer medidas y directrices que funcionan como mandatos de optimización para el ejercicio de los derechos, por lo que no se transgredió el principio de legalidad ni el de reserva de ley.

La adopción de acciones afirmativas tanto para las mujeres como para los pueblos y comunidades indígenas —enfatizó el Tribunal Electoral— constituyen mandatos de optimización de los derechos fundamentales y, al ser un mecanismo que tiende a la renovación democrática de los órganos de poder público, su implementación no debe verse de ninguna manera como el ejercicio arbitrario de una facultad conferida constitucionalmente. La Sala Superior recalcó que su implementación “no está reservada al legislador, sino que [...] es resultado de la eficacia directa del parámetro de regularidad constitucional y convencional” (SUP-RAP-121/2020 y acumulados, 5.4.1.2.2) reconocido por la SCJN.

La facultad reglamentaria del INE se despliega con la emisión de reglamentos, acuerdos y lineamientos de carácter general, siempre y cuando dichos instrumentos se expidan dentro de los parámetros establecidos por la Constitución. Y aunque la Sala Superior reconoció que no se puede modificar o alterar el contenido de una ley por medio de la facultad reglamentaria, recalcó que el Instituto Nacional Electoral —como autoridad del Estado mexicano— está obligado a impulsar y exigir la postulación de candidaturas a cargos de elección popular que sean tendentes a materializar la igualdad sustantiva y no solo desde una perspectiva formal, “debiendo en su caso prever la forma de avanzar hacia la destrucción de paradigmas del comportamiento humano que involucran los distintos tipos de discriminación” (SUP-RAP-121/2020 y acumulados, 5.4.1). Ello significa que, en caso de que las candidaturas presentadas por los partidos políticos no se ajusten a estos parámetros, podrían ser rechazadas por el INE en su calidad de garante de la concretización del principio de paridad.

Naturaleza y relevancia de las acciones afirmativas

La segunda objeción planteada por los partidos políticos busca atacar las acciones afirmativas como herramienta en sí misma. Por ejemplo, se objetó que la adopción de medidas de esta naturaleza, además de generar una carga para los partidos, afecta los derechos fundamentales de las personas. En el caso de las acciones paritarias, se estaría favoreciendo a un género por encima del otro, de una manera no prevista por la Constitución, mientras que en el caso de las medidas dirigidas a los pueblos y comunidades indígenas se argumentó que se trata de un exceso que coarta el derecho de las personas no indígenas a postularse a un cargo de elección popular. En opinión del Partido Acción Nacional (PAN), con la implementación de “acciones afirmativas oficiosas” se estarían violando los artículos 39 y 41 de la CPEUM, al atentar contra

la esencia de la representación política conformada por las postulaciones partidistas o por la vía independiente, que son electos libremente por la ciudadanía.

Sostiene que la medida controvertida se traduce en la imposición de candidaturas a todas las fuerzas políticas, desconociendo la ideología de cada una de ellas y vulnerando el principio de autodeterminación

de los PP, pues no le compete al INE definir en quiénes recaerán las candidaturas. (SUP-RAP-121/2020 y acumulados, 5.2.5)

Otro argumento utilizado por las representaciones partidistas es que la adopción de acciones afirmativas, tal como fueron establecidas en el acuerdo del INE, atenta contra la representación en cualquiera de los dos principios, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. Por un lado, consideraron que las acciones afirmativas indígenas atentaban contra el principio de mayoría relativa porque establecían distritos indígenas a la vez que desconocían en el resto de ellos la posibilidad de representación de otros pueblos y comunidades. Por otro, se distorsionaba la representación proporcional, pensada para hacer espacio a las minorías políticas y usándola para dar acceso directo a otros grupos subrepresentados. Señalaron también una supuesta vulneración a la finalidad y esencia del principio de representación proporcional, ya que este buscaba “garantizar la integración de las fuerzas políticas, especialmente las minoritarias que por su fuerza política no alcanzan a obtener triunfos de MR y no para garantizar la incorporación de un grupo o sector poblacional específico” (5.2.4, p. 29).

La mayoría de las representaciones partidistas sostuvieron que la obligación de adoptar acciones afirmativas para asegurar la paridad atenta contra los principios de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos, la cual se traduciría, en este caso, como la libertad discrecional para elegir candidaturas. Del mismo modo, sostienen que estos principios se ven afectados al obligar que las listas de representación proporcional sean encabezadas por mujeres ya que, en su interpretación, con el párrafo 2 del artículo 234 de la LGIPE, el legislador permitió que se elija el género que encabeza dichas listas, de manera alternada, en cada proceso. Aunado a ello, se argumentó que “al INE se le olvida que entre la postulación y la ocupación de curules está la decisión de la ciudadanía, ajena a expectativas y acciones concretas del PP y autoridades”, por lo que no se puede incidir en la brecha que hay entre el porcentaje de población indígena desagregada por género y la representatividad obtenida (SUP-RAP-121/2020 y acumulados, 5.2.4).

Por último, algunos de los que impugnaron el acuerdo del INE sostuvieron que, debido a que en el proceso anterior 47 % de las listas fue encabezado por mujeres, en la actualidad ya existe paridad en los

órganos representativos y la acción afirmativa en favor de la paridad ya no se encontraría justificada. En consecuencia, debía “prevalecer la libertad partidista para seleccionar el género que encabezará, alternadamente, las tres relaciones que postule cada instituto político” (SUP-RAP-121/2020 y acumulados, 5.2.4).

Para responder a las objeciones presentadas acerca de las medidas afirmativas como mecanismo idóneo, la Sala Superior insistió en la estrecha relación que existe entre el principio de igualdad y la adopción de acciones o medidas afirmativas. De acuerdo con el Tribunal Electoral, las dimensiones formal y sustancial del derecho a la igualdad, así como del derecho a la no discriminación, son elementos constitutivos de la protección de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno. La sentencia respalda ampliamente este argumento con referencias al marco jurídico nacional e internacional, incluidas decisiones de la SCJN y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Por lo que hace a las disposiciones normativas, el TEPJF observó que las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos a la igualdad y a la no discriminación son un mandato constitucional y convencional expreso que se desprende de los artículos 1, 2 y 4 de la Constitución mexicana, así como de los artículos 1.1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Tanto la corte nacional como la interamericana han hecho énfasis en que tales obligaciones aplican en la misma medida para la dimensión formal del derecho a la igualdad que para la sustantiva o de hecho. Esta última permite que el derecho a la igualdad se vuelva real y efectivo para todas las personas y grupos de personas. En consecuencia, la igualdad y la no discriminación deben atravesar el actuar de todas las autoridades del Estado. De hecho, la Sala Superior observó que la igualdad es considerada como una norma imperativa de derecho internacional o norma *ius cogens*, por lo que constituye uno de los ejes estructurales de las sociedades contemporáneas (Caballero y Robles, 2022). En consecuencia, las autoridades deben abstenerse de generar desigualdades o discriminación y están obligadas a adoptar todos los actos jurídicos que se encuentren a su disposición para remover o disminuir cualquier obstáculo social, político, cultural, económico o de cualquier otra índole que impida a las personas acceder al cabal ejercicio de sus derechos.

Esto es especialmente relevante cuando se trata de grupos de personas que históricamente han sido excluidas del ejercicio de sus derechos, lo que las ha colocado en una situación de vulnerabilidad.

En la base de estas explicaciones se encuentra la apreciación de que el igual trato ante la ley no es suficiente para que todas las personas gocen, en la misma medida, de los derechos a los que son titulares por el hecho de ser humanos. Existen algunas situaciones y contextos que impiden el acceso de ciertas personas al cabal ejercicio de sus derechos. Cuando dichas situaciones han perdurado lo suficiente como para que se conviertan en parte de las dinámicas cotidianas de todas o la mayoría de las personas que pertenecen a un grupo social, se les podría considerar estructurales. En esos supuestos, dado que la desventaja forma parte del diseño de normas, instituciones y la estructura jerarquizada de las relaciones sociales, el trato igual se convierte en una manera de perpetuar las desigualdades que desde el comienzo colocan a ciertos individuos o grupos en situación de vulnerabilidad. La mayor conciencia de la limitación de la igualdad formal ha favorecido que se desarrollen y diseñen medidas que pretenden reducir o eliminar los obstáculos que generan esas desigualdades para las personas y grupos históricamente excluidos. En otras palabras, las asimetrías de poder creadas y vigentes en nuestras sociedades no pueden desaparecer con medidas simétricas que traten de la misma manera a personas que no comparten condiciones materiales similares.

A las medidas que buscan reducir o eliminar los obstáculos estructurales para el ejercicio de los derechos de individuos y grupos históricamente excluidos se les ha llamado de diferentes maneras en las últimas décadas, sin que exista un consenso acerca de cuál es la terminología adecuada.¹ El TEPJF se ha pronunciado en diversas ocasiones respecto de la naturaleza y función de las acciones afirmativas y ha señalado que constituyen una medida diferenciada cuyo propósito es revertir los escenarios de desigualdad histórica y *de facto* que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos. El trato distinto que beneficia a estos grupos debe cumplir con ciertas características para ser considerado como válido jurídicamente: debe ser una medida *razonable y objetiva*

¹ En este capítulo se adopta de manera indistinta la expresión medida afirmativa o acción afirmativa.

que parta de una situación de injusticia o exclusión de un sector determinado; *proporcional*, en el sentido de que no profundice la desigualdad y desventaja que pretende eliminar, al mismo tiempo que restringe en la menor medida posible los derechos de otras personas y grupos, y por último, debe ser *temporal* y perder vigencia en el momento que la situación desigual desaparezca (Jurisprudencias 30/2014, 43/2014, y 11/2015; véase también Saba, 2021, p. 133).

Debido a que las medidas afirmativas están orientadas a contrarrestar, sobre todo, problemas que generan desigualdades estructurales, estas acciones pueden ser de diferente naturaleza según la situación que genera la desigualdad en el goce y ejercicio de un derecho. De hecho, la SCJN ha señalado que estas pueden ser de carácter administrativo o legislativo (Acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, párr. 172); criterio que reafirma la respuesta de la Sala Superior a la primera objeción relativa a la supuesta extralimitación de facultad reglamentaria por parte del INE y desmiente la alegada calificación de “medidas afirmativas oficiosas”. Por ejemplo, en el caso de las personas con discapacidad auditiva, una medida positiva podría ser la inclusión de traducción simultánea en lenguaje de señas para cualquier comunicación oficial.

Frente a los argumentos presentados por las representaciones de los partidos acerca de que las medidas paritarias favorecen a un género por encima del otro de una manera no prevista por la Constitución, y que las adoptadas en favor de los pueblos y comunidades indígenas son un exceso que coarta el derecho de las personas no indígenas a postularse a un cargo de elección popular, la Sala Superior determinó que el trato diferenciado otorgado tenía fundamento al tratarse de dos grupos que históricamente han quedado fuera de los espacios de representación. En opinión del Tribunal Electoral, la postulación de candidaturas reservadas está dirigida a compensar el estado de segregación en que han sido confinados ciertos grupos, lo que hace necesaria la intervención del Estado mediante este tipo de acciones para colocarles en un plano de igualdad, lo cual desmiente que se esté generando algún desequilibrio de derechos. Sin embargo, señaló que para que esto sea una realidad, la obligación debe extenderse a tanto a los procesos de elección popular como los procesos internos de los partidos políticos.

Criterios para el diseño de las acciones afirmativas

Lo anterior se relaciona con el tercer tipo de objeciones que se plantearon al acuerdo emitido por el INE que cuestionan los criterios tomados en consideración para adoptar las acciones afirmativas, en especial la que se dirige a las personas indígenas. Las representaciones partidistas impugnaron que las medidas adoptadas para el proceso electoral federal 2020-2021 se separan de las adoptadas para el de 2017-2018. En concreto, sostuvieron que los criterios se alejaron de lo que la misma Sala Superior había ordenado en la sentencia SUP-RAP-726/2017 al implementar la medida en 21 de los 28 distritos indígenas, mientras que en dicha sentencia se ordena a los partidos a hacerlo solo en 13. Alegaron que dicha modificación constituyó una intromisión indebida a la vida interna de los partidos, ya que “carece de un análisis histórico-jurídico respecto de la ampliación decretada” y no está soportada en estudios recientes, sino que se usan los mismos que en el proceso anterior. Además de la falta de actualidad de las cifras, alegaron que las medidas implementadas para favorecer a la población indígena constituyen una doble carga para los institutos políticos, ya que se les obliga a postular a personas indígenas en 21 de los 28 distritos indígenas y también en el sistema plurinominal. De ese modo, se transgredió el principio de gradualidad contemplado en el artículo 26, párrafo 3, de la LGIPE. Sostuvieron que el INE debería buscar mecanismos idóneos para armonizar las acciones afirmativas con el principio de autodeterminación de los partidos políticos.

Las representaciones de los partidos señalaron una supuesta incongruencia con el criterio de asignación de las candidaturas reservadas. Se observó que para las candidaturas uninominales, el INE se basó en el criterio poblacional, mientras que para las plurinominales usó un criterio lingüístico, lo cual muestra que no usó criterio objetivo y uniforme. De manera similar, anotaron que el instituto se basó en cifras de autoadscripción simple para adoptar las medidas, al mismo tiempo que exige la autoadscripción calificada para otorgar la candidatura dirigida para personas indígenas. Además, un partido subrayó que “no fue tomada en cuenta su propuesta de encuestar a las personas congresistas para determinar quiénes se consideraban indígenas”, para poder establecer si había o no subrepresentación de este grupo poblacional.

El TEPJF realizó una comparación entre lo ordenado en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y la medida del acuerdo impugnado. Llegó a la conclusión de que el INE sí se basó en esa decisión para adoptar la medida para el proceso electoral federal 2020-2021 en varios aspectos. Aclaró que lo dictado en la sentencia era válido exclusivamente para el proceso anterior y que, en función de los resultados obtenidos, el mandato podría cambiar. En este caso, observó, el instituto justificó que en la actual legislatura federal las comunidades indígenas alcanzaron porcentajes de representación por debajo del mínimo de 6.5 % de hablantes, por lo que no se puede considerar que exista una participación real. La medida implementada permitiría seguir aumentando la representatividad de las comunidades indígenas. El parecer de la Sala Superior es que el nuevo criterio adoptado por el INE optimizó la medida afirmativa en atención a que aún no se ha alcanzado una representación indígena en condiciones de igualdad. Por tanto, la medida sería conforme con el principio de progresividad, al pretender el fortalecimiento de la representación legislativa de los pueblos y comunidades indígenas.

Por lo que respecta a los instrumentos utilizados para adoptar dicha medida, el Tribunal Electoral reconoció que, aun cuando estos se basen en un criterio poblacional y orientado por las mismas estadísticas del proceso electoral federal 2017-2018, las razones son congruentes con el principio *pro persona* “en cuanto que la responsable tomó una decisión progresiva a partir de la información existente” (SUP-RAP-121/2020 y acumulados, 5.4.2). Si, por el contrario, el INE hubiera reiterado la misma medida del proceso anterior o hubiera esperado a contar con información más actualizada, dicha medida sería regresiva, al fomentar la persistencia de acciones que mantienen la exclusión que se busca erradicar.

El TEPJF consideró razonable la manera en la que la acción afirmativa indígena se implementó en el proceso electoral federal 2020-2021, incluida la reserva de candidaturas en las listas para las diputaciones federales por el principio de representación proporcional, y ratificó la medida establecida por el INE que obliga a los partidos a postular nueve candidaturas por el principio de representación proporcional de las cuales hasta cinco pueden corresponder a un mismo género, al tiempo que rechazó que esto se interprete como una doble carga o una supuesta transgresión al principio de proporcionalidad en la conformación de

los órganos legislativos. La medida resultaría justificada al tratarse de grupos históricamente excluidos, ya que busca contrarrestar la situación que enfrentan.

Por un lado, frente a la presunta vulneración al derecho de la ciudadanía a ser postulada para las diputaciones federales en los distritos uninominales y listas plurinominales de sus demarcaciones en aquellas regiones en las que la población indígena no supere el umbral de 60 %, la Sala Superior recalcó que el INE decidió reservar candidaturas de mayoría relativa en los distritos que contaban con mayor población indígena, pero que eso no significa que las comunidades originarias de los distritos que no son mayoritariamente indígenas (o que no tienen el carácter de “distrito indígena”) carezcan de la posibilidad de acceder a un cargo representativo. También pueden acceder a un cargo de representación por la vía plurinominal, cuya naturaleza es la de ser auténticas representaciones sociales y, por tanto, deben reflejar la diversidad y pluriculturalidad del país.

Por el otro lado, consideró infundado el planteamiento que pretendía señalar una supuesta incongruencia interna por la diversidad de criterios que sustentan las acciones afirmativas, ya que las autoridades pueden sustentar ese tipo de medidas de diferentes maneras. De hecho, recordó que ha adoptado de manera consistente la interpretación a partir de la cual “la perspectiva poblacional no es el único factor que puede servir de base para construir una acción compensatoria, por lo que resulta válido, en este caso, adoptar el criterio lingüista, sobre la base que el idioma originario constituye un elemento de identidad indígena, de ahí que resultare racional que la responsable se basara, además, en esa característica de las personas identificadas como indígenas” (SUP-RAP-121/2020 y acumulados, 5.4.5). El factor lingüístico, resaltó el TEPJF, es una manifestación propia de la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, y una característica de las personas que se autoadscriben como tales.

Sin embargo, conviene reparar en que tanto el criterio lingüístico como el poblacional (que puede basarse también en el habla de algún idioma originario o en la autoadscripción) están influidos por siglos de dinámicas de represión que desincentivaron la identificación con las raíces y tradiciones propias de los pueblos originarios. Un adecuado análisis histórico, para sustentar decisiones jurídicas, debería tener en

cuenta el largo proceso de imposición y exclusión al que han estado sometidos los pueblos indígenas y que, por su carácter estructural, tomará tiempo revertir. No se puede ignorar que ambos criterios, el poblacional y el lingüístico, están atravesados por estas asimetrías, por lo que resulta importante hacerse cargo de ellas en el diseño de medidas afirmativas. Ello no significa, como algunos partidos parecen sostener, que las acciones afirmativas adoptadas sean un ejercicio arbitrario o que carezcan de un criterio objetivo de medición. Significa, más bien, que se requiere que las medidas diseñadas para revertir las desigualdades estructurales, tales como las acciones afirmativas, tomen en consideración la complejidad de las dinámicas que se traducen en la exclusión y falta de representación, histórica y contemporánea, de ciertos grupos humanos en los espacios de deliberación y decisión pública.

En atención a dicha complejidad, se ha planteado la necesidad de adoptar una perspectiva interseccional (Crenshaw, 1989) para el diseño de políticas orientadas a garantizar la igualdad sustantiva de todas las personas. Adoptar una perspectiva interseccional en la adopción de medidas afirmativas significaría tener en consideración que, con frecuencia, la situación de desventaja de una persona es resultado de más de una dinámica de exclusión y la necesidad de diseñar dicha medida con la sensibilidad que considere que las identidades y características de una persona son múltiples. No se trata de “cualquier característica o características de la persona sino aquellas características que representan desventaja (rasgos vedados), por procesos históricos, políticos, sociales y económicos tales como el sexismo, el racismo, la homofobia” (Pérez Portilla, Karla, 2022, p. 199).

El Tribunal Electoral hizo una consideración adicional para la propuesta en la que se sugería elaborar una encuesta entre las y los integrantes actuales de la Cámara de Diputados para medir el nivel de representación indígena. Sostuvo que un criterio de esa naturaleza no sirve de base para evaluar la viabilidad jurídica de la implementación de una medida afirmativa y que solo mediría la composición en la actual Cámara. Además, subrayó que la subrepresentación no es solo en el Congreso actual, sino que al hacer una revisión histórica de varias legislaturas se puede observar que el índice representativo de la población indígena es sumamente bajo. A lo expresado por la Sala Superior se podría agregar que esta propuesta es una demostración de insensibilidad

respecto de la exclusión e imposición que han experimentado las poblaciones originarias, así como una falta de respeto para el valor que la presencia y el conocimiento de estas personas tiene para los espacios de deliberación y decisión colectiva.

Por último, se analizaron los alegatos que se opusieron al registro de los motivos por los cuales a una determinada persona se le otorgó una candidatura reservada para las acciones afirmativas en el sistema “¡Candidatas y candidatos, conóceles!”. La Sala Superior respondió que el INE justificó dicho sistema de diferentes maneras que van desde las medidas extraordinarias derivadas de la pandemia por la COVID-19 hasta las disposiciones del Reglamento de Elecciones del INE. El TEPJF consideró que la medida tiene la finalidad de facilitar el registro de las candidaturas, además de que no pone en riesgo la información sensible de las personas, ya que la publicación de la información es decisión de cada una de las candidaturas que se registre; por lo tanto, la información sensible será tratada conforme lo mandata la legislación de la materia. Finalmente, señaló que la información estadística recabada en esa plataforma servirá, en gran medida, para evaluar el éxito que tenga la medida afirmativa que se llegue a implementar al respecto.

Mediante la sentencia comentada hasta ahora, la Sala Superior ordenó al INE ajustar el acuerdo impugnado (INE/CG572/2020) para que delimite claramente cuáles son los 21 distritos uninominales electorales en los que se reservarían candidaturas uninominales para personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. Aunado a ello, le solicitó incluir medidas que garanticen el acceso a la representación a las personas con discapacidad en el proceso electoral federal 2020-2021. Subrayó la importancia de adoptar el principio de paridad como eje transversal en el diseño de estas medidas.

Aunque la decisión fue aprobada por unanimidad, el magistrado José Luis Vargas Valdez emitió un voto concurrente en el que difirió de la opinión mayoritaria que ratificó la interpretación realizada por el INE del artículo 234, párrafo 2, de la LGIPE. El Instituto Nacional Electoral sustentó en este artículo la implementación de la medida que aseguraba que tres de las cinco listas de representación proporcional de cada partido político fueran encabezadas por fórmulas de candidatas mujeres. A diferencia de la mayoría, el magistrado Vargas consideró que dicha medida *sí* transgredió el principio de reserva de ley, porque esta facultad

no incluye la determinación explícita del género con el que debe iniciar el registro de las fórmulas de candidaturas para las listas de representación proporcional. Sostuvo que, si bien está de acuerdo con que el INE tiene la facultad para establecer medidas afirmativas que contrarresten las diferentes situaciones que han excluido a ciertas personas y grupos —entre las que se encuentra la dimensión sexogenérica—, la interpretación de dicho artículo de manera directa como favorecedor a las mujeres constituye una medida *a priori*, lo que significa que no cumple con los requisitos para ser adoptada como medida afirmativa.

Desde su perspectiva, lo que correspondía era poner en práctica las reformas recientes en materia de paridad y solo si se verificaba “que no se alcanzó el objetivo de integrar autoridades de forma paritaria, entonces resultará razonable la implementación de medidas correspondientes para lograr la efectiva participación y representatividad de las mujeres” en las cámaras. La decisión de la mayoría, en su opinión, constituyó una intromisión a la libertad de los partidos políticos para autoorganizarse y autodeterminarse en los términos que se ajusten a su ideología e intereses políticos. Esto, porque existe una regla paritaria en la ley electoral que permite a los partidos determinar a cuál de los géneros le darán preferencia para encabezar la mayoría de las listas. De acuerdo con el magistrado, es claro que no fue voluntad del legislador ordinario que los partidos en el presente proceso electoral encabezaran la mayoría de sus listas con mujeres, porque ello no consta ni en el articulado de la LGIPE ni en los artículos transitorios.

Es de gran relevancia notar que, dentro de los efectos de la sentencia, el Tribunal dio vista al Congreso de los Estados Unidos Mexicanos para que adecuara las leyes de manera que se cumpliera con el mandato de incorporar a los grupos sociales históricamente excluidos en los órganos de representación política. Otra consecuencia de la sentencia fue la modificación del acuerdo impugnado por parte del INE en acatamiento de lo que ordenó la Sala Superior. En lo que interesa a este texto, el 15 de enero de 2021 se emitió el acuerdo INE/CG18/2021 mediante el cual se adoptaron acciones afirmativas en favor de las personas con discapacidad (como se ordenó en la sentencia) y se ampliaron los grupos favorecidos por dichas medidas al incluir también medidas en beneficio de las personas afromexicanas y de la diversidad sexual. Dicho acuerdo fue impugnado por tres personas que iniciaron un

juicio ciudadano, así como por algunas representaciones partidistas. La Sala Superior le dio la razón a quienes presentaron dichos medios de impugnación con la finalidad de que se incluyeran también acciones afirmativas en favor de personas migrantes y residentes en el extranjero y, mediante la sentencia SUP-RAP-21/2021, ordenó al INE modificar el acuerdo en cuestión. En acatamiento a esa segunda sentencia, el instituto aprobó el acuerdo INE/CG160/2021. El resultado de ambos acuerdos (INE/CG18/2021 e INE/CG160/2021) fue que se reservó el siguiente número de candidaturas:

- Personas de pueblos y comunidades indígenas: 21 de mayoría relativa y 9 de representación proporcional;
- Personas con discapacidad: 6 de mayoría relativa y 2 de representación proporcional;
- Personas afroamericanas: 3 de mayoría relativa y 1 de representación proporcional;
- Personas de la diversidad sexual: 2 de mayoría relativa y 1 de representación proporcional; y, por último,
- Personas migrantes y residentes en el extranjero: 5 de representación proporcional.

Cabe recordar que las candidaturas reservadas de representación proporcional tuvieron que colocarse dentro de los primeros 10 lugares de cada lista, lo que significa que 32 candidaturas por mayoría relativa y 18 de los 50 primeros lugares que encabezan cada una de las listas de representación proporcional se reservaron para fórmulas compuestas por personas que pertenecen a un grupo históricamente excluido de los espacios de representación. En total, el piso mínimo de candidaturas reservadas implementadas por el INE para el proceso electoral federal 2020-2021 representó 10 % del total de escaños de la Cámara de Diputados.

De nuevo sobre la autodeterminación y autoorganización de los partidos: el recurso de reconsideración SUP-REC-117/2021

La segunda sentencia que se discute en este capítulo con motivo de las acciones afirmativas es un recurso de reconsideración solicitado por el

PES a la Sala Superior en contra de la resolución del expediente SM-JDC-59/2021 emitida por la Sala Regional de la segunda circunscripción, con sede en Monterrey, Nuevo León. Aunque la sentencia ordenaba también la adopción de medidas en favor de las personas con discapacidad, el punto acerca del cual la representación del partido solicitó la reconsideración fue la adopción de acciones afirmativas en favor de las personas que pertenecen al colectivo lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, intersexual, *queer* y más (LGBTTTIQ+), también referido como de la diversidad sexual. La Sala Superior decidió admitir el recurso debido a que la Sala Regional hizo una interpretación directa de las normas constitucionales y un ejercicio implícito de ponderación, lo que convierte a la problemática en una cuestión de constitucionalidad.

La representación del PES alegó que las personas de la comunidad LGBTTTIQ+ no pertenecen a un grupo en situación de vulnerabilidad y que, a diferencia de otros grupos como las mujeres o las personas adultas mayores, no está justificado que se adopten medidas para favorecerlas. A su modo de ver, la sentencia impugnada no incluye un ejercicio de ponderación por parte de la Sala Regional respecto de a cuáles grupos deben ir dirigidas las acciones afirmativas y no motivó la implementación de esas medidas específicas para este grupo. En consonancia con los argumentos de la sentencia discutida con anterioridad, alegó que la decisión viola los principios de autoorganización y autodeterminación del PES, al ordenar que se establezca una cuota para personas de la diversidad sexual. De acuerdo con el partido, todos los institutos políticos tienen la facultad de organizar los procesos internos mediante los cuales seleccionan y postulan las candidaturas. Agregó que

la sentencia impugnada viola los derechos político-electorales de las y los simpatizantes y de la militancia del PES que están participando en el proceso interno de selección de candidaturas de acuerdo con los principios e ideología del partido. La acción afirmativa a favor de las personas de la comunidad LGBTIQ+ impone un tipo de candidaturas y con ella se priva de diversidad y pluralidad de opciones políticas a la ciudadanía, al uniformar el tipo de candidaturas que postulan los partidos políticos y condicionar la postura que tienen en asuntos controvertidos que forman parte de su agenda política. (SUP-REC-117/2021, 5.1.1. El énfasis es mío)

Observó, además, que la sentencia impugnada vulnera el derecho a la protección de datos personales y la vida privada de las personas que quieran aspirar a una candidatura, porque las obliga a manifestar públicamente sus preferencias sexuales.

La decisión de la Sala Superior coincide con varios de los puntos que se posicionaron en la sentencia (SUP-RAP-121/2020) y, también en este caso, confirmó por unanimidad la resolución reclamada. De dicha sentencia destacan algunos criterios que refuerzan y robustecen el razonamiento del TEPJF acerca de la adopción e implementación de acciones afirmativas. Entre ellos resalta la consideración de la igualdad y la no discriminación como derechos, como principios y como norma imperativa de derecho internacional o *ius cogens*. En ese sentido, los partidos políticos como entes de interés público están obligados a observar el principio de igualdad y no discriminación.

El Tribunal Electoral analizó si la adopción de la acción afirmativa en favor de las personas de la diversidad sexual cumplía con los requisitos para ser considerada razonable o justificada. En primer lugar, comprobó que existe un sustento normativo que autoriza al INE para la implementación de estas medidas. En segundo, reconoció que el grupo en cuestión se encuentra efectivamente en una situación de vulnerabilidad. En este punto conviene resaltar que México es el segundo país más peligroso en el mundo para las personas trans. De acuerdo con la organización Transgender Europe, solo en 2022 se registraron 55 asesinatos de personas trans en el país. La Sala Superior consideró que el tribunal regional sí motivó y ponderó la decisión de establecer una cuota específica a favor de las personas de la comunidad LGBTQ+.

La Sala Superior rechazó que, de inicio, los datos personales de quienes aspiren a una candidatura reservada por ser parte de la diversidad sexual por medio de una cuota están en riesgo. Al contrario, es obligación del instituto local, en su calidad de autoridad electoral, dar un trato adecuado a esta información. Recordó que, al igual que en la sentencia SUP-RAP-121/2020, la medida deberá limitarse a verificar que se cumplen los requisitos para poder acceder a una candidatura reservada y someterá a consideración de las titulares de los datos personales el tratamiento que permiten o no permiten de ellos.

Por último, el TEPJF analizó el que a mi juicio es el tema más relevante de ambas sentencias: la alegada vulneración de los principios de autodeterminación y autoorganización partidaria a partir de la obligación impuesta para reservar candidaturas en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad en ambas decisiones y específicamente en esta, en favor de las personas de la comunidad LGTBTTIQ+. Sostuvo que, en la sentencia recurrida, el tribunal regional analizó los artículos de la CPEUM que contienen tanto el principio de igualdad y no discriminación como los de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos y concluyó que, en el caso concreto, el principio de igualdad y no discriminación prevalece sobre los de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos. “Asimismo, —subrayó— hizo una delimitación implícita del contenido de los principios en pugna y concluyó que era óptima para cumplir con el imperativo constitucional de respetar, proteger y garantizar el goce de los derechos fundamentales en la mayor medida posible contenido en el artículo 1 de la Constitución general” (SUP-REC-117/2021, 4.6.2). Observó que la Sala Regional realizó un ejercicio *implícito* de ponderación en el momento en que emitió una serie de directrices para que el instituto local evaluara la idoneidad, razonabilidad y estricta proporcionalidad de la medida adoptada.

Señaló que todos los partidos políticos, como entes de interés público, tienen la obligación de postular candidaturas conforme a derechos humanos y al principio de igualdad, lo que significa que no pueden realizar acciones discriminatorias contra personas o grupos, mucho menos aquellos que históricamente han sido colocados en situaciones de vulnerabilidad. Subrayó que la ideología de un determinado partido político no puede interpretarse como incompatible con la postulación de personas de la diversidad sexual. Hacerlo sería contrario al principio de igualdad y no discriminación y, debido a que los partidos políticos han sido omisos en garantizar la representación de toda la sociedad, las medidas implementadas por las autoridades electorales para garantizar el cumplimiento de dichos principios constitucionales y convencionales se encuentran justificadas siempre que la intromisión sea razonable, necesaria y proporcional.

Conclusiones

Como respuesta a estas dos sentencias (en especial a la del expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados), diversos grupos parlamentarios presentaron una iniciativa de reforma constitucional el 23 de marzo de 2023. En ella se pretendía limitar las facultades del INE en la adopción de acciones afirmativas y del TEPJF para la resolución de controversias que involucran su implementación. De acuerdo con la iniciativa, al implementar acciones afirmativas, tanto el INE como el TEPJF rebasaban la esfera de sus competencias e invadían las competencias del Poder Legislativo. Ello “supone que se ponga en riesgo la protección de Derechos Humanos, al emitir decisiones sin contar con un asidero constitucional adecuado”. Sostuvieron que el principal problema era que la adopción de medidas formal y materialmente legislativas por parte del INE y del TEPJF en materia de derechos políticos y electorales constituía una indebida creación judicial del derecho. La iniciativa fue desestimada, en gran medida gracias a la movilización por parte de la sociedad civil y algunas personas representantes. No obstante, el episodio debería alertarnos profundamente.

En la mejor de las interpretaciones, muchos de los argumentos discutidos confunden una representatividad cuantitativa (es decir, el número de personas representantes de cada grupo en cada legislatura) con una cualitativa o sustantiva, en la que los contextos que colocan a ciertas personas y grupos en situaciones vulnerables son eliminados. El problema es pensar que, por el hecho de estar presentes estas personas, van a tener agendas políticas que busquen eliminar dichos contextos y, sobre todo, que el hecho de que estén físicamente en ese espacio es una muestra de que la situación de exclusión y asimetría que les afecta ha desaparecido. Las desigualdades estructurales no se pueden erradicar en un solo periodo legislativo, o en dos. La temporalidad de las acciones afirmativas no significa que duren un par de procesos, sino que se implementarán en tanto dure la situación de exclusión. Quizá no de manera explícita, pero las críticas a las acciones afirmativas como contrarias a los principios de representación, por un lado, y de autodeterminación y autoorganización, por el otro, suponen un ataque a la pluralidad, la cual no solo significa pluralidad de ideas, sino también en la composición de los espacios representativos. Hace tiempo se identificó que las

trayectorias de vida influyen en la manera en la que abordamos ciertos temas que son de relevancia pública y que, viceversa, el no haber pasado por ciertas experiencias suele impedir a las personas identificar y abordar problemas de las sociedades que no les han afectado directamente, como son el tema de la educación, la salud y el acceso al ejercicio de derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación.

La presencia de personas que han vivido en condiciones de marginación y de vulnerabilidad en los espacios de deliberación y decisión colectiva es crucial para idear leyes y políticas que eliminen los obstáculos que por tanto tiempo han impedido el ejercicio de los derechos de todas las personas por igual y la solución de los grandes problemas sociales y políticos, tanto aquellos de resolución inmediata como aquellos que requieren de soluciones estructurales y de largo alcance.

Los argumentos de los partidos en ambas sentencias evidencian una preocupante realidad: hay ciertas ideologías cuyo programa político incluye la negación de grupos enteros de personas, en algunos casos incluso de su existencia, en otros solo su presencia en los espacios de decisión colectiva. Argumentos, como los del PAN en la primera sentencia y del PES en la segunda, muestran la importancia de impulsar una agenda que incluya; que busque reducir las asimetrías de poder que por tantos años han sido invisibilizadas y, en ocasiones, favorecidas por las instituciones. Los argumentos de la iniciativa presentada, por otra parte, son un gran ejemplo de cómo el lenguaje aparentemente neutral puede ser usado para perpetuar y profundizar desigualdades estructurales. Lenguaje “neutral” que se reviste de una supuesta preocupación por el respeto al principio de legalidad y contraria a decisiones judiciales presuntamente arbitrarias. En su conjunto, las sentencias y la iniciativa consideradas en este capítulo muestran cómo los partidos políticos se resisten a considerar esa presencia como algo positivo. En el fondo, aunque se use el lenguaje de los derechos, es claro que dentro de su ideología está la negación de diferentes formas de vivir, pensar y existir. El TEPJF defendió una concepción de los derechos humanos y de la democracia que pretende ampliar esos horizontes, pero los ataques y cuestionamientos nos alertan acerca del fortalecimiento de posturas que van en contra de la distribución del poder político entre el mayor número de personas, es decir, en contra de la democracia.

Fuentes consultadas

- Adam, Kanya (1997). “The Politics of Redress: South African Style Affirmative Action”, *The Journal of Modern African Studies*, 35(2), pp. 231-249.
- Caballero Ochoa, José Luis y Robles Zamarripa, José Ricardo. (2022). “Un ‘enfoque trifurcado’ hacia la(s) desigualdad(es) desde el derecho. La igualdad formal, la sustantiva y la socio-económica”, en García Huerta, Daniel (ed.). *Construir la igualdad. Reflexiones en clave judicial*, México, Centro de Estudios Constitucionales-SCJN.
- Crenshaw, Kimberlé. (1989). “Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics”, *University of Chicago Legal Forum*, vol. 19892w3, art. 8, pp. 139-167.
- De Vos Marc. (2020). “The European Court of Justice and the march towards substantive equality in European Union antidiscrimination law”, *International Journal of Discrimination and the Law*, 20(1), pp. 62–87.
- Garza López, Luisa Rebeca y López Sánchez, Éricka (2021), “Acciones afirmativas en materia electoral: del regateo de derechos al oportunismo de los partidos políticos”, *Animal político*, 22 de enero, 2021. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/analisis/invitades/acciones-afirmativas-del-regateo-de-derechos-al-oportunismo-de-los-partidos-politicos>.
- Garza López, Luisa Rebeca (2023). “Acciones afirmativas: de las políticas de afirmación-protección a las políticas de redistribución-transformación”. Ensayo presentado durante concurso de #ConsejeríasINE2023. Disponible en: <https://beckgza.files.wordpress.com/2023/03/02-feb20-rbk-gza-ensayo-sobre-acciones-afirmativas-para-cg-ine-1.pdf>.
- Gerards, Janneke. (2013). “The Discrimination Grounds of Article14 of the European Convention on Human Rights”, *Human Rights Law Review*, 13(1), pp. 99-124. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30700.pdf>.
- González Le Saux, Marianne y Parra Vera, Óscar, (2008), “Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Inte-

- ramericana. A propósito del Caso Apitz”, *Revista IIDH*, vol. 47, pp. 127-164.
- Martínez Asprilla, Yurani Marcela; Ordóñez, Edward Javier. (2019). “Igualdad en las acciones afirmativas en Latinoamérica. Aproximación comparativa”. *Revista Venezolana de Gerencia*, 2, pp. 308-321. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29063446017>.
- ONU, Comité de Derechos Humanos (1989), Observación General N° 18: No discriminación. Adoptada en el 37° período de sesiones. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1404.pdf>.
- Pérez Portilla, Karla, (2022), “La interseccionalidad como concepto, su origen y potencial”, en García Huerta, Daniel (ed.), *Construir la igualdad. Reflexiones en clave judicial*, México, Centro de Estudios Constitucionales-SCJN, pp. 187- 239.
- Saba, Roberto. (2005), “(Des)igualdad estructural”, en *Revista Derecho y Humanidades*, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, pp. 479-514. Disponible en: https://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_Des_igualdad_Estructural-Saba.pdf?x20748.
- Saba, Roberto. (2008), “Igualdad, clases y clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas?”, en Gargarella, R. (ed.), *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, Buenos Aires, tomo II, Abeledo Perrot, pp. 695-742.
- Saba, Roberto. (2013), “Desigualdad estructural y acciones afirmativas”, en Díaz Romero, Pamela; Varas, A. (ed.), *Fundación Equitas*, Santiago, Ril Editor, pp. 85-125.
- Saba, Roberto. (2021). “Las acciones afirmativas y las dos caras de la igualdad”, en Ibarra Olguín, A. M. (coord.) (2021), *Discriminación. Piezas para armar*, México, Centro de Estudios Constitucionales-SCJN.
- Santana Bracamontes, Ernesto (2023). *Acciones afirmativas o medidas permanentes para la paridad*, Ciudad de México, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Santiago Juárez, Mario (2007). “¿Acciones afirmativas o discriminación inversa?”, *Revista DFensor. Acciones afirmativas en materia de no discriminación*, 12, diciembre 2007, pp. 6-7. Disponible en: https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/revista_dfensor/DFensor_2007/re0712-dfensor.pdf.
- SCJN, 2018, Amparo Directo 9/2018. Segunda Sala. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán. Sentencia de 5 de diciembre de 2018.
- SCJN, Acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017. Sentencia del 28 de septiembre de 2017. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.
- SCJN, Tesis de jurisprudencia 125/2017. Primera Sala. Sentencia del 22 de noviembre de 2017.
- Tamés, Regina y de la Torre, Carlos. (2007). “Marco internacional de las medidas especiales temporales”, *Revista DFensor. Acciones afirmativas en materia de no discriminación*, 12, diciembre, pp. 13-17. Disponible en: https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/revista_dfensor/DFensor_2007/re0712-dfensor.pdf.
- TEPJF, Recurso de reconsideración SUP-REC-117/2021. Actor: Partido Encuentro Solidario. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJF, Segunda circunscripción plurinominal, Monterrey, Nuevo León.
- TEPJF, Sentencia Felipe Bernardo Quintanar González y otros vs Consejo General del Instituto Federal Electoral. Jurisprudencia 30/2014.
- TEPJF, Sentencia Felipe Bernardo Quintanar González y otros vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral. Jurisprudencia 11/2015.
- TEPJF, Sentencia Octavio Raziel Ramírez Osorio y otros vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral y otras, Jurisprudencia 43/2014.
- TEPJF, Sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- Torres, Isabel (2008). “Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad”, *Revista IIDH*, vol. 47, pp. 226-240.

Transgender Europe (2022). “Observatorio de Personas Trans Ase-
sinadas”. Disponible en: [https://transrespect.org/es/map/
trans-murder-monitoring/](https://transrespect.org/es/map/trans-murder-monitoring/).

Walsh, Catherine. (2015). “Affirmative action(ing)s and postneoliberal
movement in South America and Ecuador”. *Cultural Dynamics*,
vol. 27(1), pp. 19-41. DOI: 10.1177/0921374014564655.

Cuando la violencia determina el resultado: la nulidad de elección por violencia política de género

Karolina Monika Gilas

Introducción

A lo largo de los últimos años, América Latina ha experimentado un aumento significativo en la representación descriptiva de las mujeres en los cuerpos legislativos nacionales. México ha estado a la vanguardia de estos cambios, habiendo adoptado no solo el principio de paridad en todo, sino también ha conseguido una representación equilibrada en los congresos estatales y un notable incremento de mujeres en las instituciones municipales (Gilas, 2020).

No obstante, se ha observado una tendencia alarmante en el país y en toda la región: el incremento de la representación y participación política de las mujeres se ha visto acompañado por un preocupante ascenso en la violencia política basada en género (Freidenberg y Del Valle, 2017; Piscopo, 2017; Krook y Restrepo, 2016; Albaine, 2015). Las mujeres que se involucran en la política, en particular aquellas que se postulan para ocupar cargos de elección popular, enfrentan una variedad de manifestaciones de violencia. A ellas se les suele negar su derecho al sufragio, enfrentan obstáculos para asumir o ejercer su cargo libremente, y reciben amenazas, intimidaciones, difamaciones y ofensas. Asimismo, no son infrecuentes las agresiones físicas y sexuales contra ellas, sus colaboradores y sus familiares (Gilas, 2020b).

Debido al aumento en la frecuencia de los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género presentados ante el Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), esta institución tiene más oportunidades de interpretar las normas y establecer criterios que pueden contribuir a fortalecer o debilitar la protección a las mujeres. En los últimos años, el TEPJF ha emitido pronunciamientos respecto de diversos aspectos de este fenómeno, incluyendo su manifestación en los contenidos de la propaganda electoral y la posibilidad de declarar la nulidad de una elección afectada por violencia política en razón de género.

Este artículo analiza una de las decisiones tomadas por la Sala Superior en dos casos relativos a la nulidad de las elecciones precisamente por violencia política en razón de género (SUP-REC-1861/2021 y SUP-REC-2214/2021). El trabajo pretende discutir ambos casos a la luz de los criterios previos del Tribunal Electoral relativos a este fenómeno de violencia, así como en la línea jurisprudencial relativa a la declaratoria de nulidad de las elecciones por violación a principios constitucionales.

Su objetivo es evaluar la consistencia de los criterios del TEPJF, su impacto en la protección de los derechos de las mujeres y en la dinámica de los procesos electorales, así como su lugar en el sistema de nulidades electorales existente en el país. Para ello, en el segundo apartado se aborda el concepto de violencia política en razón de género desde la perspectiva teórica y normativa, para establecer un marco de referencia para el análisis subsecuente. En el apartado tercero, se dibuja el panorama de dicho fenómeno en México y las tendencias observadas a lo largo de los últimos años. En la cuarta parte, se analizan los criterios emitidos por el Tribunal Electoral acerca de esta clase de violencia, en particular las argumentaciones relativas a las declaratorias (o no) de nulidad de las elecciones en presencia de este fenómeno. Finalmente, se concluye acerca de la consistencia de las decisiones del TEPJF y el impacto de las declaratorias de nulidad realizadas.

Violencia política de género en la perspectiva teórica y jurídica

La violencia contra las mujeres en política es un concepto en evolución y de importancia crítica que opera en la intersección del género,

el poder y la participación política. Este concepto abarca una amplia gama de actos de violencia física, psicológica y sexual dirigidos contra las mujeres debido a su participación o posible participación en el ámbito político. Se extiende tanto a la política formal, organizada institucionalmente, como a la actividad política informal, basada en la comunidad (Krook y Restrepo Sanín, 2016).

La violencia política de género se refiere a decisiones, acciones y comportamientos que dificultan el acceso o el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres y otras personas debido a su género. La violencia contra las candidatas a cargos políticos es un aspecto de la violencia política que se dirige en específico a las mujeres que buscan entrar en espacios de decisión pública por medio de vías electorales. Puede ir desde la violencia física a la psicológica, o incluso a la digital, en forma de acoso en línea, y tiene como objetivo desalentar, disuadir o impedir por la fuerza que las mujeres participen en los procesos electorales (Krook, 2018). Pueden ser amenazadas con daños físicos o la muerte, acosadas sexualmente o convertirse en víctimas de difamaciones y campañas de desprestigio destinadas a socavar su credibilidad y posición entre los votantes (Bardall, 2011). Dichas prácticas, que van desde la presión para que abandonen la política hasta el mantenimiento de la distribución de poder sexuada, reflejan el rechazo a reconocer la legitimidad de las mujeres como actores políticos y aumentan los obstáculos que enfrentan en los partidos. En muchos casos, las que se presentan a cargos políticos se enfrentan a amenazas explícitas o actos de violencia a causa de sus candidaturas.

Las mujeres en política a menudo son utilizadas como relleno de listas, moneda de cambio o un premio en disputas partidistas, en lugar de ser reconocidas como una oportunidad para mejorar las prácticas políticas, expandir los derechos y reducir la desigualdad. En respuesta a los continuos ataques, humillaciones, estigmatizaciones y discriminación, se han llevado a cabo esfuerzos para regular la violencia política en razón de género, con apoyo de activistas locales, redes de mujeres políticas y actores internacionales.

En un intento por comprender este concepto a profundidad, Krook (2018) define la violencia contra las mujeres en la política como actos que les infligen daño y tienen como objetivo disuadirlas de participar en actividades políticas, silenciar sus voces o cambiar sus posturas en

temas particulares. Esta forma de violencia se considera de género porque se dirige principalmente contra ellas debido a su género y sus ambiciones o roles políticos.

La violencia política en razón de género puede adoptar diferentes formas como física, simbólica, patrimonial, sexual y digital, y su naturaleza puede variar según el contexto cultural y político. A menudo, esta violencia adquiere características diferenciadas por género, siendo más frecuente contra las mujeres y con connotaciones sexistas, que incluyen lenguaje o imágenes sexualizadas y ataques sexuales. La violencia contra las mujeres en política abarca numerosos actos, desde la violencia física más llamativa hasta formas más sutiles, como la difamación, las amenazas, el acoso y el sexismo. Estas acciones pueden ser impulsadas por diversos actores, incluidos competidores políticos, colegas o incluso el público (Bjarnegård, 2018).

Las dirigencias y militancias de partidos políticos suelen ser fuentes principales de este tipo de violencia, incluso contra mujeres de sus propios grupos. La igualdad de género no ha sido prioritaria para los partidos, lo que ha resultado en menos oportunidades para ellas en cargos de dirección y representación popular, acceso limitado a fondos para campañas y dificultades adicionales en su ascenso político.

Estas formas de violencia tienen una naturaleza de género, en el sentido de que se dirigen desproporcionadamente a las mujeres basándose en normas y estereotipos de género. Por ejemplo, las candidatas suelen ser objeto de comentarios sexistas y críticas relativas a su aspecto, estado civil o vida familiar, los cuales rara vez se aplican a sus homólogos masculinos (Biroli, 2016).

La creciente proliferación de plataformas digitales también ha creado nuevos espacios para la violencia contra las candidatas. El acoso y el abuso en línea, incluidas las amenazas, el discurso de odio y el intercambio no consentido de información privada (*doxing*), se utilizan cada vez más para intimidarlas y obligarlas a retirarse de los debates políticos (Marwick y Caplan, 2018).

En resumen, se puede conceptualizar la violencia política contra las mujeres en razón de género como comportamientos dirigidos en específico contra ellas por el hecho de ser mujeres, con el propósito de que abandonen la política, al ejercer presiones de todo tipo para lograr que renuncian a ser candidatas o a un cargo político en particular

(Krook, 2016), o también por medio de la distribución sexuada de poder y la utilización —consciente o inconsciente— de cualquier medio que se tenga a disposición para preservarla (Bardall, Bjarnegård y Piscopo, 2019, p. 7).

La investigación ha demostrado que este tipo de violencia tiene un efecto amedrentador en la participación política femenina. Las mujeres que sufren o presencian este tipo de violencia pueden verse disuadidas de presentarse a las elecciones o de participar activamente en política. Esto, a su vez, mantiene o exacerba las disparidades de género en la representación política (Bjarnegård, 2018). La violencia contra las candidatas no solo perjudica a las mujeres de manera individual, sino que también socava los principios democráticos. Con esto, dificulta el proceso de elecciones libres y justas, ya que la violencia o la amenaza de violencia pueden manipular los resultados electorales y distorsionar la voluntad del electorado (Krook y Restrepo Sanín, 2016). En otras palabras, la violencia contra las mujeres en la política socava los principios democráticos al obstruir la participación de las mujeres y, por lo tanto, limitar la representatividad y la inclusividad de las instituciones políticas (Unión Interparlamentaria, 2016).

La erradicación de este tipo de violencia requiere marcos regulatorios claros para proteger los derechos políticos y humanos de las mujeres. Dichos marcos han surgido de la combinación del activismo local, redes de mujeres políticas y la influencia de actores internacionales como ONU Mujeres y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La magnitud de la violencia política contra las mujeres ha impulsado esfuerzos para generar reformas legislativas y judiciales que regulen, sancionen y reparen los actos relacionados con estas violencias (Freidenberg y Del Valle, 2017). La regulación de la violencia política de género es complicada, ya que a menudo quienes perpetran estas acciones también son responsables de su regulación. En ese contexto, la justicia electoral desempeña un papel crucial en la protección de los derechos político-electorales de las mujeres.

A pesar de la resistencia a la creación de leyes específicas para proteger los derechos políticos de las mujeres, varios países han empezado a establecer marcos regulatorios que identifican, previenen, sancionan y reparan en casos de violencia política (Restrepo Sanin, 2020; Freidenberg y Del Valle, 2017; Albaine, 2015). Estos marcos regulatorios

nacionales se desarrollaron bajo el amparo de tratados internacionales de derechos humanos y de protección de los derechos de las mujeres, aunque, al mismo tiempo, han establecido diversos niveles de protección (Freidenberg y Gilas, 2022).

La Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en la Vida Política, aprobada en 2016, establece estándares para la creación de legislación que conceptualice y sancione actos de violencia política en razón de género, repare el daño a las víctimas y establezca medidas de no repetición. La discusión inicial se ha centrado en la tipificación de casos de violencia política de género, la especificación de sanciones y su aplicación. Los tres elementos resultan fundamentales para combatir la normalización de ciertas prácticas violentas en política (Freidenberg y Gilas, 2022).

México se apega a los estándares de dicha ley modelo: la conceptualización de la violencia política en razón de género es exhaustiva e incluye una definición explícita y un catálogo amplio de supuestos; la legislación mexicana requiere la coordinación entre instituciones estatales para abordar la violencia, y se han establecido medidas específicas de protección para las mujeres políticas, como planes de seguridad y la suspensión del cargo de la persona agresora. Asimismo, la norma mexicana se distingue por su enfoque innovador en cuanto a las sanciones, en comparación con otros países de la región (Freidenberg y Gilas, 2022; Freidenberg y Gilas, 2023). Aparte de las sanciones administrativas y penales, la normativa establece que el agresor pierda sus derechos políticos a ser elegido.

El Instituto Nacional Electoral (INE) —en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-91/2020— ha creado un Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, que proporciona información sistematizada acerca de individuos sancionados que no pueden postularse para cargos de elección popular. En mayo de 2023 fue adoptada la reforma constitucional de 3 de 3, que determina que ninguna persona deudora de pensión alimenticia, agresora sexual o que haya cometido violencia familiar podrá tener un empleo en el gobierno, ya sea en el ámbito federal, estatal y municipal (DOF, 2023).

Además, una innovación normativa importante es la posibilidad de anular una elección si se demuestra que ha habido violencia política en

razón de género, una medida destinada a inhibir conductas que afectan los derechos políticos-electorales de las mujeres y las personas de las diversidades sexo-genéricas (Freidenberg y Gilas, 2022).

Violencia política de género en las elecciones mexicanas

En el ámbito político, la violencia en razón de género se ha hecho cada vez más presente. Desde los procesos electorales de 2014, las denuncias de actos de violencia contra las mujeres precandidatas o candidatas han sido cada vez más frecuentes. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) reportó 141 casos de violencia política en razón de género en los procesos electorales de 2015 y 2016 (FEPADE, 16 de agosto 2016), así como más de 200 casos entre 2016 y 2018 (Dávila, 25 de abril 2018). Entre las denuncias podemos encontrar casos de agresiones físicas y verbales, amenazas y ofensas provenientes de los contrincantes políticos, los medios de información, los funcionarios públicos y desde los propios partidos políticos.

El TEPJF, que lleva el registro de casos relacionados con esta clase de violencia, identifica 1,881 sentencias emitidas acerca de este tema con corte a abril de 2023 (DGIDPG, 2023). De dichos casos, 908 corresponden al proceso electoral 2020-2021 (DGIDPG, 2021).

Algunos ejemplos de lo ocurrido son las denuncias presentadas ante las autoridades y medios de comunicación durante los procesos electorales de 2014-2016: agresiones físicas contra la precandidata a una diputación federal en Morelos, Gabriela Pérez Cano, y a su hijo menor de edad (con el mensaje: “Abandona la candidatura”), así como a Yessenia Alamilla Vicente, candidata a la alcaldía del municipio de Reforma, en Chiapas, ambas postuladas por el Partido Acción Nacional (PAN); la agresión física y sexual contra la vocal ejecutiva electoral Lorena Nava Cervantes, en Juchitán, Oaxaca, y el asesinato de Aidé Nava González, precandidata a la alcaldía de Ahuacuotzingo, Guerrero, postulada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Secretaría de Gobernación, 2016). Durante las elecciones en Sonora, en abril de 2015, aparecieron unas mantas en la vía pública con las frases “Las mujeres como las escopetas, cargadas y en el rincón” y “La panocha en las coyotas, ¡no en palacio!”, refiriéndose a las aspiraciones políticas de las mujeres (García, 2015; Secretaría de Gobernación, 2016).

Una regidora plurinominal del ayuntamiento de Villaflores fue exhibida en Facebook en una fotografía en la que aparece con un disfraz rojo en un hotel, acompañada del siguiente mensaje: “Amigo presidente municipal me gustaría que exhortara a su regidora a conducirse con responsabilidad en su encomienda; no que pocos meses de su administración no hace otra cosa que andar exhibiéndose en situaciones comprometedoras que daña la imagen del H. Ayuntamiento” (Voces Feministas, 9 de mayo 2016). En 2014, legisladores solicitaron la renuncia de la consejera presidenta del Instituto Estatal Electoral de Campeche, al considerar que su embarazo le impedía el desarrollo adecuado de sus funciones (Comunica Campeche, 15 de octubre 2014). En el marco de las elecciones de 2016, Alberto Silva Ramos, líder del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en Veracruz, señaló en una declaración pública que su partido aplicaría “pruebas anti-embarazo a las aspirantes a una candidatura” (Sánchez, 3 de febrero 2015).

Muchos de los casos señalados arriba, de comentarios y comportamientos, solían ser parte de la vida política, del “costo” que pagaban las mujeres por atreverse a entrar en este ámbito de dominación masculina. Sin embargo, en la actualidad, ante el reconocimiento legal de la violencia política contra las mujeres en razón de género, la creación de mecanismos de denuncia y una mayor apertura pública a esta, mayor apoyo a las víctimas y más fuerte rechazo hacia las conductas violentas, dicha clase violencia se denuncia con más frecuencia y es atendida por las autoridades.

Violencia política de género como causal de nulidad electoral

En este apartado se analiza la evolución de los criterios del TEPJF relativos la nulidad por violencia política en razón de género, desde los primeros asuntos que involucraron este tipo de análisis, hasta los dos casos centrales para este trabajo: las sentencias relativas a las elecciones en Iliatenco, Guerrero, y Atlautla, Estado de México.

Los primeros criterios acerca de nulidad por violencia de género

Los primeros casos de violencia política en razón de género que fueron analizados por las autoridades electorales como posible causal de nulidad se dieron en las elecciones locales celebradas en 2016, 2017 y 2018. Entre estos destacan los de las elecciones de las gubernaturas del Estado de México y Tlaxcala, así como de la alcaldía de Coyoacán.

En 2016, Lorena Cuéllar Cisneros, candidata a la gubernatura de Tlaxcala por el PRD, alegó que había sido víctima de violencia política en razón de género que afectó el resultado de las elecciones. Cuéllar Cisneros describió varios actos, que incluían calumnias de sus oponentes y actos de violencia e intimidación contra sus simpatizantes. El TEPJF desestimó la mayoría de los actos denunciados como violencia política de género, alegando evidencia insuficiente. Solo se consideró el video “Lorena baila al ritmo de la delincuencia” como una expresión de violencia de género, ya que portaba una carga discriminatoria en el contexto electoral.

En la sentencia del caso, la Sala Superior sostuvo que

las condiciones de autenticidad del sufragio implica que, el entorno de la elección, deba estar inmerso en un ambiente de libre expresión, libertad de discriminación de todo tipo, equidad entre hombres y mujeres, entre otras condiciones. De ahí que, la comisión de hechos constitutivos de violencia política de género durante el proceso electoral, sean incompatibles con las condiciones de autenticidad, equidad, libertad de una contienda comicial y, por lo tanto inciden directamente en su validez. (Sentencia SUP-JDC-1706/2016)

Sin embargo, el video referido solo fue distribuido en YouTube, plataforma en la que tuvo tan solo 77 vistas, correspondientes a 0.008 % de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de Tlaxcala. El Tribunal Electoral sostuvo entonces que el video, a pesar de constituir violencia política de género, no tuvo impacto en el resultado electoral (Sentencia SUP-JDC-1706/2016).

En el caso de Delfina Gómez Álvarez, candidata de Morena a la gubernatura del Estado de México en 2017, se alegó que ciertas expresiones que cuestionaban su independencia política (“¿Delfina es nombre

propio? ¿O así le dicen por como la trata quien la nombró y es su jefe?”) constituían violencia política de género y afectaban su capacidad de captar las preferencias de los votantes. Sin embargo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que las expresiones no estaban vinculadas a su género, sino a su relación con el líder de su partido (Sentencia SUP-JDC-383/2017).

El tercer caso relevante es el de las elecciones de 2018 en México, en las que María de Lourdes Rojo e Incháustegui, candidata por la coalición “Juntos haremos historia” a la alcaldía de Coyoacán, alegó que fue víctima de varios actos de violencia política en razón de género que interrumpieron su campaña y dificultaron su obtención de apoyo de los votantes. En primera instancia, la Sala Regional Ciudad de México declaró la nulidad de la elección, argumentando la violación de los principios constitucionales de equidad y legalidad, y la violencia política de género (Sentencia SCM-JRC-194/2018 y acumulado). La Sala Regional consideró que la difusión de contenido violento hacia la candidata, que la denigraban a partir de los hechos de su vida privada y de su carrera artística previa, haciéndose valer de los estereotipos de género, violó directamente su derecho a la igualdad y generó un ambiente de violencia política.

No obstante, al revisar el caso, la Sala Superior revocó la nulidad de la elección con el argumento de que, a pesar de los actos de violencia perpetrados contra la candidata, estos no fueron suficientes para invalidar la elección (SUP-REC-1388/2018). Según la Sala Superior, la violencia no le impidió ejercer su derecho a ser votada ni tuvo un impacto demostrable en la decisión del electorado: si bien existieron actos de violencia cometidos en su perjuicio, estos no fueron generalizados ni de la entidad suficiente para invalidar la elección. En la sentencia se señaló también que los hechos de violencia no le habían impedido ejercer su derecho a ser votada (por ejemplo, realizar los actos de campaña) y que no se demostró que estos hechos hubiesen tenido un impacto en la decisión del electorado y, con ello, en el resultado de la elección. Además, se indicó que no había pruebas suficientes para vincular los actos de violencia con el candidato ganador, Manuel Negrete Arias, su partido político (alianza “Por México al frente”, integrada por el PAN, PRD y Movimiento Ciudadano) o sus simpatizantes.

En los tres casos de violencia política en razón de género, el TEPJF concluyó que los actos de violencia simbólica no fueron lo suficientemente graves como para justificar la anulación de las elecciones. En cada caso, el Tribunal adoptó una definición amplia de la violencia, incluyendo cualquier acto u omisión que obstaculice el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y enfatizó que la violencia política en razón de género se distingue de la violencia política general en que los derechos de ellas se ven afectados en un contexto de discriminación de género, es decir, por ser mujeres o por ser afectadas de manera más intensa que sus contrapartes masculinas.

El razonamiento de estas primeras sentencias sugiere que, para el Tribunal Electoral, la gravedad de la violencia política contra las mujeres estuvo asociada a su modalidad. El TEPJF consideró que las expresiones sexistas y los estereotipos de género en la propaganda o las expresiones de los contendientes no eran graves. Según estos primeros pronunciamientos, a menos que exista evidencia de que los actos de violencia hayan realmente impedido a una candidata ejercer sus derechos (realizar actos de campaña, moverse de manera libre, tener recursos suficientes), su gravedad no es suficiente para justificar la anulación de las elecciones.

Violencia que lleva a la nulidad: Iliatenco, Guerrero, y Atlautla, Estado de México

Los casos de Iliatenco y Atlautla, Estado de México, marcan el inicio de una nueva interpretación del TEPJF respecto de la incidencia de los actos de violencia política en razón de género en los resultados electorales. A continuación, se describen los hechos y los argumentos vertidos en ambos casos.

La candidata indígena tlapaneca de Movimiento Ciudadano (MC), Ruperta Nicolás Hilario, compitió por la presidencia municipal de Iliatenco, Guerrero, en las elecciones del 6 de junio de 2021. En la contienda se enfrentó a Eric Sandro Leal Cantú, candidato del Partido del Trabajo (PT). El ganador a la presidencia municipal resultó ser Leal Cantú, por una diferencia mínima de 56 votos.

El partido MC presentó una demanda ante el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (TEEG), en la que alegaba que los actos de violencia

dirigidos en contra de su candidata a la presidencia municipal influyeron en el resultado electoral (expediente TEE-JIN-024/2021). El TEEG tuvo por acreditadas las irregularidades, incluyendo los actos de violencia contra Ruperta Nicolás Hilario, en particular la pinta de bardas y colocación de mantas en diversos lugares del municipio con frases de rechazo a la candidata y a la presencia de las mujeres en la vida política: “fuera”, “es tiempo de hombres”, “ninguna vieja más en el poder”, “las mujeres no saben gobernar”, “las viejas no cirben (sic)”. Sin embargo, estimó que estas fueron insuficientes para alterar el resultado de la elección.

Inconformes con esta decisión, el partido y su candidata impugnaron la resolución ante la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF. En su demanda, señalaron que las irregularidades ocurridas durante el proceso electoral, en particular la violencia política en razón de género dirigida en contra de Ruperta Nicolás Hilario, afectaron el desarrollo de los comicios, distorsionaron sus resultados y socavaron su legitimidad, por lo que solicitaron que la Sala Regional declarara la nulidad de la elección.

La Sala Regional Ciudad de México reconoció la existencia de los actos de violencia identificados por el tribunal local, pero adoptó una postura distinta en la valoración de su impacto. A juicio de dicho órgano jurisdiccional, “los actos de violencia política por razón de género cometidos contra la Candidata provocaron una afectación sustancial e irreparable a los principios de libertad del voto, equidad en la contienda e igualdad”, pues

la injerencia indebida de cualquier sujeto dirigida a alterar la voluntad del electorado, en abierta violación a la normativa electoral, se opone de manera directa al derecho de base constitucional de toda la ciudadanía de emitir su voto en forma libre y razonada, a partir de los programas, principios e ideas que postulan dichos entes de interés público. (SCM-JRC-225/2021)

La Sala ponderó las características del municipio, que abarca una comunidad pequeña, mayoritariamente indígena, con altos niveles de marginación; la gravedad y extensión de los actos de violencia, y la diferencia de votos entre el primer y segundo lugar (53 votos o 0.97 % del total de los sufragios emitidos). En consecuencia, determinó anular

la elección municipal de Iliatenco, al reconocer que los actos de violencia política contra la candidata constituyeron una violación grave que transgredió los principios de igualdad, libertad y equidad en la contienda.

La decisión de la Sala Regional en el SCM-JRC-225/2021 fue impugnada por el PT y su candidato ante la Sala Superior. Su demanda se centró en cuatro argumentos centrales: 1) la violación del principio de inocencia, 2) la indebida valoración del impacto de los actos de violencia en el resultado electoral (no se demostró la influencia en el electorado), 3) la ausencia de la determinancia, y 4) la inexistencia de la afectación a la candidata (no se le impidió ejercer el derecho a ser votada).

Al respecto, la Sala Superior desestimó los argumentos sostenidos por los actores en este recurso y confirmó la nulidad declarada por la Sala Regional. En cuanto a la presunción de la inocencia, la Sala Superior sostuvo que no fue violado este principio, pues en la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México no se establece la responsabilidad de los recurrentes, sino que, por el contrario, se señala que se desconoce a las personas responsables por los actos de violencia. Al mismo tiempo, señaló que la atribuibilidad de los actos de violencia no es un prerequisite para declarar la nulidad de los comicios, pues el aspecto relevante es el impacto que estos hechos tienen en el resultado electoral. Finalmente, en la sentencia se señala que la nulidad de la elección no busca “castigar a los recurrentes quitándoles el triunfo obtenido, si bien la revocación es una consecuencia jurídica inevitable, lo cual no implica que se les esté sancionando o atribuyendo la comisión de los actos de violencia” (SUP-REC-1861/2021).

Acerca de la inexistencia de la afectación a la candidata, la Sala observó un impacto negativo en el derecho a ser votada, pues la puso en una situación de desventaja ante el electorado, al mermar su imagen pública, “haciéndola ver como que por su condición de mujer era incapaz de gobernar” (SUP-REC-1861/2021).

Por último, en cuanto a la incidencia en el resultado electoral y su determinancia, la Sala Superior le dio razón a la Sala Regional, al señalar que la existencia de las pintas y anuncios con mensajes con connotaciones peyorativas es un hecho innegable, que la diferencia entre el primer y segundo lugar fue de 53 votos (0.97 % del total), y que la

ciudadanía del municipio estuvo expuesta a estos mensajes en días previos a la jornada electoral, por lo que sostuvo que

Tales elementos prueban que la violencia política de género que derivó en violaciones generalizadas y determinantes, transgredió los principios constitucionales, poniendo en duda la certeza de la elección e influyeron activamente en el resultado obtenido, ello, pues dichas irregularidades resultan suficientes para actualizar la hipótesis de nulidad relativa a irregularidades graves acreditadas a plenitud, no reparables, que tuvieron incidencia durante la jornada electoral.

Ante la determinancia de estos efectos, la consecuencia es concluir que la elección se vició de manera trascendente e irreparable en su autenticidad, por hechos que no pueden ser pasados por alto debido al desconocimiento de su origen, pues tuvieron tal impacto que transgredieron el principio de certeza de la elección. (SUP-REC-1861/2021)

En este caso, de la primera nulidad electoral declarada por violencia política en razón de género, la Sala Superior identificó estereotipos de género acerca de la actuación de los actores en la campaña electoral y consideró como agravante el hecho de que la víctima era una mujer, indígena y en situación de precariedad, lo que la colocó en una posición de interseccionalidad en la discriminación (Jarquín Orozco, 2021).

En el segundo caso de interés, de nulidad de la elección en Atlautla, Estado de México, la violencia de género fue dirigida en contra de Carmen Carreño, la candidata del PRI a la presidencia municipal. En esta elección fue declarado ganador el candidato de la coalición “Juntos haremos historia” (Morena, PT y Partido Verde Ecologista de México), Luis Enrique Valencia Venegas.

El resultado electoral fue impugnado por el PRI y su candidata, Carmen Carreño, ante el Tribunal Electoral del Estado de México. El tribunal local, en la sentencia JI-15/2021, confirmó la validez de la elección en cuestión y sostuvo que las expresiones de violencia contra la candidata del PRI —ocho bardas con pintas ofensivas hacia la candidata del PRI (“puta”, “puta vieja”, “puta ratera” y “muera”)— no fue determinante para el resultado electoral, al haber estado expuestas en el municipio durante un solo día, por lo que la candidata pudo ejercer plenamente su derecho a ser votada.

Esta decisión fue impugnada por el PRI ante la Sala Regional Toluca del TEPJE; el partido actor sostenía que el tribunal local no realizó un

análisis debido del carácter determinante de los actos de violencia y no resolvió el caso con perspectiva de género.

La Sala Regional tuvo por acreditada, al igual que la instancia local, la existencia de la violencia de género en contra de la candidata del PRI. Sin embargo, su interpretación de la influencia de este hecho en los resultados electorales fue muy distinta. Para la Sala Regional Toluca, el tribunal local no analizó el caso desde la perspectiva de género, pues no tomó en cuenta que el lenguaje utilizado contenía un mensaje subliminal que posicionó a la candidata en un lugar de inferioridad y subordinación.

Tampoco reconoció que los mensajes ofensivos constituían no solo violencia política por razón de género, sino también discursos de odio que afectaron los principios rectores del proceso electoral y los resultados de la elección. Además, a juicio de la Sala Regional, “condicionó la declaración de la nulidad de la elección al cumplimiento de requisitos que la ley no prevé, por lo que resulta incongruente que hubiera tenido por acreditada la violencia política en razón de género en contra de la [candidata] y aun así hubiera resuelto confirmar la elección impugnada” (ST-JRC-227/2021).

Si bien la Sala Regional Toluca sostuvo que la instancia local señaló de manera correcta que para la declaratoria de nulidad electoral no era suficiente la existencia de actos de violencia política en razón de género, sino que se requería, además, que esta fuera determinante para el resultado de la elección, en sus aspectos cualitativo y cuantitativo, no obstante, se cumplía la determinancia en los dos aspectos. La diferencia de 2.56 % de la votación general entre el primero y el segundo lugar es reducida y menor a 5 % establecido constitucional y jurisprudencialmente como margen de referencia. De manera cualitativa, la presencia de “la violencia política en razón género y el discurso de odio cometidos en contra de la candidata” resultaba suficiente para acreditar la violación a los principios constitucionales. A juicio de la Sala del TEPJF,

no minimiza la afectación e incidencia de los hechos violentos en el proceso electoral, ya que los Estados deben implementar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación y la violencia contra la mujer en la vida política y pública del país, para lo cual deben adoptar las medidas apropiadas para modificar prácticas jurídicas o

consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer. (ST-JRC-227/2021)

En consecuencia, en plenitud de jurisdicción, la Sala Regional Toluca analizó el caso y realizó la ponderación de la gravedad e incidencia de los actos de violencia en el resultado electoral. Para ello, aplicó el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres y el test propuesto por Cook y Cusack (2009),¹ así como la prueba de umbral que fue desarrollada en el Plan de Acción de Rabat² para el análisis del discurso de odio. En consecuencia, decidió revocar la sentencia del tribunal estatal y declarar la nulidad de la elección municipal de Atlautla,

al acreditarse la existencia de violencia política por razón de género a través de un discurso de odio e insultos estereotipados contenidos en la propaganda electoral denunciada en contra de la candidata que quedó en segundo lugar de la votación, lo cual fue determinante cuantitativa y cualitativamente para el resultado. (ST-JRC-227/2021)

Esta decisión fue impugnada por diversos actores ante la Sala Superior del TEPJF en un recurso de reconsideración SUP-REC-2214/2021,³

¹ El test propone analizar una situación de posible discriminación a partir de las siguientes preguntas: 1) ¿De qué manera una ley, política o práctica estereotipa a hombres y mujeres?; 2) ¿Existe evidencia de que se han asignado estereotipos de género?; 3) ¿Cuáles son los estereotipos de género operantes y las formas que adoptan?; 4) ¿Cuáles son sus contextos, sus medios de perpetuación y la manera de eliminarlos?; 5) ¿En qué forma la aplicación, ejecución o perpetuación de un estereotipo de género en una ley, política o práctica lesiona a las mujeres?; 6) ¿Se está negando un beneficio a las mujeres en razón de la existencia de cierto estereotipo de género?; 7) ¿Se está imponiendo una carga a las mujeres en razón de la existencia de cierto estereotipo de género?; y 8) ¿Se degrada a las mujeres, se les minimiza su dignidad o se les marginaliza de alguna manera en razón de la existencia de cierto estereotipo de género? (Cook y Cusack, 2009).

² El Plan de Rabat propone una prueba de umbral que toma en cuenta seis elementos: 1) El contexto social y político; 2) La categoría del hablante; 3) La intención de incitar a la audiencia contra un grupo determinado; 4) El contenido y la forma del discurso; 5) La extensión de su difusión, y 6) La probabilidad de causar daño, incluso de manera inminente.

³ Cabe señalar que en el expediente SUP-REC-2214/2021 se han testado los datos personales de la candidata afectada, el cargo al que fue postulada e, incluso, los números de expedientes de las resoluciones emitidas por la instancia local y la sala regional. Si bien es fundamental que las autoridades electorales tomen medidas que busquen evitar la revictimización de las personas afectadas por los actos de violencia, esta decisión resulta incongruente con los principios de máxima publicidad, pues dificulta el análisis del caso y los argumentos vertidos por las tres instancias. Tratándose de los actos públicos y del resultado de una elección, estos son de interés público. La propia Sala ha sido incongruente, pues no oculta el apellido de la candidata al

con los argumentos de que: 1) los hechos de violencia no tuvieron un impacto suficiente para declarar la nulidad de la elección, pues no se acreditó la autoría de dichos actos; 2) el análisis de la Sala Regional había sido indebido, y 3) no existía la causal de nulidad por violencia política en razón de género.

En la sentencia, la Sala Superior señaló que la atribuibilidad no es un requisito necesario para la declaratoria de nulidad y que los hechos de violencia pueden trascender al ánimo del electorado sin importar quién los hubiese cometido.

Al respecto del análisis realizado por la Sala Regional, la Sala Superior sostuvo que este cumple con los estándares aplicables, pues la Sala Regional Toluca tomó en cuenta las circunstancias que rodean el caso, las particularidades del municipio, y lo analizó con perspectiva de género. Para la Sala Superior, el estudio realizado por el órgano jurisdiccional de la quinta circunscripción, “aunado a la pequeña diferencia de votos que separan a la candidata que quedó en segundo lugar de quien obtuvo el primero”, permite “inferir con un alto grado de certeza que los hechos constitutivos de violencia política en razón de género perpetuados en su contra afectaron el resultado de la elección” (SUP-REC-2214-2021).

Finalmente, en cuanto a la inexistencia de la causal de nulidad, la Sala Superior consideró que los actos de violencia actualizan la causal genérica que hace referencia a la existencia de violaciones generalizadas, sustanciales, plenamente acreditadas y determinantes para el resultado de la elección, y que sí se encuentra prevista por la normatividad estatal.

En consecuencia, la Sala Superior determinó confirmar la sentencia de la Sala Regional Toluca y, con ello, anular la elección, al concluir que

se encuentra plenamente acreditada la determinancia de la violencia política de género en los resultados de la elección obtenidos en el municipio de Atlautla, Estado de México, pues se trató de actos generalizados en el municipio, no únicamente en un sector específico de la

reproducir las frases denigrantes que son materia de análisis en el recurso. Por último, la información acerca de las elecciones, las candidaturas que participaron en estas, sus resultados y los actos de violencia están ampliamente disponibles en las fuentes oficiales y periodísticas.

población y que influyeron en el electorado de manera determinante.
(SUP-REC-2214/2021)

Como se puede observar, en las decisiones recientes, el TEPJF ha adoptado una nueva interpretación del fenómeno de violencia política en razón de género y su impacto en los resultados electorales, así como una nueva metodología de análisis de la determinancia en estos casos.

Evolución de los criterios

En el análisis de los criterios destacan los cambios en tres elementos fundamentales para el estudio del impacto de la violencia en razón de género en los resultados electorales: 1) atribuibilidad, 2) determinancia y 3) afectación a los derechos de las candidatas.

Primero, acerca de la atribuibilidad, en los primeros casos, en particular en el caso de Coyoacán, la Sala Superior señaló que el hecho de no poder atribuir la responsabilidad por la difusión de los mensajes de violencia política en razón de género al candidato ganador, su partido o simpatizantes, afectaba la determinancia y la posibilidad de declarar la nulidad. En los casos Iliatenco y Atlautla, sin embargo, se apartó de estas consideraciones y señaló que no es indispensable identificar a las personas responsables por los actos de violencia para anular los comicios. En esas sentencias se sostiene que la nulidad no es una sanción, sino un mecanismo de reparación de la afectación sufrida por las víctimas. Asimismo, se considera que los efectos de la violencia de género —afectación a los derechos de las candidatas y la influencia en el electorado— están presentes independientemente de quién sea responsable por su realización.

Segundo, en cuanto a la determinancia, la Sala Superior fue firme en el parámetro constitucional que establece el umbral de 5 % de diferencia de votos entre las candidaturas en el primer y segundo lugar de las preferencias electorales. La suposición es que, ante una diferencia mayor a 5 %, es poco probable que las irregularidades o, en este caso, los actos de violencia, hayan sido determinantes para el resultado. Caso contrario, ante una diferencia menor a 5 %, es de presumir que el impacto de la violencia de género haya sido clave para definir el resultado electoral.

Tercero, respecto de la afectación de los derechos de las candidatas, el TEPJF de nuevo ha cambiado su interpretación. En las primeras sentencias la Sala Superior sostenía que los actos de violencia solían ser acotados, limitados en tiempo y espacio, y que, tratándose de la violencia simbólica, las candidatas mantenían la capacidad de ejercer libre y plenamente sus derechos políticos de ser votadas: realizar actos de campaña, buscar convencer al electorado, moverse y ejercer el voto. En los casos de Iliatenco y Atlautla, sin embargo, la Sala Superior cambia de postura y sostiene que la violencia —incluso limitada en tiempo a dos o seis días, o en espacio a ocho bardas— generaban un contexto de violencia generalizada que afectaba los derechos de las candidatas, al inhibir su participación libre en la contienda y afectar las condiciones de equidad. En el caso Iliatenco, la Sala señaló que “estos hechos afectaron de manera desproporcionada a las mujeres al generar la idea de que no deben gobernar”, y que se trata de “una afectación incluso en su proyecto político y de vida” (SUP-REC-1861/2021).

Para analizar la evolución de los criterios del TEPJF, resulta útil retomar la propuesta analítica de Herrera, Arias y Guerrera (2010), quienes proponen distinguir entre dos tipos de violencia: 1) directa, que tiene carácter explícito y resulta altamente represiva, y 2) indirecta, que abarca el sexismo institucional y otro tipo de hostilidades que pretenden reducir la participación política de las mujeres. Esta distinción marca la diferencia entre los tipos de violencia y sus consecuencias, y pareciera ser que el Tribunal Electoral reconoce (o está dispuesto a reconocer) la gravedad de la violencia directa y su impacto determinante en el resultado electoral. Así fue en el análisis de los casos relacionados con la violencia directa (agresiones físicas y violencia psicológica), como en los casos de Chenalhó, Chiapas, y Mártir de Cuilapan, Guerrero (Rodríguez y Cárdenas, 2016).

Es su actitud frente a la violencia indirecta la que marca la evolución de los criterios, pues en una primera etapa no se observa la disposición de reconocer su efecto inhibitor y determinante. Las decisiones más recientes ponen este tipo de violencia en una perspectiva distinta que refleja un cambio de postura y que se ve claramente reflejado en la reflexión expresada por la Sala Regional Toluca en el ST-JRC-227/2021: “Juzgar con perspectiva de género en el ámbito electoral, debe imponer

a las autoridades electorales la finalidad de que la violencia no quede en la impunidad”.

Conclusiones: ¿la violencia de género siempre es determinante?

Este fenómeno, frecuente en los sistemas democráticos, ha cobrado mayor relevancia debido al aumento de la participación femenina en la política y a los esfuerzos por regular los ataques y las resistencias que enfrentan las mujeres al intentar ejercer sus derechos político-electorales en igualdad de condiciones. En América Latina, estas prácticas han creado barreras complejas para el acceso y ejercicio igualitario de los derechos políticos de las mujeres.

El impulso de medidas afirmativas y paridad de género ha aumentado la representación descriptiva de las mujeres en la política, pero también ha hecho más visible la violencia política dirigida hacia ellas, estigmatizadas como “intrusas” en el ámbito público (Elman, 2013, 236; Segato, 2003). Su presencia y acciones desafían una cultura política dominada por lo masculino y el machismo, lo cual perpetúa las múltiples violencias que experimentan (Otálora Malassis, 2020, p. 55).

La justicia electoral ha jugado un papel importante, junto a mujeres políticas, activistas, defensoras de las víctimas y académicas, para regular la violencia política de género. A pesar de los retos, se ha avanzado en la delimitación del concepto de violencia política en razón de género y en la interpretación y aplicación de normas y principios internacionales que buscan la protección, la garantía y la promoción de los derechos humanos (Restrepo Sanín, 2020; Freideneberg y Del Valle, 2017; Krook y Restrepo Sanin, 2016).

El TEPJF ha estado a la vanguardia de las instituciones mexicanas que han reconocido la importancia de este fenómeno y su efecto tan grave en la participación y representación política de las mujeres (Alanís Figueroa, 2017). Sin embargo, y a pesar de los avances iniciales, el Tribunal se había resistido ante las declaratorias de nulidad.

Los criterios iniciales del TEPJF evidenciaban que este se encontraba en una etapa inicial de desarrollo de una doctrina jurídica para

abordar los casos de violencia política en razón de género. El Tribunal había actuado con mucha cautela en sus interpretaciones, siguiendo un enfoque similar al que había aplicado con respecto a otros tipos de anulaciones electorales.

Los primeros criterios también revelaban que las y los jueces electorales aún no tenían claridad acerca de cómo abordar los casos de violencia política en razón de género indirecta, en especial aquella que se manifiesta en formas institucionalizadas y normalizadas de machismo y sexismo en la política mexicana, o en los contenidos de propaganda electoral. En tales casos, la interpretación del Tribunal Electoral ha sido ambigua y a veces contradictoria con su propio marco normativo, por lo que ha resultado insuficiente para frenar la ola de violencia política indirecta en razón de género y mandar un mensaje claro respecto de la gravedad de este fenómeno y la disposición a actuar de manera firme ante él.

Las interpretaciones han cambiado en los últimos años y, en la actualidad, pretenden ofrecer una mayor protección a las mujeres víctimas de violencia en razón política de género, en especial al considerar la nulidad electoral como un mecanismo de reparación que les abre una nueva posibilidad de competir en condiciones de equidad.

El papel de las autoridades electorales resulta, entonces, crucial para garantizar la constitucionalidad y la legalidad de las elecciones, sobre todo en situaciones de violencia política en razón de género. Un proceso electoral en el que las mujeres son asesinadas, agredidas, excluidas, discriminadas o menospreciadas no puede considerarse democrático. Sin embargo, esta clase de violencia puede manifestarse de diversas formas y con diferentes grados de gravedad, por lo que no todas las instancias justifican la anulación de las elecciones.

En ese contexto, resulta interesante observar los resultados de las elecciones extraordinarias celebradas en Iliatenco y Atlautla. En Iliatenco, la elección la ganó el mismo candidato —Eric Sandro Leal Cantú, postulado por el PT— y con una diferencia de votos incluso mayor que en los comicios ordinarios. La diferencia, que en 2018 fue de tan solo 56 sufragios, se ensanchó para alcanzar 499 votos (9.6 % frente a 0.97 %) (IEPC, 2021). En Atlautla, ganó Raúl Navarro Rivera, candidato del PRD (Luis Enrique Valencia Venegas, candidato ganador de la elección ordinaria, ya no fue postulado por la coalición “Juntos haremos

historia”, que optó por presentar a una mujer, Dolores Hermenegildo Lozada Amaro). La candidata Carmen Carreño, que en la elección ordinaria quedó en segundo lugar con 26.37 % de los votos, en el ejercicio extraordinario obtuvo 22.76 % de los votos, por lo que tuvo una votación menor que en la primera contienda (IEEM, 2022).

Ante estos resultados es pertinente cuestionarse el impacto real de los actos de violencia en la intención del voto por parte de la ciudadanía. Sin negar ni demeritar el impacto que tiene en las candidatas y las aspirantes, pareciera ser que las decisiones del electorado obedecen a otros factores —con toda probabilidad, la preferencia partidista— y no al género de las personas postuladas a los cargos públicos.

Este es un hecho relevante para los futuros análisis de las salas del TEPJF. Sin embargo, más allá de las consideraciones acerca del comportamiento electoral, una actitud firme del Tribunal Electoral ante los casos de violencia política en razón de género da una esperanza de cambiar, paulatinamente, las actitudes y estrategias partidistas. Quizá la presión de una posible nulidad electoral disuadirá a los partidos políticos de seguir reproduciendo los discursos machistas y discriminatorios en contra de las mujeres. La política democrática —la construcción de una democracia paritaria— requieren del reconocimiento, por parte de la ciudadanía y de todos los actores políticos, de los derechos, la legitimidad y la agencia de las mujeres, de su derecho de incidir en el destino colectivo de México.

Fuentes consultadas

- Alanis Figueroa, María del Carmen. (2017). Violencia política hacia las mujeres: Respuesta del Estado ante la falta de una ley en México. En Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina* (231-247). IJ-UNAM, TECDMX.
- Albaine, Laura. (2015). Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 52, 145-162. <http://dx.doi.org/10.1714/iconos.52.2015.1675>
- Bardall, Gabrielle, Bjarnegård, Erin, y Piscopo, Jennifer (2019). How is political violence gendered? Disentangling motives, forms, and impacts. *Political Studies*. doi:10.1177/0032321719881812
- Biroli, Flávia. (2016). Political violence against women in Brazil: expressions and definitions. *Revista Direito e Práxis*, 7(15), 557-589.
- Bjarnegård, Erin. (2018). *Gender, informal institutions and political recruitment: Explaining male dominance in parliamentary representation*. Palgrave Macmillan.
- Comunica Campeche (2014, 5 de octubre). Mi embarazo no resta mérito a mi trabajo: Mayra Bojórquez. *Comunica Campeche*. <http://www.comunicacampeche.com.mx/Php/locales.php?id=144107>
- Cook, Rebecca, y Cusack, Simone. (2009). *Estereotipos de género. Perspectivas legales transnacionales*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press, Pro Familia.
- Dávila, Patricia. (2018, 25 de abril). La FEPADE reporta 200 denuncias por violencia política de género. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/531543/la-fepadereporta-200-denuncias-por-violencia-politica-de-genero>
- Diario Oficial de la Federación* (DOF). Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 38 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de suspensión de derechos para ocupar cargo, empleo o comisión del servicio público.

- Publicado el 29 de mayo de 2023. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5690265&fecha=29/05/2023#gsc.tab=0
- Dirección General de Igualdad de Derechos y Paridad de Género (DGI-DPG) del TEPJF (2023). Asuntos relacionados con violencia política en razón de género por sala del 4 de noviembre de 2016 a 30 de abril de 2023. https://www.te.gob.mx/paridad_genero/media/pdf/c7fd4b432218f74.pdf
- Dirección General de Igualdad de Derechos y Paridad de Género (DGI-DPG) del TEPJF (2021). Asuntos relacionados con violencia política en razón de género por sala en el proceso electoral 2020-2021. https://www.te.gob.mx/paridad_genero/media/pdf/45e7ba00e9a0ec1.pdf
- Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE) (2016, 16 de agosto). Registra FEPADE 141 casos de violencia política de género durante el 2015 y 2016. <https://www.gob.mx/pgr/prensa/registra-fepade-141-casos-deviolencia-politica-de-genero-durante-el-2015-y-2016-comunicado-1252-16>
- Freidenberg, Flavia, y Gilas, Karolina. (2023). ¡Leyes contra la violencia política! Actores críticos, armonización legislativa multinivel y derechos políticos-electorales de las mujeres en México. *Dados*, 66(3), e20200349. <https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.3.296>
- Freidenberg, Flavia y Gilas, Karolina. (2022). ¿Normas poco exigentes? Los niveles de exigencia normativa de las leyes contra la violencia política en razón de género en América Latina. *Política y Sociedad* (Madrid) 59(1), 75866. <https://dx.doi.org/10.5209/poso.75866>
- Freidenberg, Flavia, y Del Valle Pérez, Gabriela (eds.). *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. IIJ-UNAM, TECDMX.
- Gilas, Karolina. (2020a). Paridad y género en el sistema electoral mexicano: avances y desafíos. En Julio Juárez Gámiz y Carlos Hernández Alcántara (eds.), *Autonomía, pluralismo y libertad en la elección presidencial 2018* (233-263). CCICH-UNAM.
- Gilas, Karolina. (2020b). Violencia política en razón de género y nulidad de las elecciones locales en México. *Regiones y Desarrollo Sustentable*, 20(38), 79-99. <http://coltlax.edu.mx/openj/index.php/ReyDS/article/view/36>

- Inter-Parliamentary Union. (2016). *Sexism, harassment, and violence against women parliamentarians*. Issues brief. <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2016-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-parliamentarians>
- García Martínez, Anayeli. (2015). Violencia política de género, “punta del iceberg” de la discriminación: especialistas. *Revista Proceso*. <http://www.proceso.com.mx/421656/violencia-politica-de-genero-punta-del-iceberg-de-ladiscriminacion-especialistas>
- Herrera, Morena, Arias, Mitzy, y García, Sara. (2010). *Hostilidad y violencia política: develando realidades de mujeres autoridades municipales. Sistematización de experiencias de violencia política que viven mujeres electas en gobiernos municipales en El Salvador*. https://iknowpolitics.org/sites/default/files/hostilidad_y_violencia_politica_el_salvador_0.pdf
- Instituto Electoral del Estado de México (IEEM). (2022). Elección Extraordinaria de Atlautla 2022. <https://www.ieem.org.mx/2022/atlautla/index.html>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (IEPC). (2021). Proceso electoral extraordinario del ayuntamiento del municipio de Iliatenco, 2020-2021. https://iepcgro.mx/principal/proceso_extraordinario
- Jarquín Orozco, Wendy. (2021). Histórica nulidad de una elección por violencia política de género. *Nexos*. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/historica-nulidad-de-una-eleccion-por-violencia-politica-de-genero/>
- Krook, Mona Lena. (2018). Violence against women in politics. *Journal of Democracy*, 28(1), 74-88.
- Krook, Mona Lena, y Restrepo Sanín, Juliana. (2016). Gender and political violence in Latin America. *Política y gobierno*, 23(1), 125.
- Marwick, Alice E., y Caplan, Robyn. (2018). Drinking male tears: language, the manosphere, and networked harassment. *Feminist Media Studies* 18, 543-559.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2013). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos acerca de los talleres de expertos sobre la prohibición de la incitación al odio nacional, racial o re-

- ligioso. <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/101/51/PDF/G1310151.pdf?OpenElement>
- Otálora Malassis, Janine. (2020). Mujer = ¿violencia?. *Revista Voz y Voto*, 328 (junio), 54-58.
- Piscopo, Jennifer. (2017). Los riesgos de ‘sobre-legislar’: Repensando las respuestas institucionales a la violencia contra las mujeres que hacen política en América Latina. En Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina* (pp. 75-101). IIJ-UNAM, TECDMX.
- Restrepo Sanin, Juliana. (2020). Violence against women in politics: Latin America in an Era of Backlash. *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 45 (2), 302-310.
- Rodríguez Mondragón, Reyes, y Cárdenas González de Cosío, Ana. (2016). Violencia política contra las mujeres y el rol de la justicia electoral. En Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. (pp. 209-229). IIJ-UNAM, TECDMX.
- Sánchez, Iván. (2015, 3 de febrero). PRI Veracruz aplicará pruebas de embarazo a candidatas. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pri-veracruz-aplicara-pruebas-de-embarazo-a-candidatos/>
- Secretaría de Gobernación (2016). *Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres*. Segob, TEPJF, INE, FEPADE, Inmujeres, CEAV, Conavim, Fevimtra. http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf
- Segato, Rita. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia*. Buenos Aires, Prometeo.
- Sentencia SUP-REC-2214-2021 y acumulados. Actores: Movimiento Ciudadano y Otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la quinta circunscripción plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México. https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-2214-2021.pdf

- Sentencia SUP-REC-91/2020. Actor: Dante Montaña Montero. Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0091-2020.pdf
- Sentencia SCM-JRC-194/2018. Actores: Partido del Trabajo y Morena. Responsable: Tribunal Electoral de la Ciudad de México. <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JRC-0194-2018.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-383/2017. Actora: Delfina Gómez Álvarez. Responsable: Tribunal Electoral del Estado de México. <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/JDC/SUP-JDC-00383-2017.htm>
- Sentencia SUP-JDC-1706/2016. Actores: Lorena Cuéllar Cisneros y Partido de la Revolución Democrática. Autoridades responsables: Tribunal Electoral de Tlaxcala y otras. <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/JDC/SUP-JDC-01706-2016.htm>
- Voces Feministas (2016, 9 de mayo). <http://www.vocesfeministas.com/noticias/864-regidora-de-villaflores-es-victima-de-agresion-sexual-en-redes-sociales>

La dimensión simbólica de la violencia política en razón de género y del Registro Nacional en las sentencias de la Sala Superior

Erika Bárcena Arévalo

Introducción

En la presente contribución se analizan las sentencias dictadas en los casos SUP-REP-252/2022 y SUP-REC-0440/2022 como expresión de la *Justicia electoral en movimiento*; esto es, el desarrollo que se ha producido en la doctrina jurisprudencial de los tribunales electorales y, particularmente, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Si bien el tema común más aparente de ambas sentencias es el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (en adelante Registro Nacional), como se verá en el desarrollo de este capítulo, los casos permiten reflexionar acerca de una dimensión de la violencia política en razón de género y del Registro Nacional de la que, por su propia naturaleza, poco se habla: la dimensión simbólica.

En términos generales, la violencia simbólica es aquella por la cual se establecen socialmente estructuras de sentido que se interiorizan por las personas como válidas y universales, pero que, a la vez, articulan y reproducen relaciones de dominación. El hecho de estar interiorizadas, naturalizadas tanto por quienes se benefician como por quienes se perjudican de dichas relaciones, produce que sea un tipo de violencia invisibilizada, incluso enraizada en lo que se consideraría la antítesis de la violencia: el lenguaje.

Esto, que podría sonar totalmente alejado de las reflexiones jurídicas, se presenta, en particular, en el caso SUP-REP-252/2022 como una disyuntiva entre la existencia de la violencia política en razón de género y la libertad de expresión y el principio de inviolabilidad parlamentaria. Si bien, como se verá, existen los fundamentos legales para hacer esta ponderación, solo se entienden plenamente cuando se visibiliza la violencia simbólica y sus efectos.

Por ello, en este capítulo se presenta, primero, una narración de los aspectos más relevantes de ambos casos y, posteriormente, se realiza una revisión conceptual de la violencia simbólica para articularla con la violencia política en razón de género y con el Registro Nacional como una medida de reparación que, al operar principalmente también en el plano de lo simbólico, es un remedio adecuado que debe mantenerse y reforzarse.

Sentencia SUP-REP-252/2022¹

El 1 de marzo de 2022, la diputada federal Salma Luévano Luna presentó una queja, ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral (INE), en contra del diputado federal Gabriel Quadri. El motivo fue una serie de comentarios realizados por el diputado en su cuenta personal de Twitter² que la diputada consideraba constitutivos de violencia política en razón de género, dado que iban en contra de las mujeres trans, en general, y de su identidad como mujer transgénero, en particular. A ello se sumaba una intervención que realizó el diputado en sesión de la reunión ordinaria de la Comisión de Economía, Comercio y Competitividad de la Cámara de Diputados, que fue publicada en la cuenta de YouTube del órgano legislativo.³

El 21 de abril siguiente, la Sala Regional Especializada del TEPJF declaró la existencia de la violencia política en razón de género atribuida al diputado Gabriel Quadri en contra de la diputada Salma Luévano.

¹ Este apartado es un resumen parafraseado de la sentencia.

² La capturas de pantalla de estos tuits se encuentran en: (SUP-REP-252/2022, 11-7).

³ La transcripción de la intervención se encuentra en: (SUP-REP-252/2022, 17-9).

En la justificación de su competencia⁴ para resolver el caso, destacan particularmente las siguientes consideraciones: 1) acorde con el artículo 442, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), cualquier persona física o moral puede ser sujeto de responsabilidad por infracciones a las disposiciones electorales, mientras que el párrafo 2 establece el procedimiento especial sancionador como vía para atender denuncias o quejas por violencia política en razón de género; y 2) la quejosa denunció ser víctima de dicha violencia en el ejercicio de sus funciones como diputada federal, por lo que es aplicable el artículo 20 *ter*, fracción IX, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), en la que se consigna que “una de las formas en que puede manifestarse la VPG es a través de cualquier expresión que denigre o descalifique a las mujeres en ejercicio de sus funciones políticas con base en estereotipos de género, con el objetivo o el resultado de menoscabar su imagen pública o limitar o anular sus derechos” (SUP-REP-252/2022, 33).

En segundo lugar, frente al argumento que planteó Gabriel Quadri en su contestación respecto a la inviolabilidad parlamentaria, la Sala Especializada resolvió que esta únicamente aplicaba para el video de la reunión ordinaria de la Comisión de Economía, y no así a las opiniones vertidas en su cuenta particular de la red social entonces llamada Twitter, dado que, acorde con jurisprudencia de la Suprema Corte,⁵ “el lugar donde externa su opinión la persona legisladora no condiciona su inmunidad, sino únicamente el hecho de que su opinión se externe en el ejercicio de sus funciones legislativas. Así, esa inmunidad no protegería las opiniones de una persona legisladora cuando se exterioricen fuera del ejercicio de sus funciones legislativas” (SUP-REC-252/2022, 20).

En consecuencia, la Sala Regional Especializada determinó que la violencia política en razón de género se actualizaba en las publicaciones hechas por Gabriel Quadri en Twitter, dado que la diputada es una

⁴ Justificó su competencia en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución general; 173 y 176 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 442, párrafos 1 y 2, 442 *bis*, incisos e y f; 470 párrafo 2, 473, 474 *bis* y 475 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 8 del Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género del Instituto Nacional Electoral.

⁵ Se hace referencia a (jurisprudencia P.I./2011).

mujer transgénero y, en cuanto tal, le debe ser reconocido y garantizado el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Además, identificó que, al pertenecer a dos grupos históricamente vulnerados, las mujeres y las personas transgénero, Salma Luévano se “coloca en un plano de potencial discriminación compuesta” (SUP-REC-252/2022, 23).

Siguiendo los elementos de la jurisprudencia 21/2018, de rubro VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO,⁶ la Sala Especializada consideró que la violencia se actualizó, dado que los mensajes fueron publicados por Gabriel Quadri en Twitter y negaban los derechos de las mujeres transgénero a ser electas para ocupar cargos públicos, en un contexto social de altos índices de transfeminicidios que ponen a esa población en una situación especial de vulnerabilidad.

Además, la Sala Regional identificó la intencionalidad de la conducta de Quadri en la manifestación expresa de buscar la restricción de los derechos político-electorales de la población transgénero y transexual, y porque los mensajes tenían el objetivo de generar rechazo social. Distingue claramente que no se trataba de discurso de odio o de incitación a la violencia.⁷

⁶ Jurisprudencia 21/2018. “VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO. De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 6º, y 41, Base I, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, se advierte que para acreditar la existencia de violencia política de género dentro de un debate político, quien juzga debe analizar si en el acto u omisión concurren los siguientes elementos: 1. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público; 2. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas; 3. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico; 4. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y 5. Se basa en elementos de género, es decir: i. se dirige a una mujer por ser mujer, ii. tiene un impacto diferenciado en las mujeres; iii. afecta desproporcionadamente a las mujeres. En ese sentido, las expresiones que se den en el contexto de un debate político en el marco de un proceso electoral, que reúnan todos los elementos anteriores, constituyen violencia política contra las mujeres por razones de género”.

⁷ “[La Sala Especializada] **tuvo por actualizados los elementos de la Jurisprudencia 21/2018** de esta Sala Superior, de rubro **VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO** en los siguientes términos: [...] **Por la intención de la conducta.** Se actualiza porque el denunciado manifestó su posicionamiento respecto a las personas transgénero y transexuales. Un límite impuesto por la Constitución general a la libertad de expresión es la afectación a los derechos de terceras personas y, en este caso, el

Finalmente, respecto del tipo de violencia, la Sala Especializada determinó:

Se actualizó la violencia **psicológica** porque se acreditó que los mensajes denunciados sí se basaron en elementos de género de las mujeres trans, lo que puede traducirse en comparaciones destructivas y rechazo, al referir que son distintas a las mujeres cisgénero¹⁸ y por utilizar lenguaje discriminatorio. La violencia **sexual** se actualizó porque se determinó que se utilizó una categoría sospechosa (razón de género) para emitir mensajes en la red social Twitter y con ellos se observa que incidieron de manera directa en la dignidad de las mujeres trans. Además, se actualizó la violencia **digital**, porque los mensajes contraventores se realizaron a través de una red social. (SUP-REP-252/2022, 25-26)

En consecuencia, se estableció que una vez que quedara firme la sentencia, se inscribiera al diputado federal en el catálogo de sujetos sancionados de la Sala Especializada. Como medidas de no repetición, ordenó al infractor tomar un curso acerca de violencia política en razón de género y otro de violencia en contra de las personas de la diversidad sexual. Le pidió publicar en su cuenta personal de Twitter una disculpa pública y una síntesis de la sentencia; como medida de protección preventiva, lo conminó a que se abstuviera de realizar actos u omisiones que generen violencia o discriminación a cualquier persona. Finalmente, ordenó la inscripción del denunciado en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.

Inconforme con esa decisión, Gabriel Quadri presentó un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador ante la Sala Superior del TEPJF. El asunto fue turnado al magistrado Reyes Rodríguez y quedó registrado con el número de expediente SUP-REP-252/2022.

denunciado expresó la intención de restringir los derechos político-electorales de las mujeres trans. El tipo de lenguaje que se utilizó en la redacción de los mensajes denunciados es discriminatorio (y no de odio), ya que enfatiza la calidad de las mujeres transgénero y transexuales con el fin de generar rechazo social, no así violencia.” (SUP-REP-252/2022, 23-24)

Es importante mencionar que 15 asociaciones civiles⁸ presentaron ante la Sala Superior escritos en los que manifestaban que, en su consideración, se estaba coartando la libertad de expresión del diputado federal, y solicitaban la revocación de las sentencias dictadas en los expedientes SRE-PSC-50/2022 y SRE-61/2022 por ser, según su dicho, violatorias de los artículos 6, 7 y 61 constitucionales. Por su parte, ADF Internacional presentó un *amicus curiae* en el que se planteaban consideraciones en defensa de la libertad de expresión, relacionadas con el expediente SRE-PSC-50/2022.

En su sentencia, la Sala Superior confirmó, en parte, la resolución de la Sala Especializada. En primer lugar, analizó el tema de la competencia de la Sala Regional, dado que el recurrente invocó los precedentes SUP-REP-1/2022 y SUP-REP-2/2022 y acumulados, en los que se determinó que esta no es competente para resolver acerca de conductas constitutivas de violencia política en razón de género que no se relacionaran directamente con la materia electoral. La Sala Superior consideró infundado e inoperante este agravio, y aclaró que en dichos precedentes lo que se determinó fue la incompetencia de la Sala Especializada cuando la presunta víctima de violencia no desempeñe un cargo de elección popular ni se encuentre afectado el ejercicio de un derecho político-electoral. Ambos supuestos se actualizaron en el caso que ocupa.

Cabe señalar que, entre los argumentos de la Sala Especializada para justificar su competencia, apuntó el tema de la suprasubordinación entre la denunciante y el denunciado. Este argumento se declaró inoperante por la Sala Superior, dado que en su consideración no es un tema de competencia, sino, en todo caso, un elemento a considerar para resolver si se actualizan o no los supuestos de violencia política en razón de género.

⁸ Las asociaciones fueron: Coordinadora Ciudadana, APN; ConFamilia Consejo Mexicano de la Familia, A.B.P.; Investigación, Análisis y Propuestas en Derechos Humanos, IAP-DH; *Mujer, Vida y Más*, revista digital enfocada en las mujeres; Católicas por el Derecho a la Vida; Ciudadanas por México, Red de Organizaciones Ciudadanas; Vía Familia, A. C.; Red Social por un México Libre de Adicciones, A. C.; Asociación Nacional Cívica Femenina, A. C. (Ancifem); Ayuda a la Mujer Embarazada, A. C., y Fundación Tomás Moro, A. C. El día 13 de mayo se presentaron los escritos de quienes se ostentaron como representantes de CitizenGO, Ciudad Posible, AMORxMéxico Contrapeso Ciudadano y EduQuorum Chihuahua.

En segundo lugar, la Sala Superior analizó el agravio relativo a una supuesta aplicación inexacta de los criterios contemplados en la jurisprudencia 21/2018 para tener por acreditada dicha violencia. Determinó que si bien la Sala Especializada no utilizaba en su sentencia exactamente los mismos términos que la jurisprudencia 21/2018 para denominar dichos elementos, estos sí se encuentran debidamente analizados y su actualización debidamente justificada.

Destacan de este estudio algunas consideraciones importantes. Respecto del análisis que hizo la Sala Especializada por lo que ve a quién ejerce la violencia de género, la Sala Superior apuntó:

Como parte del método para juzgar con perspectiva de género y orientación sexual, y con base en el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la SCJN [la Sala Especializada] consideró que, pese a que en este caso no existe una asimetría de poder entre la denunciante y el denunciado, lo cierto es que las mujeres trans constituyen un grupo de personas en situación de desventaja. (SUP-REP-252/2022, 37)

Se considera que el fraseo es incorrecto, pero la conclusión es de la mayor trascendencia, pues en el caso sí existe una asimetría de poder que, efectivamente, no es de suprasubordinación, pero sí la que instituye el patriarcado, en tanto sistema de dominación, entre un hombre heterosexual y una mujer transgénero. Más adelante se ahonda al respecto.

Por lo que se ve, al momento en el que se pudo actualizar la violencia política en razón de género, el recurrente sostuvo que únicamente podía darse en el marco de un proceso electoral. Sin embargo, la Sala Superior confirmó que la jurisprudencia 21/2018 señala expresamente que puede suceder “en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público”, lo que se confirmó en la posterior reforma de la LEGIPE, pues su artículo 442Bis establece explícitamente que la VPG puede actualizarse durante el proceso electoral o fuera de este. En este sentido, la Sala Superior refiere el precedente SUP-REC-164/2020 en donde se verificó la existencia de VPG fuera de un proceso electoral, “porque las conductas se desplegaron ‘en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales, **en su vertiente del ejercicio del cargo**’ al que las quejas fueron electas”. (SUP-REP-252/2022, 40)

Otro análisis interesante es el que hizo la Sala Superior en relación con el agravio presentado por Gabriel Quadri, en el que argumentó que en sus tuits nunca mencionó el nombre de Salma Luévano ni se refirió a ella. En consideración del recurrente, esa falta de señalamiento directo determinó la inexistencia de una afectación al honor, dado que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) señaló en el amparo directo 28/010 que dicha afectación solo se actualiza cuando “la libertad de expresión se ejerce para criticar a una persona en particular” (SUP-REP-252/2022, 41). Aunado a ello, señaló que la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y acumulados protege la manifestación de ideas abstractas, es decir, que no se refieren a una persona o personas en particular, independientemente de que alguien pueda sentirse ofendido.

Sin embargo, la Sala Superior encontró infundado este argumento y plenamente justificado el análisis que hizo la Sala Especializada. En su tuit del 16 de febrero de 2022, Gabriel Quadri escribió:

Que quede claro. En la Cámara de Diputados de la 65 Legislatura no hay paridad entre hombres y mujeres. Hemos 252 hombres y 248 mujeres, gracias a la ideología Trans y/o a la ideología de género. Entran los hombres por la puerta de atrás a desplazar (otra vez) a las mujeres... (SUP-REP-252/2022, 42. Captura de pantalla del tuit original).

En consideración de la Sala Especializada, si bien en este tuit no se mencionó ni iba dirigido expresamente a Salma Luévano, sí pudo identificarse que la aludió, puesto que es una de las dos diputadas trans en la LV Legislatura, lo que califica como hecho notorio, dado que una simple búsqueda en internet lo evidencia.

La Sala Superior encontró adecuado este razonamiento, que es similar al que sostuvo en el juicio SUP-REP-72/2022, en el que se decidió acerca de las medidas cautelares que la diputada Luévano solicitó al INE por presuntos actos de violencia política en razón de género cometidos por el diputado Quadri. Aquí, la Sala Superior determinó que los tuits afectaban a la diputada Luévano, ya que en otro mensaje el diputado Quadri aludió a la “ideología Trans y/o de género” vinculándola con la bancada de Morena, a la que pertenece Luévano, en la Cámara de Diputados, y **“basta que la presunta víctima pueda ser identificable**

para que los mensajes resulten constitutivos de VPG en su contra” (SUP-REP-252/2022, 45).

Atinadamente, desde el punto de vista de quien escribe, la Sala Superior inmediatamente después refirió que cualquier expresión discriminatoria en contra de un grupo en situación de vulnerabilidad habilita a cualquier persona que pertenezca a dicho grupo a acudir a los tribunales. A este punto hace referencia el precedente SUP-JDC-1046/2021 y acumulado, “en el que advirtió que **los estereotipos discriminatorios operan justamente a través de expresiones genéricas**, respecto de cómo son y cómo deben comportarse las mujeres” (SUP-REP-252/2022, 45-6), y, por extensión, las mujeres trans.

Respecto al agravio presentado por Gabriel Quadri en relación con que los mensajes de Twitter están protegidos por la inviolabilidad parlamentaria, la Sala Superior también ratificó la decisión de la Sala Especializada en el sentido de que, siguiendo la jurisprudencia de la SCJN, no están directamente relacionados con sus funciones legislativas. La Sala Superior resaltó lo decidido por la Corte en el sentido de que:

el bien jurídico protegido mediante la inviolabilidad parlamentaria **es la función del Poder Legislativo**, por lo que mediante esta figura no se protege cualquier opinión emitida por un diputado o por un senador, sino únicamente cuando lo haga en el desempeño de su función parlamentaria, es decir que, al situarse en ese determinado momento, el legislador haya acudido a desempeñar una actividad definida en la ley como una de sus atribuciones de diputado o de senador. (SUP-REP-252/2022, 49)

Se explicó en la sentencia que, en consideración de la Sala Superior, si bien la inviolabilidad parlamentaria es una excepción de plano a las restricciones a la libertad de expresión, no es un derecho intrínseco de la persona legisladora, sino que busca proteger la función parlamentaria entendida, además, en el estricto sentido de limitarse a los espacios y las formas establecidos por la ley para debatir cuestiones directamente relacionadas con la labor legislativa.

En ese sentido, como lo determinó la Sala Especializada, las expresiones realizadas por el diputado Quadri en la reunión de la Comisión de la Cámara de Diputados, y difundido mediante la red social YouTube, no pueden considerarse violencia política en razón de género, dado que

están amparadas por la inviolabilidad parlamentaria, no así los mensajes de Twitter.

Nuevamente, la razón no radicó en que hayan sido publicados en una red social, pues la Sala Superior consideró que efectivamente es innegable la relevancia de Twitter como medio en el que se ejerce el derecho de libertad de expresión.⁹ Por el contrario, la razón de que los tuits del diputado Quadri no estén amparados por la inviolabilidad parlamentaria radicó en que no están directamente relacionados con la función legislativa, “como tuitear específicamente discursos pronunciados dentro del recinto legislativo, difundir documentos públicos relacionados con la función parlamentaria, tales como propuestas de leyes, acuerdos, etcétera” (SUP-REP-252/2022, 51).¹⁰

Incluso la Sala Superior determinó que los tuits tampoco están protegidos por el derecho a la libertad de expresión. Gabriel Quadri argumentó en su impugnación que al ser Salma Luévano una diputada federal y, por tanto, una personalidad pública, la tolerancia a juicios valorativos acerca de ella debe ampliarse.¹¹ Sin embargo, del análisis de los mensajes publicados, la Sala Superior advirtió que no se refieren a las funciones de la diputada como legisladora, sino que constituyen expresiones estigmatizantes y discriminatorias que no están amparadas por el derecho a la libertad de expresión, ya que reproducen estereotipos transfóbicos y contribuyen a la naturalización, por otro lado, equivocada, de que estas personas son inferiores, que no tienen derechos y, para el caso que ocupa, que no pueden ocupar puestos de representación popular con legitimación propia.¹² En este contexto, la Sala Superior apuntó que

es papel de los tribunales constitucionales dismantelar la narrativa discriminadora y mostrar a la ciudadanía por qué los mensajes

⁹ En este punto, cita (jurisprudencia 19/2016).

¹⁰ Se refieren como precedentes los juicios SUP-RAP-20/2021, SUP-REP-68/2022, SUP-REP-72/2022, SUP-JDC-441/2022, su acumulado y el juicio conexo SUP-JE-53/2022, que se destacan por haber determinado la existencia de inviolabilidad parlamentaria respecto a una publicación de Facebook de una legisladora.

¹¹ Con base en la (tesis I.11o.C.164 C (10.a)).

¹² En sus mensajes de Twitter, Gabriel Quadri hizo múltiples referencias a que las mujeres trans usurpan los espacios de las mujeres, desplazándolas. Esta es una noción claramente equivocada.

discriminatorios, estigmatizantes o estereotipados son intolerables en un Estado constitucional democrático de Derecho que se funda en el principio de igualdad y en el que se debe tutelar la libertad de expresión. En ello juegan un papel fundamental tanto las autoridades que conocen de esos casos como las personas que emiten tales expresiones. (SUP-REP-252/2022, 63)

Por otro lado, Gabriel Quadri señaló la incompetencia de la Sala Regional para imponer sanciones, así como la desproporcionalidad de estas, particularmente respecto a su inscripción en el Registro Nacional y en el Catálogo de Sujetos Sancionados de la Sala Especializada. La Sala Superior consideró infundado este agravio al refrendar la competencia de la Sala Especializada en la materia y, de manera relevante, aclaró que el objeto del Catálogo no es el de ser un mecanismo sancionador, sino “una herramienta para dar transparencia y dotar de máxima publicidad a [las determinaciones de la Sala Especializada]” (SUP-REP-252/2022, 70), y, en cuanto tal, una medida de reparación integral, por su naturaleza, es distinta a la sanción.

En cuanto a la determinación de que Gabriel Quadri fuera inscrito en el Registro Nacional por cuatro años, el recurrente argumentó que la Sala Especializada reconoció su incompetencia para graduar la calificación de la infracción, y aun así estableció el plazo que, conforme a los lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro Nacional, corresponde a una falta ordinaria.

La Sala Superior le dio la razón al recurrente y consideró propicio sentar precedente acerca de quién es la autoridad competente para determinar los plazos por los que se debe inscribir a los infractores en el Registro Nacional. En cuanto que se trata, como ya se dijo, de una medida reparatoria y no propiamente de una sanción, la Sala Superior determinó que la Sala Especializada sí es competente para establecer el plazo de inscripción.¹³

Acorde con los precedentes de la Sala Superior, las autoridades electorales, en estos casos, si bien están impedidas para imponer sanciones,

¹³ Más adelante, la Sala Superior aclaró que si bien la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral también puede establecer el periodo de inscripción, esta facultad debe ser excepcional y solo cuando los tribunales electorales no lo establezcan, una vez que quede firme su sentencia.

y es por ello que deben dar vista a las autoridades competentes, sí tienen competencia para estudiar los hechos y determinar si se acredita la infracción conforme a derecho. Es decir, en estos casos la resolución del procedimiento sancionador electoral es declarativa de la existencia de violencia política en razón de género, elemento que, por otro lado, es suficiente para que se inscriba a una persona en el Registro Nacional.

Lo anterior es así, porque —como lo sostuvo esta Sala Superior al resolver el expediente SUP-REC-91/2020 y su acumulado— el registro de infractores es un mecanismo para cumplir deberes de reparación, protección y erradicación de violencia contra la mujer, al dar publicidad a las sentencias firmes que declaren la existencia de violencia política contra las mujeres en razón de género, con lo que se cumple una función social de reparación integral que facilita la cooperación institucional para combatir y erradicar la violencia contra las mujeres. (SUP-REP-252/2022, 74)

De hecho, la Sala Superior aclaró que la inscripción en el Registro Nacional es independiente de que se produzca o no una sanción, puesto que basta únicamente la sentencia firme que declare la existencia de violencia política en razón de género. En consecuencia, “la orden de registro deriva de las facultades declarativas y reparatorias de la autoridad electoral” (SUP-REP-252/2022, 75). Por tanto, la Sala Especializada sí es competente para ordenar el registro y, por la misma razón, para calificar la gravedad de la violencia cometida por personas servidoras públicas y determinar cuánto tiempo deben estar inscritas en el Registro Nacional. Esto, en tanto medida reparadora.

Como se mencionó líneas arriba, la Sala Especializada se declaró incompetente para graduar la calificación de la infracción, pero, en consideración de la Sala Superior, ella confundió tal situación con su falta de competencia para establecer sanciones en casos de violencia política en razón de género cometida por personas funcionarias, en los que efectivamente solo debe limitarse a dar vista a las autoridades competentes. Y es que la Sala Superior ha determinado que las salas del ТЕРПФ son competentes para establecer medidas reparatorias (tesis VII/2019), en este caso, la inscripción al Registro Nacional por determinado tiempo, lo que solo se puede hacer con una calificación previa de la infracción.

Así, con independencia de que las y los funcionarios públicos se encuentran sujetos al régimen de responsabilidades administrativas previsto en la legislación respectiva, ello en nada afecta las atribuciones de la Sala Especializada en la medida en que, tanto el Catálogo como el Registro Nacional dependen de que dicho órgano jurisdiccional haya tenido por acreditadas infracciones en la materia respectiva, sin que tales inscripciones resulten **en un mecanismo sancionador**, pues fueron diseñados como herramientas para dar transparencia y dotar de máxima publicidad a sus determinaciones y como medidas de reparación, y sin perjuicio de las vistas a los superiores jerárquicos de los servidores públicos infractores para efectos sancionadores. (SUP-REP-252/2022, 77)

Finalmente, la Sala Superior hace dos aclaraciones importantes: la primera, que, en tanto medida reparatoria, la pertinencia de la inscripción en el Registro Nacional debe analizarse caso por caso por los tribunales electorales, pues, cada vez que se ordene, debe cumplir con su naturaleza reparadora. La segunda, que la inscripción en el Registro Nacional no implica la pérdida del modo honesto de vivir para efectos electorales.

Sentencia SUP-REC-0440/2022

La relevancia de esta sentencia radica en que contiene los criterios establecidos por la Sala Superior para determinar el tiempo por el que los infractores por violencia política en razón de género deben permanecer inscritos en el Registro Nacional. Al respecto, señaló:

Una vez que la autoridad electoral establece que se cometió dicha violencia, califica la conducta e impone la sanción o sanciones atinentes, es necesario que se analicen los siguientes cinco elementos:

1. Considerar la calificación de la conducta, el tipo de sanción impuesta y el contexto en que se cometió la conducta que acreditó la violencia política en razón de género (por ejemplo, si es en el marco de un proceso de elección local o federal o de una relación laboral).
2. El tipo o tipos de violencia política de género que se acreditaron y sus alcances en la vulneración del derecho político (simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual o psicológico), así como

si existió sistematicidad en los hechos constitutivos de violencia de género o si se trata de hechos específicos o aislados, además de considerar el grado de afectación en los derechos políticos de la víctima.

3. Considerar la calidad de la persona que cometió dicha violencia, así como la de la víctima: si son personas funcionarias, si están postuladas a una candidatura, si son militantes de un partido político, si ejercen el periodismo, si existe relación jerárquica (es superior jerárquico de la víctima o colega de trabajo), entre otras más.
4. Si existió una intención con o sin dolo para dañar a la víctima en el ejercicio de sus derechos políticos. (SUP-REC-0440/2022, 14)
5. Considerar si existe reincidencia por parte de la persona infractora en cometer violencia política en razón de género.

Un problema estructural requiere soluciones estructurales

En el discurso público, se habla de violencia para referirse casi exclusivamente a los daños causados a alguien o a algo por medio de la fuerza física ejercida por una o varias personas. Sin embargo, como apunta Slavoj Žižek (2009, 10), este tipo de violencia, a la que denomina subjetiva, se refiere solo a la dimensión más visible del fenómeno, pero socialmente es inseparable de otros dos tipos de violencia a los que agrupa como objetiva: la violencia sistémica y la violencia simbólica.

Al respecto, el autor señala que la violencia subjetiva es visible en la medida en que parece alterar un nivel cero de violencia, pero las violencias objetivas son precisamente las que construyen esta ilusión de la normalidad no violenta, de ese nivel cero. En ese sentido, las violencias objetivas son el telón de fondo de la violencia subjetiva, y son de hecho las que, en perspectiva Žižek, explican lo que de otra manera serían explosiones irracionales de lo que subjetivamente se percibe como violencia (Žižek 2009, 10); es decir, la violencia subjetiva no se crea por generación espontánea, sino que siempre tiene detrás un componente de violencias objetivas exacerbadas.

Una de las dimensiones de la violencia objetiva es aquella que está incrustada en lo que Pierre Bourdieu denomina ideas preconcebidas. “Las ‘ideas preconcebidas’ de que habla Flaubert son ideas que todo el mundo ha recibido, porque flotan en el ambiente, banales, convencionales, corrientes; por eso el problema de la recepción no se plantea: no pueden recibirse porque ya han sido recibidas” (Bourdieu 1996, 39).

Podría pensarse como un concepto equivalente al de sentido común, en la medida en que ambas expresiones se refieren a estructuras de sentido sedimentadas socialmente, naturalizadas e interiorizadas. Estas ideas preconcebidas constituyen un norte social que condiciona las pautas “normales” para establecer relaciones con otras personas y para construir la propia identidad individual. Como señala Bourdieu, el problema de su recepción no se plantea porque, al ser considerados los parámetros normales conforme a los cuales se ordena la sociedad, las personas aprenden estas ideas preconcebidas en el proceso de socialización, esto es, por medio de la educación tanto familiar como institucionalizada, o mediante los discursos que son difundidos y circulan, por ejemplo, en los medios de comunicación y la cultura pop.

Cuando se habla de ordenamiento de la sociedad, no se hace referencia a una dimensión normativa/jurídica, sino a la categorización socialmente aceptada de las personas según su orientación de género, posición social, etnia, estado de salud, formas de pensar, acciones, entre otras. Jacques Rancière se refiere a este fenómeno como orden policial, “un orden de los cuerpos que define las divisiones entre los modos del hacer, los modos del ser y los modos del decir, que hace que tales cuerpos sean asignados por su nombre a tal lugar y a tal tarea; es un orden de lo visible y de lo decible que hace que tal actividad sea visible y que tal otra no lo sea, que tal palabra sea entendida como perteneciente al discurso y tal otra al ruido” (Rancière 2010, 44-5).

Así, en este orden policial, a cada persona o grupo de personas les corresponde una posición social en función de la cual se esperan ciertas formas de pensar y hacer; incluso se les asigna un valor diferenciado, y esto que “se espera” no solo está en buena medida interiorizado en la sociedad, sino que, además, es, a la vez, el origen y la reproducción de relaciones de poder. Un poder que no se ejerce primigeniamente por medio de la violencia física, sino de la violencia simbólica. Nuevamente siguiendo a Pierre Bourdieu, uno de los principales teóricos de la

violencia simbólica, esta se refiere a la imposición de significaciones como legítimas, cuando en realidad son producto de relaciones de poder (Bourdieu y Passeron 1996). Para una mejor explicación, vale la pena reproducir las palabras del autor:

La violencia simbólica es esa coerción que se instruye por mediación de una adhesión que el dominado no puede evitar otorgar al dominante [y, por lo tanto, a la dominación] cuando sólo dispone, para pensarlo y pensarse o, mejor aún, para pensar su relación con él, de instrumentos de conocimiento que comparte con él y que, al no ser más que la forma incorporada de la estructura de la relación de dominación, hacen que ésta se presente como natural; o en otras palabras, cuando los esquemas que pone en funcionamiento para percibirse y evaluarse, o para percibir y evaluar a los dominantes [alto/bajo, masculino/femenino, blanco/negro, etcétera], son fruto de la incorporación de las clasificaciones, que así quedan naturalizadas, cuyo fruto es su ser social [...]. El efecto de la dominación simbólica [de un sexo, una etnia, una cultura, una lengua, etcétera] no se ejerce en la lógica pura de las consecuencias cognitivas, sino en la oscuridad de las disposiciones del *habitus*. (Bourdieu citado en Espíndola y Echegoyen 2021, 53)

Un énfasis importante de esta noción de violencia simbólica tiene que ver con la naturalización, tanto de dominantes como de dominados; de esas ideas preconcebidas que constituyen el orden policial, es decir, de las relaciones de dominación conforme a las cuales se estructura la sociedad. Siguiendo la clasificación de las violencias propuesta por Žižek, se habla de la violencia simbólica como una violencia objetiva que, dado este elemento de naturalización, de sedimentación social, es invisible y constituye en parte¹⁴ el nivel cero de violencia.

¹⁴ Debe recordarse que, en la clasificación de Žižek, la violencia objetiva se compone tanto de la violencia simbólica como de la violencia sistémica, definida por el autor como “las consecuencias a menudo catastróficas del funcionamiento homogéneo de nuestros sistemas económico y político” (Žižek, 2009, 10). Se refiere a las relaciones de dominación que son, a la vez, sustento y consecuencia del sistema económico hegemónico, es decir, el capitalismo. La producción de plusvalía, en términos de Marx, por medio de la precarización del trabajo, sería un ejemplo clásico de esta violencia sistémica. Para los efectos de este trabajo, no se retomarán las discusiones que giran en torno a la violencia sistémica, pero es importante recalcar que esta es solo una clasificación con fines analíticos. En la realidad, puede observarse empíricamente que la violencia simbólica y la violencia sistémica se encuentran íntimamente relacionadas y se pueden constituir mutuamente.

No obstante, en su definición de violencia simbólica, Žižek pone el énfasis en cómo esta se actualiza por medio del lenguaje. Como bien señala el autor, el lenguaje (y, en un marco más amplio, el debate como intercambio de palabras e ideas) se considera un “medio de reconciliación y mediación, [...] la coexistencia pacífica como lo opuesto a un medio violento de confrontación cruda e inmediata” (Žižek 2009, 78). Sin embargo, esta noción invisibiliza que la relación entre significante y significado no es natural y mucho menos neutral, sino que también está inserta en relaciones de dominación. Así, Žižek entiende la violencia simbólica como la “imposición de cierto universo de sentido” (Žižek 2009, 10), que se da a las palabras, al lenguaje.

Ernesto Laclau y Chantal Mouffe (2011), autores que comparten con Žižek este énfasis en el lenguaje, desde una posición posestructuralista sostienen (como explicó quien suscribe en otro lugar) que “la relación entre significante y significado no es de identidad absoluta, lo que trae como consecuencia un flujo de diferencias que sólo es parcialmente detenido por una articulación hegemónica, es decir, por una sutura a lo social que fija parcialmente la relación entre significante y significado” (Bárcena 2013, 48). Laclau y Mouffe parten de la noción gramsciana de hegemonía, que se entiende aquí “como la organización del consentimiento: el proceso que construye formas subordinadas de conciencia sin recurrir a la violencia o coerción” (Barrett 2004, 266).

Unidos estos elementos, se tiene que un mismo significante (palabra) puede, en principio, tener distintos significados dependiendo del contexto espacial, cultural y temporal. Es a lo que se refieren Laclau y Mouffe (2011) con flujo de sentido. Cabe la aclaración de que, por significado, no se entiende solamente la definición, sino la cadena de ideas que están asociadas a esa palabra. Así, por ejemplo, la palabra *musulmán* hoy en Oriente Medio puede referirse a una persona que profesa la religión islámica, pero en Occidente, después de 2011, está asociada casi indefectiblemente con el terrorismo.

La polisemia es una característica inherente al lenguaje, pero la vida social sería imposible si ese flujo de sentido no estuviera contenido, suturado. Esa sutura es parte de lo que Laclau y Mouffe (2011) identifican como articulación hegemónica, en la medida en que la relación entre significante y significado logre posicionarse y, con posterioridad, incorporarse socialmente como un universal y no como una sutura parcial, no

neutral, que responde a ciertas visiones, ideologías e intereses, normalmente beneficiando a una parte de la población en detrimento de otra, lo que constituye relaciones de dominación. Así, la hegemonía se logra imponiendo una visión particular, local, como la única válida en todo tiempo y lugar, y, por tanto, como la visión universal. Esta operación hegemónica constituiría, entonces, violencia simbólica, evidenciando que, a pesar de tener énfasis distintos, las dos nociones de violencia simbólica que aquí se han planteado son complementarias.

Ahora bien, es importante resaltar que una de las características de la violencia simbólica es que, a diferencia de la violencia subjetiva o física, no es atribuible a una persona o un grupo de personas en específico. Si bien, como se señaló, hay grupos que se benefician de ella en detrimento de otros, y esos grupos pueden ser identificables claramente (las clases altas vs. las clases bajas, por ejemplo), siguiendo a Bourdieu, ambos grupos tienden a reproducir la violencia simbólica, es decir, las estructuras de sentido que invisibilizan y legitiman las relaciones de dominación que la violencia simbólica articula. En esa reproducción, el lenguaje ocupa un lugar clave, desde luego.

Así, la violencia simbólica es origen y consecuencia de que socialmente haya una tendencia importante a considerar como máximas válidas y universales expresiones del tipo “los pobres son pobres porque quieren”, “los indígenas no son personas de razón”, “el lugar de las mujeres está en la cocina” o “los hombres son líderes natos”. Por otro lado, en ese contexto se explica que estar en contra del lenguaje incluyente es una defensa a ultranza de la violencia simbólica, en la medida en que, con el primero, se pretende visibilizar las relaciones de dominación y exclusión en razón de género/orientación sexual que se articulan en el lenguaje, en las palabras y en las distintas ideas que les dan sentido. Lo que se pone sobre la mesa es que el lenguaje no es neutral en ningún contexto y que, por el contrario, esa idea de neutralidad sí tiene un efecto legitimador de las relaciones de dominación que le subyacen.

La dimensión simbólica de la violencia política en razón de género y el Registro Nacional

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993) define la violencia contra las mujeres como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.

En tanto violencia ejercida hacia las mujeres por el solo hecho de serlo, tiene siempre la intención de mantenerlas en una posición subordinada en el contexto del patriarcado como uno de los tres sistemas de dominación hegemónicos,¹⁵ “poner a las mujeres en su lugar” (Castro 2019, 347) en el contexto del orden policial, siguiendo el concepto de Rancière.

Retomando la categorización de la violencia que propone Žižek, se diría que la violencia de género implica tanto a la violencia subjetiva como a las violencias objetivas, aunque normalmente se ha puesto más énfasis en la primera. Así, la violencia de género suele ser representada en feminicidio, violación, golpes, mutilación genital, etcétera. Incluso, en muchos contextos se ha entendido como sinónimo de violencia doméstica o violencia sexual.

Sin embargo, los movimientos feministas han logrado posicionar la multidimensionalidad de la violencia de género. Un buen ejemplo de ello es la LGAMVLV, en la que se conceptualizan distintos tipos de violencia que pueden constituir violencia de género (Castro 2019, 344).

Si bien la violencia simbólica no está conceptualizada como tal en la ley, es fácil entender que el “poner a las mujeres en su lugar”, como núcleo de la violencia de género, tiene una dimensión simbólica fundamental. En principio, ese lugar está determinado por los roles y los estereotipos de género, que siguen estando arraigados en la sociedad como estructuras de sentido que orientan las relaciones sociales y la construcción de la identidad de las personas, a pesar de los esfuerzos

¹⁵ Al patriarcado se suman el capitalismo y el racismo.

de los movimientos feministas y de la diversidad sexual por desterrarlos socialmente. Por su parte, la violencia simbólica es el telón de fondo de las formas de violencia que se ejercen sobre los cuerpos (feminicidio, lesiones o violación) y las mentes (la minusvaloración propia como forma de violencia psicológica) de las mujeres.

Con esas reflexiones, no se pretende argumentar que la violencia simbólica es el quid de la violencia de género, ni siquiera que es la más importante. El objetivo es simplemente visibilizarla, puesto que se considera que es la forma más común de la violencia de género, pero por las propias características de la violencia simbólica que ya se han apuntado previamente, sus expresiones suelen considerarse como “normales” y “apolíticas”, y, por lo tanto, no se reportan (Krook y Restrepo 2016, 139), además de que hay muchas reticencias a sancionarla, aunque cada vez menos, y la sentencia SUP-REP-252/2022 es prueba de ello.

El artículo 20 *bis* de la LGAMVLV señala que la violencia política en razón de género

es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.

Se entenderá que las acciones o las omisiones se basan en elementos de género cuando se dirijan a una mujer por su condición de mujer, le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella.

Puede manifestarse en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en esta ley y puede ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos o colegas de trabajo; personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos o representantes de estos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares.

Por su parte, el artículo 20 *ter* señala algunas formas como puede expresarse la violencia política en razón de género. Para los fines de esta contribución, es importante retomar las siguientes fracciones:

VIII. Realizar o distribuir propaganda política o electoral que calumnie, degrade o descalifique a una candidata basándose en estereotipos de género que reproduzcan relaciones de dominación, desigualdad o discriminación contra las mujeres, con el objetivo de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos y electorales;

IX. Difamar, calumniar, injuriar o realizar cualquier expresión que denigre o descalifique a las mujeres en ejercicio de sus funciones políticas, con base en estereotipos de género, con el objetivo o el resultado de menoscabar su imagen pública o limitar o anular sus derechos.

Como se desprende de las fracciones normativas citadas, y de la adecuada interpretación que ha realizado el TEPJF, la violencia política en razón de género se puede dar tanto en el proceso electoral como fuera de este. De hecho, Mona Lena Krook y Juliana Restrepo distinguen la violencia contra las mujeres en elecciones de la violencia contra las mujeres en la política, para evidenciar que la violencia de género también se puede producir contra ellas en el ejercicio de un cargo público. Las autoras recalcan que la crítica y el escrutinio del desempeño o de las ideas de una candidata o de una funcionaria electa son indispensables en el contexto de una democracia, en la que, además, la libertad de expresión es un elemento fundamental; sin embargo, esas críticas se pueden convertir en violencia de género cuando no se basan en las acciones o el debate de las ideas, sino en estereotipos de género (Krook y Restrepo 2016, 139). “Estas acciones tienen un profundo impacto puesto que no están dirigidas contra una sola mujer sino que también tienen el propósito de intimidar a otras mujeres políticas, disuadir a otras mujeres que puedan considerar una carrera política y, peor aún, comunicar a la sociedad en general que las mujeres no deberían participar” (Krook y Restrepo Sanín 2016, 139).

Un claro ejemplo de lo anterior se encuentra en las mantas aparecidas en la ciudad de Hermosillo, Sonora, en 2015, durante el proceso electoral local. La nota periodística señalaba: “Aparecen mantas con las frases ‘las mujeres como las escopetas, cargadas y en el rincón’ y ‘La pancha en las coyotas, No en el Palacio’. Estos mensajes aparecieron cerca de algunos espectaculares de la candidata del PRI; Claudia Pavlovich

Arellano. En ellas se sugiere que Sonora no quiere una mujer gobernadora (30 abril 2015)". (Borde Político 2021, 58)

Como ya se señalaba previamente, si bien cada vez, como sociedad, se tiene más conciencia de que este tipo de expresiones no son adecuadas, para una buena parte de la población son verdaderas y válidas, y para la mayoría definitivamente no constituyen violencia; si acaso son expresiones de mal gusto. Sin embargo, como se ha venido apuntando, es un ejemplo claro de la dimensión simbólica de la violencia política en razón de género.

Ahora bien, la Sala Superior, a lo largo de la doctrina jurisprudencial que ha ido desarrollando en torno a dicha violencia, ha reconocido la existencia de esta dimensión simbólica. En primer lugar, está la jurisprudencia 21/2018, de rubro VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO, la cual señala que, para resolver acerca de la existencia de violencia de género, las autoridades competentes deben analizar si el acto o la omisión es de tipo simbólico, entre otras dimensiones y otros elementos a considerar. Por su parte, en la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-87/2018, la Sala Superior señaló:

es de tener en cuenta la llamada **violencia simbólica**, que no debe entenderse como otro tipo de violencia como la física, psicológica o económica, sino como un continuo de actitudes, gestos, patrones de conductas y subordinación, tanto de género como de clase o raza; de forma que ese simbolismo es la base que sostiene el maltrato y lo perpetúa, al estar presente en todas las formas de violencia y garantizar que sean efectivas. (SUP-REP-87/2018, 25)

De hecho, para explicar el concepto recurrió, entre otros autores, a Pierre Bourdieu. Añadió igualmente un apunte que parece importante:

De acuerdo con la referida literatura especializada, los medios de comunicación son extraordinarios aliados de la violencia simbólica, al reforzar el proceso de socialización de género, fortaleciendo el mismo tipo de valores y paisajes sociales, a través del contenido de noticias, programas de ficción o de entretenimiento, que reproducen aquellos papeles que, supuestamente, la sociedad espera de hombres y mujeres, en cuanto a formas de comportamiento deseadas y valoradas, y, a la vez, condena las rechazadas. (SUP-REP-87/2018, 26-7)

Respecto al caso SUP-REP-252/2022, llama la atención que la Sala Superior no se refirió explícitamente a la dimensión simbólica de la violencia de género ejercida por Gabriel Quadri en sus publicaciones de Twitter, aunque sí calificó dicha violencia en atención al uso de estereotipos de género y lenguaje transfóbico, y a su función social de mantener relaciones de dominación. Sin embargo, si se afirmó que la sentencia en sí misma puede ser una medida reparatoria de la violencia política en razón de género; se consideró que el marco teórico-conceptual de la violencia simbólica puede abonar a ese elemento pedagógico al que aspiran las resoluciones judiciales, puesto que se habla de una violencia que se produce en el ámbito de lo inmaterial, de las ideas preconcebidas, del sentido común y, por tanto, lejos de lo que comúnmente se entiende por violencia. En ese contexto, las explicaciones detalladas no serán redundantes hasta que se haya logrado subvertir esa violencia simbólica, en este caso, en contra de las mujeres y las personas de la diversidad sexual.

Esta aproximación también abona al argumento de por qué el discurso transfóbico, en lo particular, y basado en estereotipos, en lo general, no puede estar protegido por la libertad de expresión, ni siquiera por la inviolabilidad parlamentaria, puesto que, en tanto forma de violencia, debe estar excluido de la dinámica democrática.

Incluso en ese contexto no es descabellado afirmar que la violencia política en razón de género está atravesada por la violencia simbólica en el momento en que la articulación hegemónica de su significado la asocia con lo que se ha denominado ideología de género, identificada, a la vez, en muchos casos con ideas que se consideran equivocadas, porque supuestamente pretenden romper con las buenas costumbres de la sociedad. Este es un buen ejemplo de cómo la sutura del significante *violencia política en razón de género* con sus significados pretende relativizar las discusiones que con dicha expresión se ponen sobre la mesa y, con ello, menguar su potencial explicativo de las formas invisibilizadas de la violencia, como lo es la simbólica. Frente a esa realidad, se insiste, las explicaciones detalladas nunca serán redundantes.

Con base en las consideraciones hasta aquí expuestas, se afirma que la interpretación que hace la Sala Superior del Registro Nacional como una medida de reparación es adecuada en cuanto que principalmente opera también en el plano de lo simbólico. En el mismo sentido, reforzar

la posición de la Sala Regional Especializada para calificar la violencia de género y dictar medidas reparatorias son un camino adecuado para revertir la dimensión simbólica de dicha violencia. Incluso, y quizá principalmente, acotar la inviolabilidad parlamentaria al ejercicio de las funciones legislativas cuando los discursos expresados reproducen estereotipos o entran en la categoría de discursos de odio son un importante paso para la erradicación de la violencia en la sociedad.

Finalmente, respecto a la decisión tomada en el expediente SUP-REC-0440/2022, si bien es un paso importante establecer elementos conforme a los cuales se pueda determinar el tiempo en que deben estar inscritas las personas infractoras por haber ejercido violencia política en razón de género, la aplicación que hizo la Sala Superior de esta metodología al caso concreto resuelto relativiza la dimensión simbólica de dicha violencia, en la medida en que los actos consistieron en expresiones vertidas por el infractor en dos entrevistas publicadas en medios de comunicación con poco alcance, y que asume que no tuvieron consecuencias importantes, dado que la persona en contra de la cual se dirigieron las expresiones constitutivas de violencia de género incluso ganó la elección, pero ¿es este un elemento definitorio para considerar los efectos que pudo haber tenido en la candidata?

Sin duda, es positivo que la valoración del tiempo que deben permanecer las personas infractoras en el Registro Nacional sea casuística, pero tanto en este rubro como en lo que respecta a la calificación de la violencia política en razón de género se requiere una reflexividad crítica constante por parte de las personas juzgadoras que, en estos casos, tienen que revisar sus propias ideas preconcebidas para poder identificar y reparar la dimensión simbólica de dicha violencia.

Conclusiones

En esta contribución se revisaron las sentencias dictadas por la Sala Superior en los casos SUP-REP-252/2022 y SUP-REC-0440/2022, ambos referidos a aspectos relevantes acerca de la calificación de la violencia política en razón de género, particularmente en su dimensión simbólica, así como a la determinación de la naturaleza del Registro Nacional,

de las autoridades competentes para ordenar la inscripción de las personas infractoras y de la metodología que debe emplearse para determinar el tiempo por el cual deben estar inscritas.

En ese contexto, se planteó un análisis a partir de la revisión de conceptos de violencia simbólica desde la filosofía posestructuralista y la sociología de Pierre Bourdieu. Se considera que la fundamentación y la motivación que expone la Sala Superior, particularmente en el caso SUP-REP-252/2022, son adecuadas y, por ello, se exponen en extenso. Pero el caso parece de la mayor relevancia, justamente porque lo que se está juzgando son actos constitutivos de violencia de género en su dimensión simbólica, sin duda, los más difíciles de resolver, dado que, por su propia naturaleza, la violencia simbólica se encuentra normalizada socialmente.

En lo particular, se considera un aporte importante de la Sala Superior, por una parte, sostener las restricciones a la libertad de expresión y a la inviolabilidad parlamentaria cuando se trata de discursos discriminatorios que reproducen estereotipos, dado que, desde la perspectiva que aquí se plantea, representan formas de violencia simbólica que produce y reproduce relaciones de dominación y que debe quedar excluida del debate democrático; por otra parte, entender al Registro Nacional como una medida de reparación parece particularmente adecuado para atacar la dimensión simbólica de la violencia de género, dado que el Registro es en sí mismo una medida que opera en el plano de lo simbólico.

En ese sentido, la Sala Superior y el resto de las autoridades competentes en el tema deben continuar reforzando sus estrategias de comunicación respecto a cómo existen violencias que no se ven, pero que tienen efectos absolutamente reales. Incluso ir un paso más allá y explicar cómo estas formas objetivas de la violencia son el telón de fondo de la violencia física.

Finalmente, se reitera que el objetivo de esta contribución no es afirmar que la dimensión simbólica de la violencia política en razón de género es la única o siquiera la más importante, sino simplemente contribuir a visibilizarla, a reflexionar acerca de ella porque, para erradicarla, primero tenemos que ser conscientes de su existencia.

Fuentes consultadas

- Bárcena Arévalo, Erika. 2013. *El arte de lo imposible en la era de la democracia liberal. Consideraciones respecto al movimiento de la comunidad indígena de San Francisco Cherán como acto político*. Tesis de maestría. CIESAS.
- Barrett, Michèlle. 2004. Ideología, política, hegemonía: de Gramsci a Laclau y Mouffe. En *Ideología. Un mapa de la cuestión*, comp. Žižek, Slavoj, 263-294. Argentina: FCE.
- Borde Político. 2021. *Análisis de sentencias de violencia política contra las mujeres en razón de género*. México: Borde Político.
- Bourdieu, Pierre. 1996. *Sobre la televisión*. España: Anagrama.
- . y Jean-Claude Passeron. 2001. Fundamentos de una teoría de la violencia simbólica. En *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. España: Popular. Disponible en: <https://acortar.link/Qv9LVT> (consultado el 15 de julio del 2012).
- Castro, Roberto. 2019. Violencia de género. En *Conceptos clave de los estudios de género*, coords. Hortensia Moreno y Eva Alcántara. Vol. 1. México: UNAM.
- Espíndola Morales, Luis y Carla Elena Solís Echegoyen. 2021. “Violencia simbólica en la violencia política de género. Una aproximación”. *Revista Mexicana de Ciencias Penales* 4: 45-62. <https://doi.org/10.57042/rmcp.v4i13.417>
- Jurisprudencia P.I/2011. INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA. SOLO PROTEGE LAS OPINIONES EMITIDAS POR LOS LEGISLADORES EN EL DESEMPEÑO DE SU FUNCIÓN PARLAMENTARIA. *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII (febrero de 2011): 7.
- Jurisprudencia 21/2018. VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 21 y 22.
- Jurisprudencia 19/2016. LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral

- del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 33 y 34.
- Krook, Mona Lena y Juliana Restrepo. 2016. "Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones". *Política y gobierno* 23: 127-162.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe. 2011. *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Argentina, FCE.
- Rancière, Jaques. 2010. *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Sentencia SUP-REC-0440/2022. Actor: Francisco Ricardo Sheffield Padilla. Autoridad responsable: Sala Regional Monterrey. Disponible en <https://acortar.link/3EOtV0> (consultada el 01 de mayo de 2023).
- Sentencia SUP-REP-252/2022. Actor: Gabriel Ricardo Quadri de la Torre. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://acortar.link/tC6fnB> (consultada el 01 de mayo de 2023).
- Sentencia SUP-REP-87/2018. Actor: Partido del Trabajo. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://acortar.link/2imJXY> (consultada el 01 de mayo de 2023).
- Tesis I.11o.C.164 C (10.a). DERECHOS DE LA PERSONALIDAD. EL ARTÍCULO 7, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD CIVIL PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA VIDA PRIVADA, EL HONOR Y LA PROPIA IMAGEN EN EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, QUE DEFINE EL CONCEPTO DE FIGURA PÚBLICA, NO LOS RESTRINGE. *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, t. IV (enero de 2022): 2985.
- Tesis P.IV/2011. INVIOABILIDAD PARLAMENTARIA. LAS OPINIONES EMITIDAS POR UN LEGISLADOR CUANDO NO DESEMPEÑA LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA, AUNQUE HAYA INTERVENIDO EN UN DEBATE POLÍTICO, NO ESTÁN PROTEGIDAS POR AQUEL RÉGIMEN. *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII (febrero de 2011): 7.

- Tesis VII/2019. MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL. LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DEBEN GARANTIZARLAS EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, página 37.
- Žižek, Slavoj. 2009. *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*. Barcelona: Paidós.

Requisitos de elegibilidad y violencia política de género (SUP-REC-405/2021, SUP-REC-406/2021 y SUP-REC-407/2021 acumulados)

Rosa María Mirón Lince

Introducción

Las sentencias aquí consideradas ponen sobre la mesa uno de los temas más relevantes de la vida política democrática en México. Se trata de la violencia política en razón de género, un fenómeno cotidiano que se ha agravado en la medida en que la participación política de las mujeres ha ido aumentando.

Hoy día, las mujeres tienen más opciones y oportunidades de contender por y ocupar espacios de toma de decisión, y su presencia en los distintos ámbitos públicos crece. Sin embargo, el costo ha sido extremadamente elevado, pues entremezcladas con esas oportunidades perviven costumbres y prácticas patriarcales, arraigadas y rancias, que buscan mediante los más disímiles mecanismos y estrategias complicar y hasta impedir un desarrollo con igualdad sustantiva.

El involucramiento y la participación igualitarios de la mitad femenina de la población deberían ser vistos como procesos naturales de funcionamiento y avance social, pero, al contrario, en el país se vive en condiciones cuyas alertas de género y los feminicidios son cotidianos y constituyen signos alarmantes de la grave situación de violencia imperante en contra de las mujeres. De esa manera, así como se han abierto posibilidades para ellas, también crecieron dramáticamente las amenazas, los riesgos y las violencias en su contra, a fin de impedirles el libre ejercicio de sus derechos.

Estos comportamientos de ninguna manera pueden ser normalizados, sino deben ser siempre combatidos desde los más diversos frentes. Así, mientras el avance en materia de paridad en la esfera pública trajo consigo el incremento de la violencia política contra las mujeres en razón de género, se ha ido construyendo un andamiaje normativo específico para regular ese tipo de conductas. Los adelantos son relevantes, pero ciertamente aún existe mucho trecho por recorrer, tanto con la implementación de normas como con el abatimiento del desconocimiento por parte de la ciudadanía respecto de los derechos político-electorales de las mujeres.

El ámbito electoral ha sido un espacio que ha reaccionado de manera muy positiva y expedita a la incorporación igualitaria de las mujeres. Es así como, por medio de la determinación de hacer múltiples reformas electorales, la publicación de lineamientos y la aprobación de criterios y sentencias, paulatinamente se ha ido avanzando en la conquista de más y más justos espacios para ellas.

En este contexto se ubica la relevancia de las sentencias acumuladas (a las que en adelante se hará referencia como la sentencia) que se analizan, pues esta decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) involucra asuntos sustantivos para el fortalecimiento de un sistema democrático que se refieren, por un lado, a la lucha por el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres y, por el otro, al derecho ciudadano a contender para ocupar un puesto de elección popular.

El asunto en cuestión involucra el caso específico de un candidato a presidente municipal en Kanasín, Yucatán, quien buscaba la reelección a pesar de haber sido previamente acusado y sentenciado por ejercer violencia política en razón de género en contra de una síndica. El proceso que resuelve esta sentencia inició con un acuerdo del Consejo Municipal Electoral del instituto electoral local que otorgó el registro solicitado, el cual fue impugnado ante el tribunal local y zanjado en sentido contrario, para posteriormente ser recurrido ante la Sala Regional Xalapa, que modificó la resolución del tribunal y ordenó proceder con el registro.

Esta decisión se controvirtió ante la Sala Superior del TEPJF, la cual confirmó el acuerdo original del Consejo Municipal Electoral de Kanasín, Yucatán, en el sentido de otorgar el registro como candidato a la

presidencia municipal a una persona previamente sentenciada por haber ejercido violencia política en razón de género.

El expediente involucra valores y principios fundamentales para el funcionamiento de cualquier sistema democrático. En el presente texto se exponen y se analizan las posturas sostenidas por las partes involucradas, así como las decisiones de las autoridades electorales, con la intención de destacar la importancia que tienen estos ejercicios como parte de un proyecto de consolidación de la vida democrática en el país.

Este trabajo privilegia el abordaje del tema de la violencia política en razón de género sobre los requisitos de elegibilidad de la ciudadanía, de tal manera que se estructura de la siguiente forma.

Con el propósito de ubicar la lucha feminista en favor de sus derechos humanos, en particular sus derechos políticos, se comienza con un recorrido por los antecedentes y se mencionan algunos de los avances paulatinos pero consistentes en esa ruta, así como los logros alcanzados hasta el momento. El documento incorpora una breve síntesis de la sentencia y sus antecedentes, con lo cual se destacan los puntos más relevantes de esta y también ciertas contribuciones concretas. A partir de una perspectiva histórica incluida en el primer apartado, posteriormente se desarrolla una reflexión acerca de la sentencia, así como algunos de los principales problemas que, en una opinión personal, contiene. Esto permite exponer las dificultades inherentes al caso, derivadas del marco normativo aplicable, pero también se consideran las modificaciones constitucionales recién aprobadas que hoy harían posible imprimirle a la sentencia un sentido mucho más feminista del que pudo tener con las herramientas previamente existentes. Por último, el texto termina describiendo los resultados principales y los puntos fuertes y negativos de la sentencia en cuestión.

Antecedentes

Desde las primeras protestas sufragistas hasta los logros más recientes, las luchas feministas han ido sumando relevantes victorias que, acumuladas en el tiempo, hoy permiten a las mujeres vivir una vida mejor y más digna. Sin embargo, falta mucho para poder sentirse satisfechas.

Basta con recordar que la gravedad de la desigualdad en torno a su participación política es innegable, como lo evidencia el Índice Global de Brecha de Género 2023 (WEF, 2023), el cual advierte que, de seguir el ritmo actual, esa distancia quedará zanjada hasta el año 2154.

El debate internacional y la adopción de mecanismos y acciones afirmativas permiten mapear la ruta de avance que se ha intensificado en los años recientes. En particular, en el caso de América Latina, prácticamente todos los países han adoptado medidas en ese sentido. Desde que se empezaron a incorporar las cuotas de género, se ha posicionado como la región del mundo con mayores avances respecto a la paridad de género en lo que se refiere a la representación legislativa. En términos sustantivos, esas cuotas de género permitieron la presencia de más legisladoras, al tiempo que posibilitaron la alteración de la agenda parlamentaria en favor de las mujeres.

El propósito esencial de la lucha feminista es lograr que, en su ciudadanía, las mujeres sean consideradas en igualdad de condiciones que los hombres, con lo cual esa batalla se ha convertido en el eje articulador de la vida democrática en el país. En efecto, la reivindicación de los derechos políticos de la mujer ha permeado su comportamiento político y su incidencia en el adelantamiento de la agenda de género.

En México, las batallas iniciales de las mujeres organizadas pueden ubicarse durante las primeras décadas del siglo xx y los logros inaugurales para el avance de las mujeres se dieron en materia electoral. Fue en 1947 cuando se consiguió que en la Constitución mexicana figurara su derecho a votar y ser votadas en encargos municipales, y en 1953 se les reconoció participar en todos los cargos de elección popular.

En la década de 1990 surgieron importantes detonadores que dieron viabilidad a las transformaciones más recientes. En ese tenor, en 1993 se modificó el artículo 175 del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) para que los partidos políticos promovieran una mayor participación de las mujeres, al postularlas a cargos de elección popular.

Ese cambio germinal, si bien limitado, sirvió de punta de lanza para iniciar una espiral de transformaciones esenciales promovidas por el enorme trabajo de gran cantidad de mujeres mexicanas que contaron con el apoyo de organismos internacionales y fueron respaldadas por los compromisos establecidos en la Declaración de Beijing

(ONU-Mujeres, 2015). Así, en 1996 se logró la aprobación de una nueva modificación a la legislación electoral para recomendar a los partidos postular, en sus candidaturas a diputaciones y senadurías, 70 % de personas del mismo sexo como máximo, instándolos a buscar la paridad. Ciertamente no existía una sanción por el incumplimiento, por lo que los mandatos legales más bien parecieron sugerencias a los institutos políticos y sus efectos fueron pobres. No obstante, el rumbo estaba marcado y el mejoramiento fue irreversible.

El tema siguió vigente y, en 2002, el artículo 175 del Cofipe fue reformado de nuevo para establecer, ahora sí, la obligación de los partidos de cumplir con 70 % máximo de representación de un sexo para las candidaturas propietarias en las senadurías y diputaciones, así como la segmentación por bloques de tres en las circunscripciones de representación proporcional. El establecimiento de la obligatoriedad de estas medidas afirmativas trajo efectos positivos, aunque no todos los deseables, pues en ese tiempo los institutos políticos pudieron eludir el cumplimiento de la cuota de género apelando a la realización de procesos democráticos para la selección interna de sus candidaturas. Entonces, como ahora, los avances fueron regateados por algunos miembros de los institutos políticos o sectores con intereses diversos.

En cualquier caso, los cambios continuaron y, en 2008, se modificó el artículo 219 del Cofipe para elevar la cuota a un porcentaje de 60-40 de candidaturas por cada sexo, aunque todavía solo aplicable a las de representación proporcional, para dejar a los partidos en total libertad respecto a definir aquellas de mayoría relativa.

Con el propósito de frenar o limitar los avances en la materia, en 2009 se presentó el caso conocido como las juanitas. Con decisiones que buscaron abiertamente burlar la ley, durante el proceso electoral de aquel año varios partidos decidieron postular candidatas propietarias para formalmente cumplir con la norma, pero incluyeron hombres en las suplencias, a fin de que, una vez ganada la elección, ellas renunciaran y cedieran sus espacios a ellos.

Ciertamente, la deshonesto actitud de los políticos involucrados y la desafiante decisión de sus partidos contaban con un fundamento jurídico, pero no resistían la congruencia en términos éticos y morales. La intención evidente de la norma era ampliar la presencia femenina en las legislaturas y eso incomodaba a los institutos políticos. No obstante,

ante una ley limitada y con poca voluntad política de los partidos, la Sala Superior, mediante sentencia, hizo posible no solamente visibilizar los incumplimientos de los institutos políticos, sino orientar la interpretación jurídica a favor de la causa femenina (SUP-JDC-12624/2011).

En efecto, la Sala Superior del TEPJF ordenó una serie de acciones que buscaron desalentar el incumplimiento de la norma por parte de los partidos. Los magistrados a cargo aprobaron una sanción para aquellos institutos políticos y coaliciones que no cumplieran con la cuota electoral. Se les impuso nombrar al menos 120 fórmulas de candidaturas propietarias y suplentes de un mismo sexo para diputaciones y 26 para senadurías; también se estableció como sanción, por el incumplimiento, la negativa del registro del resto de sus candidaturas. El resultado positivo se constató en un incremento sustantivo de la presencia femenina en las legislaturas inauguradas en 2012 en la Cámara de Diputados (37 %) y en el Senado (35 %).

El siguiente logro fue en 2014 con la incorporación del principio de paridad de género al artículo 41 constitucional, con lo cual se agregó esta exigencia en las candidaturas de legisladores por ambos principios a las cámaras de Diputados y Senadurías. Esas novedades normativas impactaron la Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, que fueron aplicadas por primera vez durante el proceso electoral 2014-2015 e impusieron criterios horizontales tendentes a asegurar la paridad en el registro de las candidaturas, así como también criterios verticales, a fin de promover la postulación femenina para los cargos de elección popular. En consecuencia, desde entonces los partidos con registro nacional tienen la obligación de considerar en sus estatutos la paridad y la participación política de las mujeres, al tiempo que deben destinar un presupuesto mínimo de 3 % de su financiamiento público para la formación de liderazgos femeninos.

De ese modo, la imposición del principio de paridad buscó acabar con la desigualdad y la discriminación de las mujeres, en tanto grupo históricamente subordinado y excluido de la vida pública. Efectivamente, la acumulación de ajustes normativos produjo el incremento de su participación política; los adelantos fueron muy relevantes. La aplicación de las diversas legislaciones y acciones en materia de derechos político-electorales de las mujeres, así como el cumplimiento de

la paridad, sentó en México un precedente fundamental que redundó en el incremento de candidatas electas desde entonces tanto en el Congreso federal como en los congresos locales y en los ayuntamientos.

Sin embargo, el piso siguió disparate. La vigencia del sistema patriarcal evidenció la violencia política en razón de género, al posicionarla cada vez con más fuerza en la agenda pública. De esa manera, ahora resultaba urgente la necesidad de visibilizar la violencia en razón de género y, a partir de ahí, promover una serie de cambios virtuosos.

En 2015 se modificó la fracción III del artículo 2 constitucional para incorporar lo siguiente: “En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”. En 2016, con el propósito de identificar los elementos y las situaciones de violencia política, los derechos de las víctimas y las instituciones competentes para brindar atención, el Tribunal Electoral, el Instituto Nacional Electoral (INE), la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (Fepade) y el Instituto Nacional para las Mujeres (Inmujeres) elaboraron y publicaron el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres.

Ante la falta de legislación específica respecto al tema, el Protocolo se convirtió en una herramienta vital, pues su base teórica fue la recomendación general número 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, 1992), la cual identifica la violencia contra las mujeres como una forma de discriminación que impide el goce de derechos y libertades.

La segunda versión del Protocolo se elaboró en 2017 a partir de tres referentes sustantivos: la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres de la OEA-CIM (2016); la recomendación general número 35 de la CEDAW (2017) y la Jurisprudencia 48/2016 del TEPJF (2016). Se definió la violencia política en razón de género como “todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer, tienen un impacto diferenciado en ellas, les afecta desproporcionadamente, con el objeto de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo. La violencia política contra las mujeres puede incluir entre otras, violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o feminicidio” (INE, 2017).

El Protocolo se utilizó en las elecciones de 2018 y sus limitaciones quedaron evidenciadas debido a que sus supuestos fueron considerados como recomendaciones y no como obligaciones por las personas encargadas de instrumentarlas. De nueva cuenta se estaba ante la existencia de instrumentos y mecanismos que permitieran consolidar los avances normativos, pero que fueron sujetos de interpretación por parte de las personas juzgadoras. En todo caso, su valor y su pertinencia, vista la experiencia, se encuentran en la luz que arrojaron sobre la viabilidad de ciertas estrategias y rutas que más adelante puedan asentarse en el marco jurídico.

En 2019 se aprobó la reforma constitucional conocida como paridad en todo, la cual estableció el principio de paridad de género en los puestos de poder y de toma de decisiones en todas las esferas de la vida política, económica y social. Dicha reforma implicó modificaciones a los artículos 35 y 41 constitucionales, a fin de asentar el principio de paridad de género como un derecho de la ciudadanía para las postulaciones a todos los cargos de elección popular, sin ninguna excepción. Así, lo que se mandató fue asignar a las mujeres al menos la mitad de los cargos de decisión en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) y en los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como en las comunidades y los pueblos indígenas, los organismos autónomos y los partidos políticos.

El ejercicio de estos derechos, sin embargo, se complica ante la constante violencia que las mujeres sufren al participar en el espacio público. La violencia política en razón de género se ha convertido en el principal obstáculo para el ejercicio de sus derechos político-electorales. En consecuencia, en 2020 se aprobaron reformas a diversos ordenamientos jurídicos en esa materia, cuyo objetivo central fue garantizar su participación en política sin violencia; esto es, garantizar el acceso a una vida libre de violencia durante los procesos electorales, el desempeño de los cargos y todo tipo de participación en el ámbito político.

La reforma de 2020 fue de gran calado e impactó diversas disposiciones en ocho ordenamientos legales (seis leyes generales y dos federales)¹ en materia de violencia política contra las mujeres en razón

¹ Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en

de género. La aprobación de dicha reforma logró vencer grandes obstáculos, contó con importantes recomendaciones internacionales realizadas al Estado mexicano en la materia y estuvo antecedida por iniciativas presentadas por legisladoras, que consideraron numerosos casos de mujeres violentadas en la política.

Con todo este bagaje, la reforma definió el concepto de violencia política en razón de género e identificó las conductas de ese tipo de violencia, así como las instancias competentes para su atención y las sanciones para quienes la ejerzan. De esa manera, quedaron establecidas las medidas de protección y reparación; las sanciones y las agravantes, y las obligaciones de las autoridades para atender, prevenir y sancionar en materia de violencia política de género, incluyendo a los partidos políticos y su deber de garantizar mecanismos internos para su atención.

El establecimiento de ese andamiaje normativo corresponde a una visión integral de la violencia que identifica temas y acciones concretos, que permite a las distintas autoridades interpretar, aplicar y hacer valer los cambios legales con el propósito de garantizar que el Estado mexicano privilegie el interés de las mujeres e incida en la ruptura del pacto patriarcal para así dar cumplimiento a una igualdad sustantiva que minimice los fenómenos de desigualdad, discriminación y violencia, que hoy siguen limitando el respeto y el ejercicio de los derechos humanos, electorales y políticos de las mujeres.

Las reformas legales fueron acompañadas de otros recursos, sin los cuales hubiera sido imposible avanzar hacia la meta. En efecto, el INE aprobó los Lineamientos para Prevenir, Atender, Reparar y Erradicar la Violencia Política contra las Mujeres al interior de los Partidos Políticos. Se exigió ahí a las personas aspirantes a una candidatura firmar formatos en los que reconocían no tener antecedentes de violencia contra las mujeres; esto es, no ser violentadoras por cuestiones de género, por cuestiones sexuales ni tampoco deudoras alimentarias morosas. Así, se estableció lo que se conoce como la declaración 3 de 3 contra la violencia, como requisito de elegibilidad para personas candidatas, y se creó

Materia Electoral; Ley General de Partidos Políticos; Ley General en Materia de Delitos Electorales; Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y Ley General de Responsabilidades Administrativas.

el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, con el propósito fundamental de evitar que las personas condenadas por actos de violencia de género fueran postuladas para ocupar un cargo de elección popular (SUP-REC-531/2018) (SUP-REC-91/2020).

De ese modo, se pretendía que ningún violentador o deudor alimentario pudiera acceder a cargos de elección; sin embargo, la instrumentación de la reforma evidenció que quedaban varios problemas por resolver. La Sala Superior ya había establecido, como medida reparatoria sancionadora, tener por desvirtuada la presunción de modo honesto de vida en aquellos casos en los que se hubiera cometido violencia de género durante el ejercicio del cargo (SUP-REC-531/2018). En congruencia, la Sala determinó la creación de registros en los que se inscribieran ciudadanos y ciudadanas que tuvieran sentencias en su contra por violencia política en razón de género (SUP-REC-91/2020).

Esos registros constituyen una medida de reparación integral que busca que las autoridades electorales puedan verificar si alguien ha sido sancionado por haber cometido actos con ese tipo de violencia. La Sala Superior estableció también la necesidad de especificar la temporalidad de los registros de los infractores en función de la gravedad del acto, y aclaró que ese documento solo tendría efectos de publicidad (SUP-REC-91/2020). De igual modo, en relación con la declaración 3 de 3, la Sala Superior reiteró que, al momento de registrar una candidatura, la autoridad administrativa electoral debía verificar si la persona solicitante se encontraba inscrita en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. De ser el caso, la negativa automática no procedería, sino que sería necesario valorar el contexto particular conforme a los hechos probados y sancionados.

En ese contexto, en mayo de 2023 se aprobaron las reformas a los artículos 38 y 102 de la Constitución mediante los cuales se continúa el combate a la violencia política en razón de género, con lo que se impactan los requisitos de elegibilidad para contender por un cargo de elección popular. Tales modificaciones constitucionales, que han sido conocidas como la ley 3 de 3, obligan a los partidos a modificar sus documentos básicos para garantizar que los perfiles que ellos presenten en sus candidaturas no hayan sido sancionados por violencia política

en razón de género, pues la reforma establece que quien tenga sentencia firme por cometer ese tipo no podrá ser registrado en una candidatura. Y ya no se trata de una declaración bajo protesta de decir verdad como antaño, sino de un mandato constitucional de observancia obligatoria. La así llamada ley 3 de 3 contra la violencia hacia las mujeres constituye un gran avance en el camino para terminar con la posibilidad de que los agresores, los acosadores y los deudores de pensión alimentaria puedan acceder a un cargo público.

Relevancia de la sentencia

Es cierto que, en política, tanto hombres como mujeres experimentan violencia; sin embargo, también es sabido que esta les afecta más a ellas, porque los actos violentos en su contra involucran su condición de mujer e incluyen las amenazas sexistas, el acoso y la violencia sexual e incluso la muerte. El objetivo detrás de la violencia política contra las mujeres es subordinar su participación política para así preservar el predominio masculino en condiciones de desigualdad, dependencia, exclusión y vulnerabilidad.

Las mujeres que participan en el espacio político enfrentan condiciones graves de discriminación. De forma constante encaran dificultades para acceder a los cargos, porque la masculinización de la vida política hace que las reglas institucionales de competencia y participación no sean iguales para ellas y ellos. Históricamente, el poder político ha sido caracterizado como una representación masculina y, por tanto, el ejercicio de la política ha tendido a verse como un espacio de los hombres. Esa concepción necesariamente ha impactado el entorno cultural, familiar y comunitario, así como el ambiente en los partidos políticos y en el ejercicio de las funciones en los distintos ámbitos de gobierno (Barrera, 2004).

En esas circunstancias, las mujeres están expuestas a sufrir violencia durante y después de los procesos electorales, en el ejercicio de un cargo público, y también es posible que continúe una vez que este haya terminado. Ello, porque el fondo detrás de estas actitudes y acciones es impedir que ejerzan plenamente sus derechos humanos, al tiempo que

se lanza una amenaza al conjunto de mujeres al considerárseles impositoras en el ejercicio del poder (Krook, 2017, Alanis, 2020).

Las reformas legales y constitucionales realizadas en México en los últimos años abren una brecha en la ruta de proteger los derechos político-electorales de las mujeres en todo el país. No obstante, su realidad les sigue siendo desfavorable, como se observa en la sentencia que ahora se aborda, en la que desafortunadamente se privilegia el derecho a ser votado antes que la salvaguarda de los derechos de las mujeres.

La relevancia de la sentencia en cuestión radica en la discusión acerca de la consideración como requisito de elegibilidad de no haber sido condenado por violencia política contra las mujeres en razón de género, así como el sentido de la inclusión en el registro de personas que hayan incurrido en actos u omisiones para desvirtuar la presunción de contar con un modo honesto de vivir (CPEUM, 34, fracción II). De dónde deriva la reflexión en torno a la ponderación entre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y la presunción de inocencia de un infractor.

La Sala Superior resolvió no desvirtuar la presunción de contar con un modo honesto de vivir por parte del ciudadano William Román Pérez Cabrera, a partir de la existencia de una sentencia que previamente lo declaró responsable por actos de violencia política en razón de género, y le restituyó su derecho a registrarse como candidato para buscar la reelección a la presidencia municipal que ocupaba.

La sentencia buscó salvaguardar el derecho ciudadano de las personas a acceder a las candidaturas para cargos de elección popular. Sin embargo, a partir de la reforma constitucional más reciente, el artículo 38 establece claramente la limitante legal al acceso al ejercicio de ese derecho cuando la persona haya sido sentenciada por delitos contra la vida y la integridad corporal, contra la libertad y la seguridad sexual y contra el normal desarrollo psicosexual, por violencia política contra las mujeres en razón de género en cualquiera de sus modalidades.

Síntesis de la sentencia

La sentencia ahora analizada ratifica la de la Sala Regional Xalapa en los juicios SX-JDC-864/2021 y SX-JRC-32/2021 acumulados, pues

considera correcta la revocación de la resolución del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, mediante la cual se otorga el registro como candidato a presidente municipal a una persona previamente acusada y condenada por violencia política en razón de género.

El antecedente de esta sentencia se encuentra en el expediente JDC-30/2019, en el que Flor de Liz Xóchitl Delgado Caballero, entonces síndica del ayuntamiento de Kanasín, Yucatán, promovió un juicio ciudadano ante el tribunal local para impugnar diversos actos del presidente municipal William Román Pérez Cabrera, los cuales consideró que vulneraban su derecho a ejercer el cargo. Dicha demanda fue ampliada posteriormente por Delgado Caballero con el propósito de plantear la existencia de violencia política en razón de género.

Del análisis del caso, el tribunal local resolvió dar por no acreditados los presuntos actos de obstaculización, además de declarar improcedente la ampliación de la demanda por ese tipo de violencia. No obstante, dicha sentencia fue revocada en el juicio ciudadano SX-JDC-77/2020, que ordenó al tribunal local admitir el escrito de ampliación y analizar la eventual actualización de la infracción citada.

En cumplimiento de lo ordenado por la Sala Regional Xalapa, el tribunal local declaró fundados “los agravios relacionados con la omisión de proporcionar diversa documentación necesaria para que la actora ejerza a cabalidad sus facultades y obligaciones, por tanto, se declara existente la violencia al derecho político electoral de ser votada de la actora en la vertiente de desempeño del cargo, lo que constituye violencia política en su contra por razón de género” (SX-JDC-77/2020). Así quedó demostrada la responsabilidad del presidente municipal por ejercer actos y omisiones que constituyen violencia política en razón de género en contra de Delgado Caballero. Esa determinación no fue impugnada por el presidente municipal, con lo cual la acreditación de esa violencia quedó firme.

Los hechos que obstaculizaron el desempeño del cargo de la síndica consistieron en omisiones de convocar las sesiones y entregar la información financiera y presupuestal; destitución del cargo sin un procedimiento legal; instrucción de que la suplente asumiera las funciones, y alusión a su persona con palabras o frases ofensivas. El presidente municipal nunca cumplió las medidas de reparación dictadas. En suma, el

infractor cometió actos de violencia política en razón de género durante el desempeño de un cargo público, aspiró a la reelección inmediata en el cargo desde el cual incurrió en esas faltas y, además, se mantuvo omiso ante la sentencia que condenó la reparación por dicha violencia.

El asunto resurgió cuando, en 2021, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pretendió registrar para su reelección al presidente municipal William Román Pérez Cabrera, previamente acusado de violencia política en razón de género. El Consejo Municipal Electoral aprobó el registro de la planilla de candidatos postulados por el PRI razonando que Pérez Cabrera no se encontraba en el registro del padrón nacional o estatal de infractores por la comisión de actos de ese tipo de violencia. No obstante, el acuerdo fue impugnado en relación con la candidatura del presidente municipal (C.G./RR/03/2021, C.G./RR/04/2021, C.G./RR/08/2021 y C.G./RR/10/2021) con el argumento de que no cumplía con el requisito de elegibilidad de tener un modo honesto de vivir, dada la existencia de una sentencia firme en su contra por actos de violencia política en razón de género. Entonces, Delgado Caballero sostuvo que el registro del presidente municipal afectaba la esfera de su derecho a una vida libre de violencia.

Al abordar el caso, el Consejo General del instituto electoral local consideró que el acuerdo del Consejo Municipal Electoral de Kanasín no valoró con perspectiva de género el cumplimiento del requisito de tener un modo honesto de vivir, pues era evidente que había cometido actos de violencia política en razón de género en el desempeño del cargo al cual aspiraba a reelegirse. Entonces revocó el acuerdo en lo que se refería a la candidatura del presidente municipal y ordenó al PRI realizar la sustitución correspondiente.

Inconformes con tal determinación, el partido involucrado y su presidente municipal presentaron, vía salto de instancia, escritos de demanda ante la Sala Regional Xalapa (SX-JDC-864/2021). Quienes acompañaron la postura del presidente municipal argumentaron que la negativa del registro afectaba el principio de irretroactividad, debido a que las reformas relacionadas con el tema de violencia política en razón de género fueron realizadas con posterioridad a cuando se tuvo por acreditada dicha violencia. También alegaron la inexistencia del requisito de elegibilidad de tener un modo honesto de vivir en Yucatán y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en su

oportunidad, ha considerado que se trata de un requisito cuya demostración de cumplimiento es ambigua.

La Sala Xalapa resolvió revocar la resolución impugnada y, por ende, confirmar el acuerdo del Consejo Municipal Electoral respecto al registro de la candidatura del presidente municipal. Ello, derivado de que, a partir del análisis, quedó fuera de controversia la responsabilidad de Pérez Cabrera por la comisión de actos de violencia política en razón de género; sin embargo, se consideró que las circunstancias eran insuficientes para derrotar la presunción del modo honesto de vivir del ciudadano y, por tanto, sancionarlo con la inelegibilidad.

La Sala Regional estableció, entre otros elementos, que el agravio era infundado porque la existencia de una sentencia que acredita violencia política en razón de género no se traduce en automático en una sanción de inelegibilidad, sino que es preciso valorar las circunstancias particulares de cada caso, las cuales consideró insuficientes para derrotar la presunción del modo honesto de vivir del presidente municipal.

Si bien la Sala Xalapa razonó que el momento idóneo para verificar el cumplimiento del requisito del modo honesto de vivir era al solicitar el registro para contender por un puesto de elección popular, también sostuvo que era irrelevante que la pérdida de tal requisito no se estableciera al emitirse la sentencia que tuvo por acreditada la violencia política de género o que no apareciera en el listado de personas infractoras, pues existía la posibilidad de valorar el cumplimiento de dicho requisito al registrar la candidatura.

No solo eso, sino que también alegó que la sanción de inelegibilidad era desproporcionada respecto a la falta que originó dicha violencia. En suma, la Sala Xalapa consideró que no se demostró la pérdida del modo honesto de vivir y que, además, cometer violencia política de género no necesariamente implica la pérdida del requisito de elegibilidad, sino que se debe atender a las particularidades del caso concreto.

Inconformes con la sentencia, el partido Movimiento Ciudadano, María Eugenia del Pilar Núñez Zapata y Flor de Liz Xóchitl Delgado Caballero promovieron recursos de reconsideración ante la Sala Superior, a los que se sumó un *amicus curiae* presentado por Ligia del Carmen Vera Gamboa.

Después de su estudio, la Sala Superior resolvió, en favor de una persona sentenciada por violentador, el derecho de registrarse como

candidato a presidente municipal para buscar la reelección en la misma posición desde la cual antes agredió, por lo menos, a una mujer.

Características del caso

Esta sentencia retoma la discusión acerca de los preceptos constitucionales relacionados con la calidad de ciudadanía, además de hacer un análisis de constitucionalidad en lo que se refiere al principio de irretroactividad en el caso de las sanciones de violencia política en razón de género (artículo 14, CPEUM). También se involucran compromisos internacionales y derechos humanos que se entrelazan, y que es pertinente armonizar, como el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y el derecho político-electoral a ser votado y sus restricciones, así como los principios de certeza y seguridad jurídica.

El eje de las argumentaciones de los diversos recursos fue el tema de la elegibilidad del candidato, esto es, el cumplimiento o no del requisito de ciudadanía, consistente en contar con un modo honesto de vivir (artículo 14, fracción II, CPEUM), así como la pertinencia de que fueran las autoridades electorales quienes resolvieran al respecto. A partir de una interpretación sistemática y funcional de dicho artículo, el modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad supone la garantía de los principios del sistema democrático, entre los cuales se encuentra la prohibición de violencia política en razón de género, pues una situación de violencia que incide en el desempeño del cargo impacta inevitablemente los valores fundamentales de gobernabilidad y representatividad.

La violencia política por razón de género contraviene el sentido sustancial de la democracia, por lo que el requisito de elegibilidad de tener un modo honesto de vivir implica necesariamente el respeto a ese principio estructural de todo sistema democrático.

En el caso que ocupa, con base en los recursos jurídicos existentes al momento, la Sala Superior resolvió y, con ello, posibilitó el registro como candidato de una persona ya sentenciada como violentador de mujeres. Consideró insuficiente la existencia de una sentencia por violencia política en razón de género para tener por acreditada la pérdida

del modo honesto de vivir. Más aún, sostuvo que corresponde exclusivamente a la autoridad jurisdiccional electoral tener por acreditada de manera firme la responsabilidad por la comisión de dicha violencia o, en su caso, el incumplimiento de la sentencia respectiva.

A partir de las reformas en materia de violencia política en razón de género en 2020, se reconoció como requisito de elegibilidad no contar con una condena por el delito de violencia. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establece como requisito para ser candidato no estar condenado por delito de violencia contra las mujeres en razón de género (artículo 10, inciso g), de lo cual se concluye que haber sido condenado por ese delito es una causa de inelegibilidad para contender por un cargo de elección popular.

Asimismo, la sentencia consideró que las reformas en materia de violencia política en razón de género de 2020 acotaron el margen de actuación de las autoridades electorales para establecer la inelegibilidad de una persona que haya cometido dicha violencia y que pretende ser registrada a una candidatura. De esa manera, para la Sala Superior, dejar al arbitrio de la autoridad administrativa la decisión acerca de la existencia de violencia política en razón de género, impactando en la presunción de contar con un modo honesto de vivir, no dota de certeza ni de seguridad jurídica ni a la persona directamente involucrada ni a todo el proceso de registro de candidaturas. Sostiene así que solo la autoridad jurisdiccional cuenta con todos los elementos para determinar la gravedad de la conducta y la consecuente pérdida de la presunción del modo honesto de vivir, ya que ello se actualiza solo ante resoluciones judiciales firmes.

Sin embargo, en un voto concurrente, el magistrado Indalfer Infante Gonzales sostuvo una posición distinta. En dicho texto se presenta un marco general de competencias en favor de la autoridad electoral administrativa para verificar y analizar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, ya que se trata de una función administrativa que corresponde a la organización del proceso electoral en sus etapas de preparación de la votación. De ahí, el magistrado Infante concluyó que si bien no queda desvirtuada la presunción de que el candidato del PRI a la presidencia municipal tenga un modo honesto de vivir, pues no fue suficiente la acreditación de la comisión de conductas que constituyeron violencia política en razón de género debido a que resultaron

insuficientes para negar dicho modo de vida, sí considera que corresponde a la autoridad administrativa pronunciarse acerca del requisito de tener un modo honesto de vivir al momento de analizar los requisitos de elegibilidad.

El *amicus curiae* adjuntado adelanta la ruta que habría de seguir la discusión y las decisiones legislativas adoptadas en los siguientes años en favor de las mujeres. En efecto, ya se sostuvo ahí que la existencia de una sentencia en la que se acreditaba la violencia política en razón de género debiera ser suficiente para que las autoridades electorales impidieran a esa persona el derecho a ser votada. De igual modo, el análisis con perspectiva de género permite advertir las consecuencias negativas para el orden jurídico que tiene el hecho de que a una persona se le permita ser votada después de haber sido sancionada por ese tipo de violencia. También destaca la necesaria reflexión en torno a las múltiples, frecuentes y severas resistencias al cambio en el orden patriarcal que se manifiestan en consideraciones jurídicas e interpretativas, las cuales no debieran impedir el avance de la igualdad sustantiva. Por tanto, por respeto a los principios del sistema democrático que incluyen no ejercer violencia política en razón de género, a ninguna persona sancionada por dicha violencia debería permitírsele ejercer el derecho a ser votada o pretender reelegirse.

La relevancia de esta sentencia es incuestionable, pues aborda el tema fundamental de la violencia política en razón de género. La Sala Superior, de hecho, entra al análisis de constitucionalidad para establecer los alcances de la pérdida del requisito constitucional del modo honesto de vivir en relación con casos de violencia política en razón de género, así como determinar el momento oportuno para declarar perdida esa presunción cuando se trata de actos de ese tipo de violencia. Sin embargo, el razonamiento se centró en la existencia o no de un modo honesto de vivir y la forma como acreditar su cumplimiento, cuando, en una opinión personal, lo pertinente hubiera sido juzgar con perspectiva de género.

En esa tesitura, es preciso considerar los siguientes elementos que brindan gran complejidad a la sentencia. La ruta de la adecuación normativa ha buscado prevenir la violencia hacia las mujeres aportando elementos de juicio, a fin de que la autoridad electoral determine acerca de la elegibilidad de las personas que carezcan de un modo honesto

de vivir, por sanción relacionada con violencia política en razón de género. Por ello, dado que son las autoridades administrativas las competentes para evaluar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad para los registros de candidaturas, se les debe dotar de mecanismos de revisión del requisito de elegibilidad que favorezcan la prevención y el control de la violencia política en contra de las mujeres.

Tal como quedó asentado antes, en el caso que ocupa, la sentencia que decretó la responsabilidad por violencia política en razón de género juzgó hechos que sucedieron antes de las reformas de abril de 2020 en esa materia y no estableció temporalidad alguna ni consecuencias de la responsabilidad en razón de la reparabilidad del daño, con lo cual no impidió que el presidente municipal se negara a acatar el fallo en relación con detener sus actos y omisiones, mostrando una actitud sistemática y reiterada de discriminación hacia su víctima en razón de género, impidiéndole y obstaculizándole el libre ejercicio de su cargo.

Esa sentencia fue emitida antes de que se crearan los listados de personas infractoras por violencia política en razón de género y la posibilidad de considerar la pérdida del modo honesto de vivir, con el propósito de erradicar dicha violencia y eliminar estas prácticas políticas en contra de las mujeres, por lo que no quedaba el alcance de sus consecuencias. Más adelante se creó el registro de personas responsables de violencia política con el objetivo de dotar a la autoridad de elementos que permitan impedir el acceso al poder a las personas violadoras. Ahora es preciso establecer si el hecho de estar inscrito ahí implica necesariamente que queda desvirtuado su modo honesto de vida.

El tema aquí se vuelve más complejo, pues es cierto que una persona sentenciada pudo haber cumplido efectivamente dicho veredicto y no existir reincidencia ni condiciones agravantes, o sea, que las razones que daban sentido a la pérdida del modo honesto de vivir no subsistan y, por tanto, tampoco la causa de inelegibilidad. No obstante, también puede darse la situación contraria.

En todo caso, el modo honesto de vivir se configura como un requisito constitucional de elegibilidad; sin embargo, este criterio abarca elementos objetivos que pueden ser un conjunto de actos y hechos que involucren a la persona, así como elementos subjetivos cuyo sustento se encuentra en valores legales y morales definidos por un entorno determinado, vinculados a criterios de lo que se considera una conducta

recta y decente de una ciudadana o un ciudadano. Al no ser condiciones objetivas las que se están evaluando, el elemento subjetivo puede generar discriminación.

En estas circunstancias, es indispensable incorporar la perspectiva de género en los razonamientos y las resoluciones que tomen las distintas autoridades, con el propósito de considerar las desigualdades y discriminaciones de género en los análisis y las interpretaciones de las normas jurídicas, así como en la toma de decisiones judiciales. Este enfoque busca garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y, por tanto, prevenir, sancionar y erradicar la violencia en la materia.

Los criterios para juzgar con perspectiva de género encuentran su fundamento, entre otros, en los postulados de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, conocida como la Convención de Belém do Pará; en las sentencias al Estado mexicano de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), y en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Así, con el marco jurídico vigente y estas herramientas, las personas juzgadoras tienen posibilidades de impartir justicia con perspectiva de género.

Juzgar con perspectiva de género ha hecho posible que, a partir de criterios y sentencias, se avance en la concreción de los compromisos internacionales de este país. En efecto, la Convención de Belém do Pará definió la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que causa muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (OEA, 1994, artículo 1); señala que toda mujer tiene derecho a la igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones (OEA, 1994, artículo 4); afirma que toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos (OEA, 1994, artículo 5); prevé que los estados parte condenen todas las formas de violencia contra la mujer y adopten políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia (OEA, 1994, artículo 7), y, por último, expresa que el incumplimiento de los deberes estatales contemplados en este documento puede implicar la responsabilidad internacional del Estado.

En la misma lógica, la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político contra las Mujeres (OEA, 2015) fue un importante acuerdo regional en el que no solo se reconoció en el ámbito internacional el grave problema de la violencia contra las mujeres en la vida política, sino que se logró el compromiso de los estados miembro de adoptar normas, programas y medidas para la prevención, la atención, la protección y la erradicación de esta violencia, así como la adecuada sanción y reparación de sus actos en los ámbitos administrativo, penal y electoral. En consonancia, y con la convicción de que contar con información que permita evaluar las situaciones de riesgo que puedan enfrentar las personas beneficiarias de las medidas otorgadas, la Corte IDH ha reconocido la trascendencia de que esas medidas queden plasmadas en informes estatales que contengan los medios, las acciones y los objetivos establecidos por el Estado en función de las necesidades particulares de protección de las posibles víctimas.

México, al igual que otros estados parte, asumió el compromiso de promover que las instituciones electorales y otras entidades públicas incorporen el tema de la violencia y el acoso político contra las mujeres en el marco de la organización de las elecciones y en la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (OEA, 2015). En ese contexto, fue muy relevante el fortalecimiento de las capacidades estatales para responder de forma efectiva ante esa violencia, poniendo énfasis en la legislación, a fin de proteger y garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

La SCJN ha considerado el juicio con perspectiva de género como una categoría analítica para reconocer la situación de desventaja en la que históricamente se han encontrado las mujeres como consecuencia de una construcción social específica. Esa perspectiva supone reconocer y visibilizar las desigualdades de género a partir de una discriminación sistemática hacia las mujeres; incorporar el análisis de género en la interpretación de las normas a fin de identificar los estereotipos de género y prejuicios que puedan contener dichas normas; impulsar la igualdad de género y evitar perpetuar todo tipo de discriminación, y promover medidas de acción afirmativa a fin de corregir las desigualdades históricas y garantizar la igualdad de oportunidades, entre otros.

En esa coyuntura, la SCJN ha resuelto importantes precedentes en los que se promueve juzgar con perspectiva de género, a fin de permitir

que se mejore la determinación de las reparaciones integrales aplicables a cada caso, y también verificar si existe una situación de violencia, relaciones de poder o contextos de desigualdad estructural basados en el género o la orientación sexual de las personas.

Desde esa perspectiva, las personas juzgadas deben considerar las circunstancias al evaluar los hechos, valorar las pruebas e interpretar las normas, y a partir de ahí resolver el fondo de la controversia desechando cualquier estereotipo, prejuicio de género o condición de discriminación que impida el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad. De esa manera, debe evaluarse si la situación de violencia coloca a una mujer en desventaja y, por lo tanto, requiere de una mayor protección del Estado con el propósito de lograr la garantía real y efectiva de sus derechos.

Reflexión final

Históricamente, las mujeres han estado excluidas de la esfera pública, al ser considerada masculina. Casos como el de esta sentencia son una muestra fehaciente de la sobrevivencia de violencias estructurales, de la vigencia del pacto patriarcal y de las limitaciones de las autoridades electorales para resolver protegiendo a las víctimas.

El análisis de esta sentencia hace evidente que todavía falta mucho por recorrer en México para lograr una democracia paritaria y libre de violencia. También deja en claro la urgencia de que las autoridades asuman la corresponsabilidad de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia como una realidad cotidiana y no solamente como un discurso político fortuito.

Hoy, se sabe que la violencia política en razón de género se puede expresar mediante actos realizados directamente por una persona, o bien por la omisión de ciertas acciones. Por ello, las conductas violentas no pueden ser normalizadas, pues se minimiza la gravedad y las secuelas de estas. De ahí, precisamente, la relevancia de visibilizar los estereotipos asociados a un discurso patriarcal y los efectos que generan, así como las consecuencias jurídicas atribuidas a dichos actos, a fin de evitar la indebida normalización de la violencia política.

Esa normalización que conduce a la invisibilización ha hecho que, a pesar de todos los logros alcanzados, la violencia política en razón de género siga siendo parte de la vida cotidiana de las mujeres, motivo por el cual es indispensable visibilizarla por todos los medios posibles. No se puede ignorar la cultura de la violencia, la discriminación, la subordinación y, en suma, la vigencia del patriarcado. Por ello la urgencia de utilizar todos los recursos posibles para desestructurar el paradigma vigente y darle un nuevo contenido a la democracia en una sociedad libre de violencia hacia las mujeres.

Las reformas electorales han creado un marco más sólido que evidencia que la violencia contra las mujeres en la política sea un atentado contra la democracia y también permita sancionar a quienes la cometan. Venturosamente, las recientes modificaciones al artículo 38 de la CPEUM, que establecen las condiciones de pérdida de la ciudadanía, garantizan que ninguna persona agresora de mujeres, cometedora de violencia sexual psicológica y de violencia familiar o deudora morosa pueda ocupar una posición en el servicio público.

Esto representa un avance significativo en cuanto a igualdad sustantiva se refiere, precisamente porque tal cambio no se estableció en el artículo 41 como un requisito de elegibilidad, limitándolo al ámbito electoral, sino en el artículo 38, como una condición de ciudadanía que involucra a todo el servicio público. De esa manera, la ley 3 de 3 establece explícitamente que quien cometa violencia política en razón de género pierde sus derechos ciudadanos, entre ellos, el de ser electo para ocupar algún cargo de elección popular o en el servicio público.

Para erradicar dicha violencia es necesario visibilizarla y, en ese proceso, las reformas normativas contribuyen de manera sustantiva. Aunque también resultan irremplazables las decisiones de los tribunales electorales que, mediante resoluciones y sentencias, han contribuido a mejorar las herramientas y hacerlas más eficientes.

Hoy en día, las autoridades tienen la posibilidad de juzgar con perspectiva de género ante la normalización y la invisibilización. La institucionalización de la perspectiva de género en México ha sido gradual, y en ese proceso, el TEPJF ha tenido mayor importancia, pues ha marcado la pauta para que las mujeres puedan ser libres en el ejercicio de sus derechos político-electorales. De esa manera, al resolver asuntos que involucran violencia de género, relaciones asimétricas de poder

y estereotipos discriminadores, su actuación institucional se rige por la perspectiva de género, por lo que las sentencias resultantes usualmente conllevan la solicitud de medidas cautelares y la reparación del daño de las víctimas.

Lograr la paridad ha sido trascendente, pero alcanzar una cultura de igualdad sustantiva todavía tomará muchos años. Es claro que la erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género constituye un primer paso para superar los estereotipos patriarcales y, en este proceso, el papel de las autoridades electorales ha sido crucial para frenar las conductas discriminatorias y machistas.

La labor del TEPJF ha tenido un impacto significativo, ya que a partir de las tesis, las sentencias y las jurisprudencias se han delineado avances legislativos para seguir robusteciendo la protección de los derechos político-electorales de las mujeres, así como su acceso a la justicia. Desde la prevención, la investigación y la sanción, el Tribunal Electoral ha resuelto juicios sentando bases para una mejor práctica de los procesos democráticos, con lo que da validez al principio de igualdad y no discriminación, y abona así a la cultura política de México. Sus resoluciones han impedido que esas prácticas indebidas se naturalicen y, por el contrario, contribuyen a detectarlas y mejorar el ejercicio de la política.

El continuo mejoramiento de los criterios de la Sala Superior y de la SCJN, de conformidad con lo mandado por la norma, pero también haciendo eco de la necesidad de impulsar el abatimiento de la violencia contra las mujeres y destacando un serio compromiso con la progresividad de sus derechos, ha tornado muy relevante su función para dar sólidas interpretaciones basadas en mecanismos de prevención y de información para las mujeres víctimas de violencia política.

Las reformas legales en materia de violencia política en razón de género establecen la necesidad de establecer consecuencias relevantes a la violencia política por razón de género. Ciertamente, este tipo de violencia ha sido un fenómeno frecuente y reconocido en los años recientes, sobre todo a partir de que el principio constitucional de paridad de género es de observancia obligatoria para que las mujeres ejerzan de forma efectiva sus derechos políticos y accedan adecuadamente a los cargos de decisión y de poder público.

Ha sido necesario establecer mecanismos y herramientas adecuados para reparar y proteger los derechos vulnerados, así como para

sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, debido a la acreditación reiterada de casos que han configurado violencia política en razón de género contra precandidatas, candidatas, presidentas municipales, síndicas, regidoras y otras mujeres que ocupan diversos cargos públicos.

En estos casos, la reparación integral se refiere a un conjunto de medidas que buscan restituir o compensar el bien lesionado para restablecer la situación existente previa al hecho ilícito, o mejorarla en armonía con los derechos humanos. Una forma de reparación es la garantía de no repetición, lo que tiene como fin evitar futuras violaciones a los derechos humanos, como las ocurridas en los casos en que se acredita violencia política en razón de género.

Es cierto que la inelegibilidad es una de las mayores sanciones para un ciudadano, pero la acreditación de violencia política en razón de género también es una de las mayores faltas en materia electoral. Por tal motivo, es preciso valorar las circunstancias particulares de cada caso, así como sus agravantes o atenuantes.

De ahí que sea crucial enfatizar la relevancia de priorizar la perspectiva de género como criterio al juzgar. La violencia política contra las mujeres en razón de género se ha convertido en el principal obstáculo para el ejercicio de sus derechos político-electorales. Por ello, definido el concepto de violencia política en razón de género, se pueden identificar las conductas que acreditan cuando se está ante un caso de este tipo, las instancias competentes para su conocimiento, los cauces legales para su atención y las sanciones para quienes la ejerzan.

La democracia solo será una realidad cuando sea una democracia paritaria, esto es, cuando las mujeres puedan participar en política en condiciones de igualdad y libres de violencia. En los últimos años se han llevado a cabo modificaciones legales que permiten avanzar en la lucha feminista; gracias a estas se garantizan y se protegen derechos, lo que antes era imposible ante la ausencia de un marco legal integral.

No obstante, se sabe bien que no es suficiente que exista la igualdad formal y que las reglas planteen la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, pues es incontrovertible que el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres se encuentra seriamente limitado por las circunstancias existentes.

En ese sentido, es esencial que la justicia electoral se ejerza siempre desde una perspectiva de género, para así ampliar el alcance de las reformas que buscan avanzar en el empoderamiento político de las mujeres y, sobre todo, impedir el ejercicio de la violencia política en su contra en razón de género.

Fuentes consultadas

- Alanis, María del Carmen (2020, 1 de noviembre). *Violencia contra las mujeres en la política*. <https://www.kofiannanfoundation.org/app/uploads/2020/11/c6172771-violencia-contra-las-mujeres-en-la-politica.pdf>
- Barrera, Dalia (2004, junio) No. 3. *Mujeres que gobiernan municipios en México*. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/3160/1/Feminismos_3_06.pdf
- CNDH. Diagnóstico de la participación equilibrada de mujeres y hombres en los cargos de elección popular en México: principales resultados de los procedimientos electorales 2015 y 2016 para elección de presidencias municipales. https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/otrosdocumentos/Doc_2017_050.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Gongora Cervantes, Vanessa y Cinthia Noemí Plascencia Morales. *Ciudadanía e insurrección. La lucha por los derechos políticos de las mujeres en México* (2022) <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2022/10/deceyec-ciudadania-insurreccion.pdf>
- González Oropeza, Manuel, Karolina Gilas y Carlos Báez, *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas* (2016). TEPJF https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Hacia%20una%20democracia%20paritaria.pdf
- INE, 2017, Violencia política, conceptos clave, #mujerespolíticas <https://igualdad.ine.mx/mujeres-en-la-politica/violencia-politica/conceptos-clave-sobre-violencia-politica/>
- INE, *Reflexiones y recomendaciones sobre la implementación de la medida 3 de 3 contra la violencia. Proceso electoral 2020-2021* <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/128342/cgor202202-25-ip-13.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2021) Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>.

- Jiménez Ojeda, Omar David y Laura Elena Moreno Nango (2018). Observación y seguimiento de la violencia política contra las mujeres en razón de género en la región sureste. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/13815/15097>
- Jurisprudencia 48/2016, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016). Violencia política por razones de género. Las autoridades electorales están obligadas a evitar la afectación de derechos políticos electorales <https://www.te.gob.mx/iuseapp/tesisjur.aspx?Idtesis=48/2016&tpobusqueda=S&sword=48/2016>
- Krook, Mona Lena (2017), ¿Qué es la violencia política? El concepto desde la perspectiva de la teoría y la práctica, pp. 45-75 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4735/5.pdf>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. <https://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/ref/lgipe.htm>
- OEA Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Convención Belém do Pará, 1994 <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- OEA-CIM. Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres Segunda Reunión de Expertas La Paz, Bolivia – 30 y 31 de mayo de 2016. <https://www.oas.org/es/cim/docs/grupovienciapoliticaei-es.pdf>
- OEA. Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político contra las Mujeres 2015 <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracion-esp.pdf>
- ONU/CEDAW/C/CG/19, Recomendación general N° 19 sobre la violencia contra la mujer 11° período de sesiones (29/01/1992) https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3_Recom_grales/19.pdf
- ONU/CEDAW/C/CG/19, Recomendación general N° 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general N° 19. 26 de julio de 2017 <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf>
- Sentencia JDC-30/2019 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2019). <https://tje-bc.gob.mx/sentencias/1551462293ra19sentsalasuper.pdf>

- Sentencia SUP-JDC-12624/2011 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2011). <https://www.te.gob.mx/sentenciashtml/convertir/expediente/sup-jdc-12624-2011>
- Sentencia SUP-REC-531/2018 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2018) https://www.te.gob.mx/ee/sup/2018/rec/531/sup_2018_rec_531-768274.pdf
- Sentencia SUP-REC-91/2020 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2020). https://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/sup-rec-0091-2020.pdf
- Sentencia SX-JDC-77/2020 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2020). <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/sx-jdc-0077-2020.pdf>
- Sentencia SX-JDC-864/2021 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021). <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/sx-jdc-0864-2021.pdf>
- Sentencia SX-JRC-32/2021 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021). <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/sx-jrc-0255-2021.pdf>
- World Economic Forum, Global Gender Gap Report 2023. https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2023/?gclid=cjwkcajwqzslbhbweiwafozuia_iz_ngiihkwayazspmezosmvmkbc7dx9dyta707qbt7v0rxrxnq9rocflaqavd_bwe

Lucrar políticamente con la emergencia sanitaria. Apropiación partidista de la campaña de vacunación contra la COVID-19

Javier Martín Reyes
Diana García Angeles

Introducción

La COVID-19 generó una de las emergencias sanitarias más graves en México y en el mundo. Las elecciones, en particular, y la materia electoral, en general, no fueron la excepción. Como se ha documentado en diversos trabajos, la emergencia sanitaria tuvo consecuencias mayúsculas e impuso retos enormes para la organización de las elecciones en el país.¹

La pandemia, además, propició un contexto en el que, desafortunadamente, se intentó burlar la normativa electoral. En 2021, en medio de esta emergencia, en el país se celebraron las elecciones para renovar a la Cámara de Diputados, así como diversas elecciones locales. Y fue precisamente en esta coyuntura en que se presentó el caso de un partido que pretendió realizar una apropiación indebida del programa de vacunación en México.

Desde la cuenta verificada de Twitter del instituto político nacional Morena (@PartidoMorenaMx), se difundió un mensaje que, literalmente, decía lo siguiente: “Ante la pandemia que ha golpeado fuertemente a las familias mexicanas, nosotras y nosotros seguimos trabajando para cuidar

¹ Véanse, por mencionar algunos ejemplos, los trabajos de Figueroa Ávila (2020), Freidenberg (2020), Freidenberg (2023), Garza Onofre (2023), Lizama Carrasco, (2021), Martín Reyes (2023), Salgado Rodríguez y Salmorán Villar (2020), y Salmorán Villar (2020).

a México mx. Por eso distribuimos y aplicamos la vacuna contra el COVID-19 de manera gratuita para todos y todas. #MorenaEsIgualdad”. Este mensaje, además, estaba acompañado de una imagen que añadía “CON LA 4T PRONTO HABRÁ VACUNA PARA TOD@S. MORENA. La esperanza de México”.

La difusión de un mensaje de este tipo, como podía esperarse, tuvo consecuencias jurídicas. El Partido Acción Nacional (PAN) presentó una queja contra Morena por la indebida utilización de programas sociales y solicitó la aplicación de medidas cautelares. A pesar de que este último partido borró el tuit de su cuenta, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (INE) determinó que debía abstenerse de difundir mensajes en los que se apropiara de la implementación o ejecución de cualquier tipo de programa social.²

Posteriormente, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TREPJF) concluyó que sí existió un uso indebido de la campaña de vacunación, impuso una multa a Morena por \$268,860.00 y ordenó dar vista a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE).³ Morena impugnó esa determinación, pero la Sala Superior del TEPJF, a final de cuentas, confirmó la decisión de su Sala Regional Especializada.⁴

El presente trabajo analizará precisamente esta última sentencia, la dictada por la Sala Superior en el recurso SUP-REP-236/2021, pues es importante por diversas razones. En primer lugar, se trata de una sentencia que muestra las claras tensiones que existen entre la libertad

² Véase el “Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de medidas cautelares formulada por el Partido Acción Nacional, en contra de Morena, por el presunto uso indebido de programas gubernamentales, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/86/PEF/102/2021”, del 22 de marzo de 2021. El proyecto fue aprobado por unanimidad de votos de las consejeras Adriana Margarita Favela Herrera y Beatriz Claudia Zavala Pérez, así como del consejero y presidente de la Comisión, Ciro Murayama Rendón.

³ Véase la sentencia dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral el 27 de mayo de 2021 en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-71/2021. Fue ponente el magistrado Rubén Jesús Lara Patrón y la sentencia fue aprobada por unanimidad de votos.

⁴ Véase la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral el 16 de junio de 2021 en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-236/2021. La magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso fue ponente. La sentencia fue dictada por unanimidad de votos, con la ausencia de los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón.

de expresión y el marco jurídico que regula los programas sociales en México. En segundo lugar, es una resolución relevante no tanto por los criterios empleados —que, en buena medida, son una reiteración de lo establecido en precedentes del TEPJF—, sino por la forma como resolvió el caso concreto. En materia probatoria, destaca la forma como la Sala Regional Especializada resolvió y, posteriormente, la Sala Superior confirmó la determinación probatoria relacionada con la existencia del tuit que fue denunciado, pero que, como se ha dicho, en algún momento fue borrado de la cuenta verificada de Morena. En tercer lugar, resalta que la Sala Superior haya confirmado tanto la existencia de la infracción como la determinación de que esta debía ser calificada como grave. Finalmente, es importante enfatizar la confirmación de la última de las determinaciones de la Sala Regional Especializada, esto es, la orden de dar vista a la FEDE por la posible comisión de algún delito electoral.

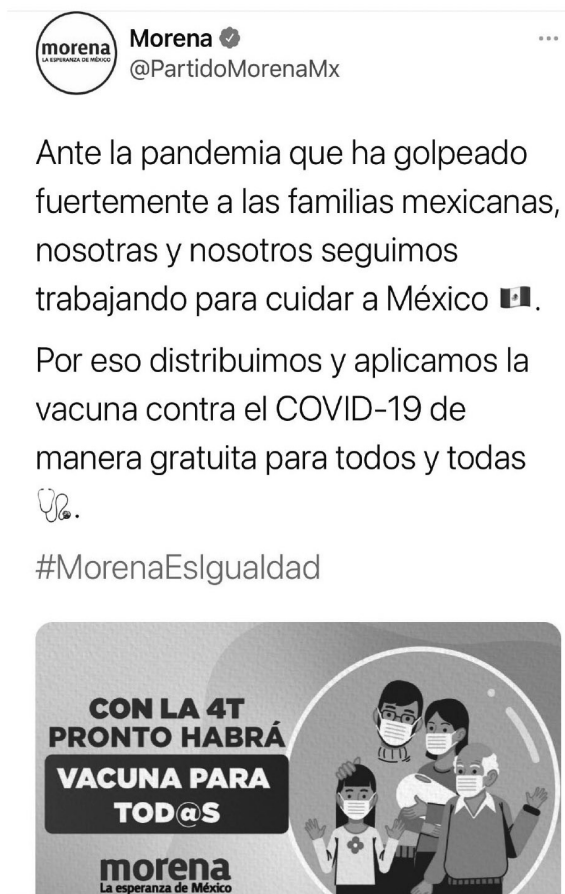
Sobra decirlo, pero esta determinación es igualmente importante por el contexto en el que se presentó. Como se sabe, en ese momento el país enfrentaba una pandemia sin precedentes, existía escasez de vacunas contra la COVID-19 y había diversos procesos electorales que se celebrarían en medio de este panorama. Se observa entonces, para decirlo pronto, el uso indebido de una campaña de salud pública que era literalmente vital para la población mexicana. Y, por lo mismo, se trata de una determinación que vale la pena analizar tanto por el caso en particular como por el mensaje que el TEPJF envió para casos futuros.

Antecedentes: denuncia y resolución de la Sala Regional Especializada

Antes de analizar la sentencia, es necesario enfatizar los antecedentes del caso, así como el contexto que vivía el país cuando sucedieron los hechos. El 7 de septiembre de 2020 comenzó el proceso electoral de renovación de la Cámara de Diputados, así como de otros cargos locales. El 20 de marzo de ese año, el PAN presentó una queja ante el Consejo General del INE contra el partido Morena por el indebido uso de programas sociales, debido a la difusión del tuit al que ya se ha hecho referencia en la introducción. En este sentido, el PAN argumentó que este

tuit de Morena pretendía informar que la distribución y la aplicación de vacunas contra la COVID-19 eran realizadas por este instituto político. Por su importancia, a continuación se reproduce el tuit:⁵

Imagen 1. Tuit de Morena denunciado



Fuente: <https://twitter.com/MaxKaiser75/status/1373430198956392452>

⁵ La liga al tuit original es la siguiente: <https://twitter.com/PartidoMorenaMx/status/1373383515144912896>. Sin embargo, como se ha mencionado, en su momento el tuit fue borrado. Se tomó la impresión de pantalla del siguiente tuit: <https://twitter.com/MaxKaiser75/status/1373430198956392452>. Este segundo tuit, junto con otros, se encuentra referido en la sentencia que dictó la Sala Regional Especializada.

Como era de esperarse, por el contexto de su difusión, el tuit generó enormes críticas. Basta con decir que, para el 21 de marzo de 2021, de acuerdo con cifras oficiales, en México había 198,036 defunciones por COVID-19 (Secretaría de Salud 2021) y únicamente se habían aplicado 5,612,291 vacunas (Secretaría de Salud 2021). Es decir, ni siquiera 5 % de la población había recibido la vacuna, y el partido del gobierno pretendía adjudicarse una campaña de vacunación que era de vital importancia para la población mexicana.

Ahora bien, el 27 de mayo de 2021 la Sala Regional Especializada dictó sentencia en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-71/2021. Esta resolución contiene diversas determinaciones que conviene enfatizar. Lo primero, es que la Sala tuvo por acreditada la existencia del tuit, a pesar de que en algún momento fue borrado de la cuenta verificada de Morena en Twitter.

En ese sentido, la Sala Regional Especializada echó mano de una documental pública: el acta circunstanciada de la autoridad instructora. En dicho documento, la autoridad señaló que el tuit no fue encontrado en la liga que aportó el PAN ni en la cuenta verificada de Morena en Twitter. Sin embargo, en dicha acta sí se certificó el contenido de tuits de 16 cuentas, que tuitearon una impresión de pantalla del tuit. En ese sentido, la Sala Regional Especializada señaló que “en cada una” de estas cuentas se encontró “una imagen que coincide con la citada publicación, en la que, además, se puede apreciar la marca que corresponde a la cuenta oficial y verificada del partido denunciado”. Asimismo, razonó que todas estas impresiones de pantalla “coinciden plenamente con la publicación que el PAN denunció”, ya que

las frases, la imagen, el logo, el emblema del partido y el hashtag que ahí aparece son los mismos que forman parte de la publicación controvertida, así como la cuenta @PartidoMorenaMx en la que fue difundida, lo que demuestra una identidad en los elementos sustanciales que permite concluir con alto grado de convicción que efectivamente el partido realizó la publicación materia de la queja y que posteriormente fue eliminada.

En segundo plano, destaca la forma como la Sala Regional Especializada acreditó la infracción y determinó que esta debía ser calificada como grave. Al respecto, razonó que el artículo 25, numeral 1, inciso a,

de la Ley General de Partidos Políticos señala que una de las obligaciones los institutos políticos es “[c]onducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático”. Asimismo, enfatizó que el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social establece que “[l]a publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán [...] incluir la siguiente leyenda: ‘Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social’”.

Al interpretar el marco legal, la Sala Regional Especializada enfatizó que un partido político puede “difundir logros de su gobierno, incluyendo los aspectos de la política pública y social”, pero que “esto no implica que pueda apropiarse de la implementación o ejecución de un programa social”, ya que “eso genera confusión en la ciudadanía, lo que incluso, podría vulnerar la equidad en la contienda” electoral. Asimismo, razonó que “los programas sociales son programas de gobierno que involucran el uso de recursos públicos” por lo que “deben estar blindados frente a cualquier matiz o pretensión electoral”.

Y, en el caso concreto, estimó que con la difusión del tuit “se advierte el uso indebido que hace de un programa social vinculado con la política de vacunación contra el virus SARS-Cov-2”. Lo anterior, ya que con él “se genera la falsa idea de que depende del instituto político denunciado que el programa de vacunación sea distribuido y aplicado de forma gratuita a la población”, lo cual “indudablemente tiene una connotación electoral y de inducción al voto”.

Ahora bien, al momento de calificar la infracción, la Sala Regional Especializada tomó en consideración diversos elementos para estimarla como grave ordinaria. Estableció, en ese sentido, que el tuit fue publicado en el periodo de intercampañas, esto es, en pleno proceso electoral federal; que la difusión se realizó mediante la cuenta de Twitter de Morena, “por lo cual y dada la naturaleza propia de las redes sociales no se encuentra acotada a una delimitación geográfica determinada”, y que la conducta de dicho partido fue intencional y que tenía “pleno conocimiento de su contenido”, lo cual permitía concluir que “su intención de publicar el tuit con la información referente a un programa de vacunación como si fuese implementado por él”.

Todo lo anterior llevó a la Sala Regional Especializada a considerar que la infracción cometida por Morena debía ser de “gravedad ordinaria”, al tomar en cuenta que

i) se hizo una indebida utilización de un programa social relacionado con el programa nacional de vacunación contra la COVID-19, ii) que la imagen con el contenido denunciado fue difundido en la cuenta oficial de Morena en Twitter, iii) que se vulneraron disposiciones de orden legal y constitucional y, iv) que se creó una confusión en la ciudadanía respecto del generador del referido programa nacional de vacunación.

En tercer término, conviene detenerse en las razones que justificaron que la Sala Regional Especializada decidiera dar vista a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales. Al desahogar diversos requerimientos, Morena manifestó, en diferentes momentos, lo siguiente:

- 1) En un primer momento, manifestó que no contaba con el nombre “específico” de la persona encargada de elaborar la imagen incluida en el tuit denunciado y que, “en caso de que existiera”, el área de comunicación social de Morena siempre “trabaja en colectivo”.
- 2) Asimismo, alegó que el área de comunicación social de Morena no tenía una “estructura piramidal” y que, por tanto, “no existe una persona que tenga a su cargo las redes sociales”.
- 3) Más adelante, señaló que no era “necesario brindar el nombre de las personas que laboran en la Secretaría de Comunicación, Difusión y Propaganda al no haber cometido la infracción que se les atribuye”.
- 4) También señaló que se encontraban realizando una “investigación interna” para determinar “quién elaboró el texto y la imagen que se publicó en el tuit denunciado, pues lo que analizan es si se trató de un error humano por falta de pericia”.

Lo anterior llevó a la Sala Regional Especializada a considerar que “Morena en reiteradas ocasiones se negó a proporcionar a esta autoridad el nombre de las personas que laboran en el área de comunicación social”, y que, por tanto, procedía dar vista la FEDE por la posible comisión del delito contemplado en el artículo 9, fracción IX, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que establece que “[s]e impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al

funcionario partidista o al candidato que: [...] [o]culte, altere o niegue la información que le sea legalmente requerida por la autoridad electoral competente”.

Impugnación de Morena contra la sentencia de la Sala Regional Especializada

Morena presentó un recurso de revisión a fin de controvertir la sentencia de la Sala Regional Especializada. En su demanda, planteó una serie de argumentos que a continuación se sintetizan:

- 1) Primero, mencionó que la sentencia estaba indebidamente fundada y motivada, ya que la Sala Regional Especializada debió expresar las razones y los motivos particulares que la llevaron a su decisión.
- 2) El segundo agravio de Morena consistía en una violación al principio de legalidad por falta de exhaustividad de la sentencia impugnada, así como la transgresión a la presunción de inocencia y al debido proceso. Acerca de este punto, el partido mencionó que la Sala Regional otorgó un valor probatorio inadecuado a las pruebas que sirvieron como sustento para concluir que este instituto político había hecho un uso indebido de los programas sociales. Además, mencionó que la Sala debió basarse en más elementos probatorios para emitir su sentencia.
- 3) El tercer agravio del partido político consistió en la indebida individualización de la sanción impuesta, ya que estimó que la multa era ilegal y desproporcional. Morena señaló que la multa fue desproporcional debido a que no hubo pruebas sólidas que demostraran más allá de toda duda razonable que usó indebidamente los programas sociales. Asimismo, que la publicación del tuit pudo haber sido realizada por personas ajenas al partido y fueron adjudicadas a este con base únicamente en capturas de pantalla.
- 4) Finalmente, Morena argumentó que en la sentencia existió una indebida fundamentación y motivación de la vista ordenada a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, ya que el partido contestó

en tiempo y forma los requerimientos de la autoridad instructora y esta vista le generó una afectación al principio de inocencia.

Sentencia de la Sala Superior que confirmó la decisión de la Sala Regional Especializada

A continuación se analiza la forma como la Sala Superior dio respuesta a los agravios planteados por Morena en la demanda del recurso de revisión.

Violación al principio de legalidad por la indebida fundamentación y motivación y falta de exhaustividad de la sentencia impugnada, así como la transgresión a la presunción de inocencia y al debido proceso. En relación con este argumento descrito por parte de Morena, la Sala Superior consideró que los conceptos de agravio eran infundados e inoperantes.

En principio, con base en el artículo 16 constitucional, la Sala Superior expuso la diferencia entre la falta de fundamentación y motivación y la indebida fundamentación y motivación. En ese sentido, señaló que la primera se da cuando la autoridad no menciona el precepto legal aplicable al caso y las razones por las que en el caso concreto se actualiza la hipótesis de tal precepto legal. Por otro lado, la indebida fundamentación se da cuando sí se invoca un precepto legal, pero es inaplicable al caso y, además, la autoridad indica las razones para emitir el acto, pero estas no son acordes con el contenido de la norma que se aplica. Posteriormente, la Sala Superior expuso en qué consiste el principio de exhaustividad, el cual está contemplado en el artículo 17 de la Constitución e implica que las autoridades deben agotar en sus resoluciones todos los planteamientos que hacen valer las partes, así como los alcances y las consecuencias de su resolución.

Ahora bien, una vez que la Sala Superior explicó en qué consisten los principios de fundamentación, motivación y exhaustividad, analizó el caso concreto. Consideró que la sentencia de la Sala Regional Especializada fue debidamente fundada, motivada y exhaustiva por las siguientes razones. Mencionó que la sentencia de la Sala Regional Especializada se centró en determinar si debido a la supuesta publicación

de un tuit difundido mediante la cuenta de Morena, en la que se hacía referencia a que la vacuna contra la COVID-19 era distribuida y aplicada por tal partido político, se actualizaba el uso indebido de programas sociales con fines electorales.

En ese sentido, la Sala Regional analizó la difusión y el contenido del tuit y, con base en los elementos de prueba del expediente, estimó que, derivado del tuit publicado por Morena, se actualizó el indebido uso de programas sociales, ya que hizo suyo un programa del gobierno federal relativo a la política nacional de vacunación.⁶ Si bien la publicación no fue localizada en la cuenta de Morena, la Sala Especializada analizó varios elementos de prueba que permitían inferir que este tuit había sido publicado por la cuenta del partido político y, posteriormente, eliminado. En ese sentido, la Sala analizó imágenes certificadas de 16 usuarios de Twitter que mostraban el tuit de Morena, el cual coincidía totalmente con lo que el PAN había denunciado. Lo anterior permitió a la Sala Regional inferir que Morena, efectivamente, había realizado la publicación.

En suma, la Sala Superior estimó que cuatro elementos permitieron a la Sala Especializada concluir que Morena había publicado tal tuit: a) la existencia del acta circunstanciada en la que se certificó la imagen del tuit denunciado en 16 diferentes cuentas de usuarios; b) que el tuit fue publicado por la cuenta @PartidoMorenaMx, cuenta que fue reconocida por el partido como oficial; c) que esta cuenta es una cuenta verificada, y d) que se certificó el contenido alojado en las 16 diferentes cuentas, el cual coincidía con la publicación original. Así, pues, esto permitió a la Sala Regional concluir que Morena había publicado el tuit controvertido.

Ahora bien, la Sala Especializada argumentó que la frase “por eso distribuimos y aplicamos la vacuna contra el COVID-19 de manera gratuita para todas y todos” generaba la falsa idea de que dependía de Morena que el programa de vacunación fuera distribuido y aplicado, lo cual tiene una connotación electoral y de inducción al voto, por lo que este instituto político había hecho un uso indebido de este programa

⁶ Lo anterior, debido a que en el tuit se expresó: “por eso distribuimos y aplicamos la vacuna contra el COVID-19 de manera gratuita para todas y todos” y, posteriormente, se insertó el emblema del partido.

social con fines electorales. Así, pues, dicho partido se posicionó indebidamente como un colaborador en la distribución y la aplicación de la vacuna contra la COVID-19, cuando se trataba de un programa del gobierno federal ajeno a cualquier político.

Todo lo anterior le permitió a la Sala Superior concluir que la sentencia impugnada por Morena no carece de fundamentación, motivación y exhaustividad. Ello, ya que la Sala Regional Especializada sí señaló los fundamentos y expuso los argumentos que la llevaron a concluir que existió un uso indebido de programas sociales; además, fue exhaustiva en su resolución. De esta forma, la Sala Regional consideró que Morena había hecho un uso indebido de programas sociales con fines electorales debido a que en el tuit que publicó se apropió indebidamente del programa de vacunación del gobierno federal.

Por su parte, la Sala Superior mencionó que si bien las nuevas tecnologías de la información y la comunicación potencian el ejercicio de derechos humanos como la libertad de expresión y el derecho a participar en cuestiones político-electorales del país, estos derechos no son absolutos, sino que deben ajustarse a los parámetros constitucionales. En ese sentido, una limitación jurídica es la difusión de mensajes en los que un partido político se apropie indebidamente de un programa gubernamental. En ese orden de ideas, de acuerdo con precedentes de la Sala Superior, el contenido en redes sociales puede constituir una infracción en materia electoral cuando viole las restricciones temporales y de contenido relacionadas con propaganda político-electoral.

La Sala Superior también consideró que los partidos no pueden adjudicarse programas sociales, ya que esto puede generar una confusión en la ciudadanía respecto a quién es el autor de tales programas. Así, deben evitarse los mensajes que generen la idea de que los institutos políticos participan en la ejecución de programas sociales del gobierno federal. Esto no significa que los partidos no puedan utilizar información de los programas sociales para realizar propaganda política; es decir, sí pueden utilizar los programas sociales como parte de un debate público para conseguir votos, empero, no pueden apropiarse de los programas como si ellos hubieran participado en la ejecución e implementación de estos. Por tal motivo, la Sala Superior consideró que los agravios de Morena eran infundados e inoperantes.

Indebida individualización de la sanción impuesta al estimar que la multa es ilegal y desproporcional. En este segundo argumento que Morena presentó contra la sentencia de la Sala Regional Especializada, consideró que era ilegal toda vez que carecía de fundamentación y motivación; asimismo, resultaba desproporcional debido a que no había suficientes pruebas para acreditar los hechos denunciados. La Sala Superior consideró estos agravios infundados.

En un inicio, la Sala Superior enfatizó que el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) contempla diversas sanciones en función de la conducta infractora y del sujeto infractor. En este caso, se aplicó una multa para el caso de los partidos y, dado que la falta fue calificada como grave, correspondía una sanción proporcional al bien jurídico tutelado afectado. Ese bien, de acuerdo con la Sala, era la obligación de los institutos políticos de actuar con base en el principio de legalidad, contenido en el artículo 41 de la Constitución. Este principio se encuentra vinculado con el artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos, el cual establece que los partidos deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático. Además, la Ley General de Desarrollo Social prohíbe el uso indebido de programas sociales con fines electorales para no confundir a la ciudadanía acerca de quién es el emisor y responsable de estos.

La Sala Superior mencionó que, de acuerdo con sus precedentes, la calificación y la individualización de las sanciones deben realizarse con base en elementos objetivos del caso y elementos subjetivos, como la gravedad de la conducta: leve, levísima o grave. Además, si se estimó que, si es grave, es necesario determinar si es de carácter ordinario, especial o mayor. Asimismo, para la individualización de la sanción se deben ponderar los hechos imputados y la responsabilidad exigida.

Como se ha dicho, la Sala Regional Especializada calificó la infracción de uso indebido de programas sociales con fines electorales como grave ordinaria, debido a que se hizo un uso indebido del programa nacional de vacunación contra la COVID-19; que este mensaje fue difundido en la cuenta oficial de Morena en Twitter; que se vulneraron normas constitucionales legales, y, además, que se generó en la ciudadanía confusión acerca de quién era el generador del programa de vacunación.

La Sala Regional analizó las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción. En este sentido, el tuit de Morena fue publicado el 20 de marzo de 2021, es decir, dentro del periodo de intercampaña del proceso electoral federal. En relación con el carácter intencional de la conducta, la Sala estimó que, dado que el tuit fue publicado en la cuenta de Morena utilizada para actividades proselitistas, era posible concluir que el partido tenía pleno conocimiento del contenido de la publicación. Así, pues, con base en estos razonamientos la Sala Especializada calificó de grave ordinaria la infracción, a la cual le corresponde la sanción de multa.

Respecto a la falta de proporcionalidad de la sanción en razón de la insuficiencia de material probatorio, la Sala Superior consideró que había suficientes pruebas para aplicar la sanción. Además, si bien Morena argumentó que no hubo intención para realizar la conducta, la Sala Superior expresó que esto no se traduce en la imposición de una sanción mínima. Es decir, ante una infracción, debe seleccionarse la sanción que sea efectiva para resarcir el daño a los bienes jurídicos tutelados y debe ser idónea para castigar la conducta y desincentivar su futura realización.

Indebida fundamentación y motivación de la vista ordenada a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales. En este último argumento que presentó Morena, sostuvo que esta vista afectaba su derecho a la presunción de inocencia. Al respecto, la Sala Superior consideró que, de acuerdo con precedentes del TEPJF, la vista a la FEDE es únicamente para que esta investigue, en el ámbito de sus atribuciones, la posible comisión de infracciones a la normativa electoral, pero no constituye una sanción o un acto de molestia. Asimismo, no afecta a Morena, pues no genera alguna obligación o afectación en su esfera jurídica. Así, pues, concluyó que este argumento era infundado e inoperante.

Los programas sociales y la libertad de expresión: tensiones y soluciones

Uno de los temas que ha sido sumamente debatido, e incluso desarrollado de manera jurisprudencial, por el TEPJF es la tensión entre la

libertad de expresión y la prohibición de usar programas sociales con fines electorales. En esa sentencia, la Sala Superior reconoce que las redes sociales y las tecnologías de la información y la comunicación han funcionado para potenciar la libertad de expresión y el derecho de participar en cuestiones político-electorales del país. Sin embargo, ningún derecho humano es absoluto y, en estos casos, la libertad de expresión tampoco lo es, dado que se enfrenta con límites que atienden la protección de otros derechos o principios constitucionales. En este caso, es posible afirmar que la prohibición de hacer uso electoral de los programas sociales pretende tutelar, por un lado, el derecho del electorado de formarse una opinión consciente e informada y, por otro, la equidad en la contienda y el uso imparcial de los recursos públicos.

Respecto a la libertad de expresión en materia electoral, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el caso *Ricardo Canese vs Paraguay*, estableció que, en el marco de una campaña comercial, la libertad de expresión constituye un pilar fundamental “para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios [...] lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades” (Corte IDH 2004). Asimismo, la Corte IDH, en la opinión consultiva OC-5/85, mencionó que la libertad de expresión es un elemento esencial para que una sociedad se forme una opinión suficientemente informada al momento de elegir entre diferentes opciones (Corte IDH 1985).

En ese mismo sentido, el TEPJF ha construido jurisprudencialmente cuál es el contenido de la libertad de expresión. Así pues, ha establecido que la libertad de expresión tiene el objetivo de que la ciudadanía se forme una opinión pública libre e informada; que la existencia de un debate democrático implica la mayor circulación de ideas, opiniones e informaciones, y que la libertad de expresión no es un derecho absoluto y debe ejercerse en los límites establecidos como el respeto a otros derechos, la reputación de las personas y la seguridad nacional, entre otros.⁷

⁷ Véase, por ejemplo, la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa en el juicio ciudadano SX-JDC-46/2022.

No obstante, si bien la libertad de expresión es un pilar fundamental en cualquier sociedad democrática, también es necesario precisar que el electorado tiene el derecho de formarse una opinión debidamente informada; es decir, tiene derecho de recibir información que no sea engañosa o que genere ideas erróneas o falsas. Lo anterior se encuentra respaldado en el derecho de acceso a la información, el cual, en materia electoral, tiene el objetivo de que la ciudadanía pueda emitir un voto libre y auténtico.

Este derecho ha sido reconocido en múltiples ocasiones por el Tribunal Electoral, así como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). En ese sentido, la Sala Superior ha expresado que el debate político no debe generar confusión en la propaganda político-electoral, ya que esta impacta en la formación de una opinión informada al momento de que la ciudadanía ejerza su derecho al voto (SUP-REP-201/2021). Del mismo modo, el TEPJF ha reconocido que la libertad de expresión contribuye a la formación y el mantenimiento de una opinión libre y bien informada para la toma de decisiones de interés público, lo cual es fundamental en una democracia representativa (SUP-REP-80/2019). En ese orden de ideas, el Tribunal también ha establecido que una opinión pública informada permite a la ciudadanía formarse un criterio respecto a la actuación de las autoridades y tener mejores elementos para formarse un punto de vista que le permita participar activamente en la toma de decisiones y contar con mayores elementos al momento de emitir su voto (SG-JRC-77/2015).

Además, la SCJN ha emitido sentencias en el mismo sentido. Por ejemplo, en el amparo directo en revisión 2044/2008, la Corte estableció que una opinión pública bien informada es un instrumento imprescindible para conocer y juzgar las ideas y las acciones de los dirigentes políticos, así como para realizar un control ciudadano acerca de las personas que ocupen cargos públicos, lo cual fomenta la transparencia (tesis 1a. CCXVII/2009). En ese sentido, es posible afirmar que la ciudadanía tiene derecho a recibir información para formarse una opinión libre y bien informada para el posterior ejercicio de sus derechos político-electorales. Así, es esencial que la información sea veraz y no sea engañosa.

En el caso concreto, la Sala Superior consideró que los partidos pueden utilizar la información que deriva de los programas sociales en un

contexto de debate público; es decir, pueden contrastar los resultados de estas políticas públicas. No obstante, los institutos políticos tienen prohibido adjudicarse la gestión y la ejecución de programas sociales en sus mensajes, ya que esto puede ocasionar diversas confusiones en la ciudadanía. El electorado podría tener la falsa idea de que los partidos participan en la ejecución de programas sociales del gobierno federal, así como la idea errónea de que, si votan por ese partido político, podrían obtener beneficios derivados de la gestión de los programas sociales que supuestamente lleva a cabo dicho partido.

En ese sentido, dado que el tuit denunciado incluía la frase “por eso distribuimos y aplicamos la vacuna contra el COVID-19 de manera gratuita para todas y todos”, esto generaba la idea falsa de que la distribución y la aplicación del programa de vacunación dependía de Morena, lo cual podría llevar a la ciudadanía a emitir un voto con base en información engañosa y, así, el electorado vería menoscabado su derecho a recibir información veraz.

Por otro lado, la libertad de expresión también se encuentra en tensión con el principio de equidad en la contienda electoral. Este es un principio rector en las elecciones, por ejemplo, el Instituto Nacional Electoral ha expresado que es un principio característico de los sistemas democráticos contemporáneos que procura garantizar un piso en común para los participantes en la contienda (INE 2017). Asimismo, ha mencionado que garantizar la equidad electoral es una obligación de suma relevancia de las autoridades en la materia, lo cual tiene mayor importancia en un sistema tan competitivo como el sistema electoral mexicano (INE 2017). Finalmente, ha señalado que el principio de equidad en la contienda tiene el objetivo de impedir que los competidores obtengan ventajas indebidas (INE 2017).

Ahora bien, el INE no es el único órgano que se ha pronunciado acerca de este principio; el TEPJF y la SCJN lo han analizado. Por ejemplo, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha resuelto que la equidad en la contienda es un principio constitucional que tutela que los contendientes en un proceso electoral participen en condiciones similares, sin que pretendan obtener u obtengan una ventaja indebida (SUP-REP-51/2017). Asimismo, el TEPJF consideró que “la equidad de la contienda es un elemento de validez del proceso electoral, que tiene por objeto que la voluntad popular expresada en las urnas se encuentre

ajena a cualquier influencia indebida” (SUP-REP-51/2017). Finalmente, la SCJN resolvió en la acción de inconstitucionalidad 85/2009 que la equidad en la contienda garantiza que las condiciones materiales y jurídicas no favorezcan indebidamente a alguno de los participantes (jurisprudencia P./J. 58/2010).

Así pues, es posible afirmar que la equidad en la contienda electoral tiene, por un lado, el objetivo de proteger el derecho a la igualdad de los contendientes y poder participar en un proceso comicial sin que alguno de ellos goce de beneficios indebidos y, por otro lado, tiene el objetivo de proteger el voto de la ciudadanía para que pueda ejercer sus derechos político-electorales sin la presencia de influencias indebidas.

En el caso concreto, es posible argumentar que la apropiación indebida de Morena del plan de vacunación contra la COVID-19 también vulneró el principio de equidad electoral, dado que es posible inferir que dicho partido pretendía obtener una ventaja indebida al crear la falsa idea entre el electorado de que este instituto político implementó y ejecutó la política de vacunación. Lo anterior ocasionaba un escenario de desigualdad entre los partidos contendientes, ya que el país se encontraba en una crisis sanitaria sin precedentes y en un escenario de escasez de vacunas. De ese modo, que un partido se adjudicara indebidamente la política nacional de vacunación generaba una desventaja para los otros partidos.

Si bien la Sala Superior no analizó en su resolución el principio de equidad en la contienda electoral, la Sala Regional Especializada citó una jurisprudencia del TEPJF en la que se refería que los beneficios de los programas sociales no podían ser entregados en actos masivos o en modalidades que afectaran la equidad en la contienda (jurisprudencia 19/2019). Además, el INE, en el Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias respecto a la solicitud de medidas cautelares que pidió el PAN, en este caso mencionó que la apropiación indebida del plan de vacunación nacional por parte de Morena generaba confusión en la ciudadanía, un impacto negativo en la formación de una opinión consciente e informada y, además, vulneraba el principio de equidad en la contienda, dado que era posible que el electorado creyera que las vacunas fueron obtenidas gracias al partido político (INE 2021). Este capítulo coincide completamente con el criterio establecido por el Instituto Nacional Electoral y sostiene que la Sala Superior del Tribunal Electoral

pudo analizar el principio de equidad en el caso concreto y, así, obtener una argumentación más sólida acerca de la legalidad de la sanción que le fue impuesta a Morena.

Contexto de la decisión. Más allá del caso aislado

Los anteriores apartados de este capítulo analizan el contexto jurídico en el que la Sala Superior del TEPJF emitió esta sentencia; es decir, un contexto en el que la libertad de expresión se encuentra en tensión con otros derechos y principios constitucionales, como el derecho a la información y la equidad en la contienda. Así pues, es importante analizar cuál fue el contexto fáctico en el que la Sala Superior emitió tal resolución. Es necesario recordar que los tribunales electorales no resuelven casos en abstracto, sino que siempre están condicionados por las peculiaridades del caso, así como el contexto en el que se dan las controversias. De ese modo, a continuación se realizará un breve recuento acerca de los retos fácticos a los que se enfrentó la Sala Superior en este caso.

México se encontraba ante las elecciones más grandes de su historia, en un ambiente de una pandemia sin precedentes y en presencia de escasas vacunas. Lamentablemente, varias personas reconocidas como actores políticos vislumbraron una oportunidad en la pandemia para intentar obtener ventajas indebidas en la contienda. Por ejemplo, desde febrero de 2021 se denunció que varias personas servidoras de la nación, quienes participaron en el programa de vacunación nacional, fotografiaban las credenciales de elector de las personas que iban a ser vacunadas. Asimismo, se denunció que personas con chalecos de Morena ofrecían a personas adultas mayores ser registradas para la vacuna (Monroy 2021). Ante esto, la Comisión de Quejas del Instituto Nacional Electoral instruyó a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral que supervisará que en los programas de vacunación no se fotografieran credenciales para votar (INE 2021).

Estas denuncias por el uso electoral del programa de vacunación no fueron hechos aislados. El Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad analizó en su reporte *Delitos electorales*

y violencia política en el contexto de pandemia y crisis sanitaria por covid-19 en México la comisión de delitos electorales relacionados con el programa de vacunación. De acuerdo con el reporte, hasta abril de 2021 se habían iniciado 117 carpetas de investigación, en las que 49 % de ellas estaban relacionadas con el condicionamiento de prestación de un servicio público o programa social, a cambio de votar por un candidato (ONC 2021). Asimismo, había siete carpetas de investigación relacionadas con ejercer presión sobre el electorado mediante el uso de programas sociales y seis carpetas relacionadas con el uso de programas sociales para incidir en el electorado (ONC 2021).

De acuerdo con esta investigación del Observatorio Nacional Ciudadano, el uso electoral del programa de vacunación se centró en la distribución de volantes en la que candidatas y candidatos se proclamaban como proveedores de la vacuna; la distribución de formularios en los que se solicitaban datos personales, como su credencial de elector, para elegir la marca de la vacuna que supuestamente se les aplicaría, y la mención del programa de vacunación en actos políticos o carteles para crear la falsa idea de que las y los candidatos habían participado en la ejecución e implementación del programa de vacunación (ONC 2021). Esto sugiere que el país se encontraba en un escenario en el que diversos actores políticos quisieron apropiarse del programa de vacunación y de la escasez de vacunas para obtener un beneficio electoral.⁸ Además, para junio existían más de 1,600 carpetas de investigación relacionadas con delitos electorales (ONC 2021).

Los datos expuestos anteriormente sugieren que, además de que el país se encontraba en las elecciones más grandes de su historia, también se estaba en un escenario donde la posible comisión de delitos por el uso indebido del programa de vacunación era constante. Así pues, era sumamente importante que las autoridades comiciales vigilaran y aseguraran que las reglas del juego fueran respetadas. En ese sentido, es importante mencionar que la Sala Superior emitió la sentencia en que confirmó la multa en contra de Morena en un contexto donde era

⁸ El reporte expone que la distribución de la presunta participación de los partidos políticos en estos delitos electorales se divide en Morena con una presunta participación en 49.1 % de los casos, el Partido Revolucionario Institucional con 9.6 % y el Partido Acción Nacional con 8.7 por ciento.

fundamental sancionar y desincentivar el uso indebido de programas sociales. Esto también implicó una enorme responsabilidad en la Sala Superior para analizar y argumentar cuidadosamente por qué debía confirmarse la multa impuesta a Morena.

Ahora bien, como lo mencionó la Sala Superior en su resolución, las redes sociales han incentivado que la ciudadanía ejerza sus derechos humanos, como la libertad de expresión o la participación en cuestiones político-electorales. En ese sentido, es pertinente analizar cuál era el contexto en redes sociales en el que se dio la publicación del tuit que llevó a Morena a ser sancionado por el uso indebido de programas sociales, así como para analizar en qué contexto es que la Sala Superior emitió su resolución.

Signa Lab y la Universidad Jesuita de Guadalajara, por medio del informe *Pandemia y elecciones: uso político del programa de vacunación y discurso en la esfera sociodigital en el contexto electoral*, analizaron cuál fue la discusión que se dio en la red social Twitter en el contexto de las elecciones de 2021 y la crisis sanitaria por la COVID-19. Sus resultados demuestran que en Twitter existía una discusión importante en torno a la aplicación de vacunas con fines electorales (Signa_Lab 2021). En ese reporte se analizaron 1,954 tuits para detectar los mensajes relacionados con las palabras *vacunas*, *covid* o *pandemia*. La palabra más utilizada fue *vacuna* y, mediante un análisis del campo semántico alrededor de ese término, encontraron varias frases en las que los usuarios denunciaban que las vacunas eran utilizadas indebidamente con fines electorales. Por ejemplo, la palabra *vacuna* estaba asociada con la frase “a cambio de identificaciones o votos”, asimismo, estaba relacionada con las palabras *campanñas*, *lucrar* y *propaganda* (Signa_Lab 2021).

Lo anterior muestra que en redes sociales también había varias denuncias acerca del uso indebido que ciertos actores políticos le estaban dando al programa de vacunación. Así pues, existía una noción entre las personas usuarias de que las vacunas eran empleadas como una moneda de cambio en el aspecto electoral. Asimismo, de acuerdo con este informe, varias de las discusiones más relevantes que se dieron en Twitter giraban en torno al papel de las personas servidoras de la nación en el programa de vacunación y el hecho de que se habían pedido credenciales para votar al momento de vacunar a la ciudadanía. Esas publicaciones tuvieron un aumento exponencial a medida que se acercaban

los comicios. De acuerdo con la investigación, entre el 10 de mayo y el 14 de junio de 2021 se extrajo una base de datos de 6,326 tuits que incluían las palabras *vacunas* y *elecciones*. En dichas publicaciones fue posible observar que la palabra *voto* estaba relacionada con frases como “vacunas para ganar”, “vacunas por”, “vacunas a cambio de” y “compra de” (Signa_Lab 2021).

Los resultados de tal estudio demuestran que las personas usuarias de redes sociales discutían dicho tema constantemente y había una concepción importante acerca del uso electoral de las vacunas. Así pues, esto permite vislumbrar, por un lado, que, en efecto, las redes sociales han potenciado el derecho de la ciudadanía de participar en discusiones públicas y, por otro, que el tuit controvertido de Morena fue publicado en un contexto en el que numerosas personas usuarias ya discutían acerca del uso indebido de las vacunas.

Además, es importante mencionar que las redes sociales tuvieron un papel sumamente importante en el análisis del Tribunal Electoral respecto a la responsabilidad de Morena, ya que el partido eliminó el tuit de su cuenta. Sin embargo, fue gracias a varios tuits de personas usuarias, quienes replicaron la captura de pantalla de la publicación eliminada, que la Sala Regional Especializada pudo determinar la responsabilidad de Morena con base en dichas pruebas. En ese sentido, es posible afirmar que el TEPJF emitió su resolución en un contexto complicado, en el que en redes sociales había constantemente una discusión acerca del uso electoral que varios políticos le daban a las vacunas.

Reflexiones finales

Finaliza este análisis con tres reflexiones respecto a la sentencia dictada por la Sala Superior. Por una parte, como se ha mostrado a lo largo de este capítulo, se está frente a una sentencia relevante, no tanto por los criterios empleados —pues estos ya habían sido fijados por el TEPJF en diversos precedentes—, sino por algunas características del caso concreto. En materia probatoria, destaca la forma en que se confirmó la existencia del tuit a partir de indicios, toda vez que, como se

ha dicho, en algún momento fue borrado de la cuenta verificada de Morena en Twitter.

En ese sentido, quizá solo convendría reflexionar acerca de la pertinencia de incrementar la colaboración entre autoridades electorales y plataformas digitales. La Sala Regional Especializada tuvo que recurrir a ese tipo de razonamiento, en buena medida porque Twitter no dio respuesta favorable al requerimiento que se le formuló.⁹ En el caso, fue posible acreditar la existencia del tuit gracias al revuelo que generó en la discusión pública, pero esto no necesariamente será así en otro tipo de asuntos. Por eso es fundamental, de cara al futuro, que existan mecanismos de colaboración claros que permitan a las autoridades electorales poder verificar efectivamente el contenido difundido en plataformas digitales.

Por otra parte, es relevante tanto la forma como se construyó y confirmó la infracción como la calificación de dicha conducta. Así, se ha confirmado que la Sala Regional Especializada, en un primer momento, y la Sala Superior, posteriormente, estimaron que los partidos políticos no solo están obligados a cumplir las normas establecidas en las leyes propiamente electorales, sino también otro tipo de ordenamientos, como la Ley General de Desarrollo Social. Como se ha visto, el artículo 28 de dicha ley no establece expresamente una infracción en materia electoral, pero ello no fue impedimento para que el TEPJF construyera la prohibición, dirigida a los partidos políticos, de apropiarse la implementación o la ejecución de los programas sociales. En el corazón del razonamiento de las autoridades judiciales estuvo la importancia de salvaguardar tanto los derechos de la ciudadanía, como principios constitucionales tan relevantes, como la equidad de la contienda. Asimismo, se destaca que ambas salas hayan estimado que, en el caso concreto, la infracción a esa prohibición debía calificarse como grave, en buena medida porque el tuit fue difundido desde la cuenta verificada de Morena en Twitter, amén de que se trató de la apropiación de un

⁹ Según se detalla en la sentencia de la Sala Regional Especializada, la investigación realizada por la autoridad instructora, Twitter señaló que la información respecto de la página, publicación o URL siguiente: <https://twitter.com/PartidoMorenaMx/status/1373383515144912896?s=09>, debía tramitarse utilizando los procedimientos disponibles de conformidad con un tratado de asistencia legal mutua o carta rogatoria, en consecuencia, no se obtuvo mayor información al respecto.

programa social por demás relevante en ese momento: la campaña de vacunación contra la COVID-19.

Finalmente, es importante enfatizar la confirmación de la última de las determinaciones de la Sala Regional Especializada, esto es, la orden de dar vista a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales acerca de la posible comisión del delito consistente en ocultar, alterar o negar la información que sea legalmente requerida por una autoridad electoral competente. En ese sentido, se trata no solo de una determinación por demás justificada ante el actuar de las personas funcionarias partidistas de Morena, sino también de un recordatorio de que uno de los principales pendientes del sistema electoral mexicano está, precisamente, en tomarse en serio los delitos electorales.

Fuentes consultadas

- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1985. Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre. La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf (consultada el 26 de mayo de 2023).
- . 2004. Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf (consultada el 25 de mayo de 2023).
- Figueroa Ávila, Enrique. 2020. “Calificar la urgencia en la emergencia por la COVID-19. Desafío de la justicia electoral federal en 2021”. *Justicia Electoral* 26 (julio): 21-71.
- Freidenberg, Flavia. 2020. La gestión política de la pandemia COVID-19: tensiones y oportunidades democráticas. En *Emergencia sanitaria por covid-19: Democracia y procesos electorales*, coords. Nuria González Martín, María Marván Laborde y Guadalupe Salmorán Villar, 25-38. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- . 2023. La capacidad de resiliencia de la democracia mexicana ante la pandemia. En *La década covid en México: los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades*, coords. Guadalupe Salmorán Villar y Pedro Salazar Ugarte, 209-34. México: UNAM.
- Garza Onofre, Juan Jesús. 2023. Autoridades, partidos políticos y ciudadanía durante el proceso electoral 2020-2021. En *La década covid en México: los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades*, coords. Guadalupe Salmorán Villar y Pedro Salazar Ugarte, 241-61. México: UNAM.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 19 de febrero de 2021. El INE verificará que en la vacunación de COVID-19 no se hagan fotografías de la credencial para votar. Central Electoral INE. Disponible en <https://centralectoral.ine.mx/2021/02/19/el-ine-verificara-que-en-la-vacunacion-de-covid-19-no-se-hagan-fotografias-de-la-credencial-para-votar/> (consultada el 28 de mayo de 2023).

- . 2021. Acuerdo Núm. ACQyD-INE-52/2021. Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de medidas cautelares formulada por el Partido Acción Nacional, en contra de Morena, por el presunto uso indebido de programas gubernamentales, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/86/PEF/102/2021. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/118395/ACQyD-INE-52-2021-PES-86-21.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultado el 27 de mayo de 2023).
- . INE/CG338/2017. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción, a efecto de emitir los lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/07/CGex201707-20-rp-3-2.pdf> (consultado el 29 de mayo de 2023).
- ITESO. Universidad Jesuita de Guadalajara y Signa_Lab. Octubre de 2021. Pandemia y elecciones: uso político del programa de vacunación y discurso en la esfera sociodigital en el contexto electoral. ITESO. Universidad Jesuita de Guadalajara y Signa_Lab. Disponible en <https://signalab.mx/2021/10/26/pandemia-y-elecciones/> (consultado el 29 de mayo de 2023).
- Jurisprudencia 19/2019. PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=19/2019&tpoBusqueda=S&sWo%20rd=programas,sociales> (consultada el 22 de mayo de 2023).
- Lizama Carrasco, Guillermo. 2021. “Pandemia de COVID-19 y abstencionismo en las elecciones municipales del estado de Hidalgo”. *Revista Mexicana de Opinión Pública* 31 (julio): 91-109.
- Martín Reyes, Javier. 2023. Democracia en pausa: la suspensión de las elecciones en México ante la emergencia sanitaria por COVID-19. En *La década covid en México: los desafíos de la pandemia des-*

- de las ciencias sociales y las humanidades*, coords. Guadalupe Salmorán Villar y Pedro Salazar Ugarte, 267-90. México: UNAM.
- Monroy, Jorge. 2021. "Vacunación contra COVID-19 no tiene que ver con ningún partido político: López-Gatell". *El Economista*, 17 de febrero, sección Política. Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Vacunacion-contr-Covid-19-no-tiene-que-ver-con-ningun-partido-politico-Lopez-Gatell-20210216-0109.html>
- ONC. Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad. Agosto de 2021. Delitos electorales y violencia política en el contexto de pandemia y crisis sanitaria por COVID-19 en México. Incidencia e Impacto en la Representatividad. Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad. Disponible en https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/delitos-electorales.pdf (consultado el 28 de mayo de 2023).
- Salgado Rodríguez, Luis, y Salmorán Villar, Guadalupe. 2020. Emergencia sanitaria y la suspensión de las elecciones en Coahuila e Hidalgo. En *Emergencia sanitaria por covid-19: Democracia y procesos electorales*, coords. Nuria González Martín, María Marván Laborde y Guadalupe Salmorán Villar, 57-64. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Salmorán Villar, Guadalupe. 2020. COVID-19, el Congreso y el INE. En *Emergencia sanitaria por covid-19: Democracia y procesos electorales*, coords. Nuria González Martín, María Marván Laborde y Guadalupe Salmorán Villar, 49-56. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Secretaría de Salud México. 2021. "Conferencia de Prensa #COVID19" [video]. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=vvp7Cgk__js&t=862s (consultada el 22 de mayo de 2023).
- Secretaría de Salud. Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. 21 de marzo de 2021. Informe Técnico Diario COVID-19 México. Gobierno de México. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/623505/Comunicado_Tecnico_Diario_COVID-19_2021.03.21.pdf (consultada el 22 de mayo de 2023).

- Sentencia SG-JRC-77/2015. Actor: Partido Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SG-JRC-0077-2015-> (consultada el 27 de mayo de 2023).
- . SRE-PSC-71/2021. Actor: Partido Acción Nacional. Denunciado: Morena y otro. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0071-2021.pdf> (consultada el 22 de junio de 2023).
- . SUP-REP-201/2021 y SUP-REP-202/2021 acumulado. Actores: partido Morena y Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del TEPJF. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-0201-2021-> (consultada el 27 de mayo de 2023).
- . SUP-REP-236/2021. Actor: Morena. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0236-2021.pdf (consultada el 05 de abril de 2023).
- . SUP-REP-51/2017. Actores: Partido Acción Nacional y Morena. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del TEPJF. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-00051-2017> (consultada el 27 de mayo de 2023).
- . SUP-REP-80/2019. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del TEPJF. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-0080-2019-> (consultada el 27 de mayo de 2023).
- . SX-JDC-46/2022. Actora: María Guadalupe Pérez López. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Tabasco. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SX-JDC-0046-2022-> (consultada el 26 de mayo de 2023).
- Tesis 1a. CCXVII/2009. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE IN-

TERÉS PÚBLICO. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165759> (consultada el 28 de mayo de 2023).

Tesis jurisprudencial P./J. 58/2010. INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LOS ARTÍCULOS 216, PÁRRAFO SEGUNDO, 221, FRACCIÓN IV, PÁRRAFO TERCERO Y 238 , FRACCIÓN III, INCISOS C) Y D), DE LA LEY RELATIVA, AL CONDICIONAR LAS PRECAMPAÑAS A LA EXISTENCIA DE DOS O MÁS PRECANDIDATOS, NO TRANSGREDEN LAS GARANTÍAS INSTITUCIONALES DE AUTO-ORGANIZACIÓN Y AUTO-DETERMINACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NI EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/164772> (consultada el 29 de mayo de 2023).

¿Resulta barato violar la Constitución?

Análisis del caso Zitácuaro: SUP-REC-1159/2021 y acumulados

Juan Jesús Garza Onofre

Introducción. El derecho y sus operadores como garantes de la democracia ante el contexto de cambio tecnológico

No cabe duda de que la mistificación y el mal entendimiento de la Constitución han llevado a extremos insospechados dentro de la cultura jurídica nacional. Creer que dicho ordenamiento contiene todas y cada una de las respuestas que plantean los contextos de hoy en día, así como pensar que esta norma solo es una idea abstracta y etérea que poco se corresponde con la realidad, ha causado múltiples problemáticas que se tornan bastante preocupantes para el futuro de las democracias.

Mientras se siga pensando que alegar que algo es inconstitucional basta y sobra para generar un mejor entorno, o bien que transgredir el máximo ordenamiento debe conllevar una contundente sanción de corte punitivista, no cabe la menor duda entonces de que la operatividad de la Constitución oscilará entre ficciones y buenos deseos, entre algo que no termina de concretizarse por una persistente indeterminación de su rol en la actualidad.

De ahí el constante debate acerca de los alcances y los límites de las reglas constitucionales para los tiempos que corren, de los riesgos que implica su incesante menosprecio no solo por parte de la ciudadanía, sino también, y quizá, sobre todo, desde el poder público.

Y es que mientras las autoridades que deberían estar sujetas al principio de legalidad no hagan mucho por cerrar la brecha que separa el

ámbito descriptivo del prescriptivo, lo cierto es que poco se podrá hacer para garantizar la efectividad de una ley suprema en un contexto cada vez más erosionado por las contradicciones y ambivalencias de un derecho que no sirve ni se aplica a todos por igual.

Hoy más que nunca, de acuerdo con Mariano Melero, el derecho constitucional estriba de la realidad cultural en un doble sentido.

Por una parte, la fuerza normativa de la Constitución depende de la “posibilidad de realización” de sus contenidos, de que tales contenidos estén conectados o den respuesta a las circunstancias de la situación histórica-concreta [...] Por otra parte, la vigencia efectiva de la Constitución requiere de la voluntad constante de los implicados en el proceso constitucional de realizar los mandatos constitucionales. (Melero de la Torre 2018, 225)

En resumidas cuentas, mientras las lógicas y las dinámicas que encierran los actuales esquemas sobre los que se sostienen las democracias constitucionales no trasciendan a los operadores jurídicos y lleguen a todas las personas que conforman una misma comunidad política, será prácticamente imposible realizar sus fines y valores.

Por ello, se torna crucial la idea que realza la importancia de generar un trabajo más importante de asimilación y difusión de la cultura constitucional enfocada en sus participantes y no solo en sus aplicadores; en aquellas personas que son actores y cuya responsabilidad radica en identificar el porqué sí o el porqué no habría que obedecer las reglas del juego democrático, independientemente de un mero mandato imperativo o de una lógica utilitarista y eficientista.

El presente caso en análisis, más allá de develar de nueva cuenta la importancia de la congruencia en el entendimiento de los parámetros de constitucionalidad, a la luz de fenómenos emergentes, se enfoca en la importancia de reflexionar respecto a los fundamentos que entrecruzan a la política y al derecho dentro del ámbito electoral hoy en día. Pero no solamente desde una trinchera normativa, o acaso que se limite a describir la forma como las nuevas tecnologías de la información y la comunicación impactan los procesos democráticos, sino desde un encuadre valorativo que pueda dar cuenta acerca de cómo se deben asimilar estos fenómenos de cara al futuro.

En ese orden de ideas, habrá que entender que la llegada al juego democrático de empresas especializadas en tecnología, que han venido a cambiar por completo el panorama de la comunicación y las interacciones humanas, ya no es una excepción ni puede seguir siendo algo ajeno al derecho constitucional en general, y al derecho electoral en lo específico, lo cual hace que las interacciones entre ambos fenómenos se malinterpreten a conveniencia y dependan de la coyuntura política del momento.

Cuando ciertos personajes influyentes en redes sociales utilizan su poder para diseminar datos falsos o propaganda —a pesar no solo de todos los hechos científicos y empíricos en contra, sino también de la propia normatividad y valores que sustentan una misma comunidad política—, se torna urgente una buena y sensata reglamentación estatal que pueda mitigar los efectos tan nocivos de estos fenómenos, al punto de poner a la democracia en jaque.¹

La necesidad de regular dichos asuntos debe ser un imperativo para los parlamentos en aras de ofrecer una mayor certeza y más estabilidad jurídica a las democracias. Sin embargo, queda claro que esa tarea no se puede solventar de la noche a la mañana, ni acaso en el corto o mediano plazo. La encomienda en cuestión implica un complejo ejercicio colaborativo e imaginativo que pueda ir solventando, de manera paulatina, las múltiples problemáticas que conlleva el binomio de las nuevas tecnologías y la legalidad en un entorno que aspira a seguir adjetivándose como democrático. Una reglamentación tan flexible como tenaz que pueda entender las dimensiones y las particularidades de cada uno de estos fenómenos emergentes con énfasis en la materia electoral. Una labor que mientras todavía no se inicie o siquiera se vislumbre, la responsabilidad no puede recaer sobre alguien más que en las juezas y los jueces constitucionales; aquellas personas cuyas labores se enfocan preponderantemente en la interpretación de las reglas y

¹ Cabe mencionar que de ahí, precisamente, surge la demanda hacia las múltiples plataformas que utilizan estos personajes denominados *influencers* para que modifiquen su algoritmo en aras de detectar falsedades y frenar su dispersión colectiva. Sin embargo, estas se suelen escurrir en el argumento de que no quieren convertirse en una especie de “tribunal de la verdad”. Es pertinente mencionar que la objeción no se sostiene, porque de hecho ya lo son. En la medida que sus algoritmos privilegian ciertos contenidos sobre otros, vertebran entonces la discusión pública sobre ciertos “hechos” que se construyen socialmente.

los principios que entraña el máximo ordenamiento para construir soluciones y alternativas a las controversias que van surgiendo en las dinámicas democráticas.

Por eso mismo, no se puede tomar a la ligera, ni dejar que pase desapercibida, una decisión como la SUP-REC-1159/2021 y acumulados, conocida popularmente como el caso Zitácuaro, resuelta por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en ocasión de una resolución emitida por la Sala Regional Toluca de dicho órgano, en el juicio de inconformidad ST-JIN-39/2021 y acumulados, por la cual declaró la nulidad de la elección de la diputación federal por el tercer distrito electoral en Michoacán —una vez que se alegó que el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), como uno de los partidos políticos de la alianza triunfadora “Juntos haremos historia”, transgredió la Constitución por medio de diversos *influencers* en la red social Instagram—, pues este tipo de determinaciones jurisdiccionales, además de evidenciar la forma tan importante como los criterios de las magistradas y los magistrados que conforman dicha institución puede moldear por completo un modelo de entendimiento respecto a las nuevas tecnologías y la democracia, también, y quizá sobre todo, devela el entendimiento de los alcances y las limitaciones del propio derecho constitucional ante la ausencia de mecanismos específicos para solventar infracciones a principios y fines que entraña.

En tal sentido, y después de la presente introducción relativa al papel que debe desempeñar el derecho y sus operadores ante el contexto que se despliega, en el siguiente apartado se presenta el desarrollo del caso particular en estudio con diversas secciones que transitan desde los hechos que lo motivan, pasando en concreto por el tema de los *influencers* y las nuevas tecnologías en democracia, hasta propiamente la sentencia y el voto disidente que la acompaña. Para finalizar, se desarrollan las conclusiones de todo lo estudiado, así como la bibliografía utilizada.

Desarrollo. Contexto, determinancia y redes sociales

Antes de entrar a la parte medular del presente trabajo, es importante recordar el hecho de que dentro de los marcos democráticos actuales que exigen una mayor justificación y motivación de las decisiones jurídicas (Aguiló 2007) se torna indispensable no abusar de la interpretación de los principios que subyacen a las normas aplicables en un determinado caso concreto (Atienza 2017, 356 y ss.). Que para dar cuenta de las verdaderas complejidades de los supuestos que se presentan, es indispensable argumentar las razones por las que la ley deberá interpretarse en un sentido o en otro.

Los hechos del presente caso parecen un buen ejemplo para tener en cuenta dicha consideración, pues queda claro que el supuesto por el que se provoca toda la controversia radica en algo inédito y que difícilmente encuentra algún antecedente que pueda servir como referencia para darle solución. Aquí justo entra el tema de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en democracia, en cómo a pesar de que la normatividad en la materia está pensada para que esta pueda atajar y servir de red ante posibles violaciones e infracciones, de forma indefectible la realidad terminará rebasando al derecho, pues es evidente que dicha legislación nunca previó qué pasaría si se disfrazara el tema de la propaganda política no por medio del radio y la televisión, sino en la arena de internet, las redes sociales y con personas cuyo vínculo partidista resulta difuso y más bien quiere hacerse pasar por espontáneo y genuino (Jurisprudencia 18/2019, 34 y 35).

Todo comienza en el marco de la amplia jornada electoral del 6 de junio de 2021,² en la que la coalición “Juntos haremos historia”, integrada por el PVEM, el Partido del Trabajo (PT) y el Movimiento Regeneración Nacional (Morena), se alzó con el triunfo en el 03 distrito electoral federal en Michoacán, con sede en Zitácuaro. Con un porcentaje de

² Como en cualquier elección que ocurre en México, los partidos políticos que contienden en el ámbito federal diseñan estrategias nacionales para poder conseguir una mayor cantidad de votantes que puedan verse reflejados en la conformación de bloques en las distintas representaciones. El caso particular no es la excepción. El caso de la elección en estudio no es más que una más dentro de lo que implica toda la renovación de la Cámara de Diputados.

46.72 %, equivalente a 74,302 votos, la fórmula integrada por Mary Carmen Bernal Martínez y Liliana Yaret Carreño Romero obtuvo la victoria en las urnas, que eventualmente acreditó la autoridad administrativa en materia electoral por medio de una constancia de mayoría.

No obstante lo sucedido, tres distintas organizaciones políticas que también compitieron en dicha contienda, el Partido Encuentro Social (PES), el Partido de la Revolución Democrática (PRD)³ y Fuerza por México (FxM), impugnaron los resultados y solicitaron la nulidad de la elección ante la Sala Regional Toluca del TEPJF alegando un tema tan novedoso como difuso, es decir, lo relativo a que un partido de la coalición ganadora (el PVEM) había utilizado a diversos *influencers* para propagar mensajes a su favor en la red social Instagram durante plena veda electoral y que, por tanto, hubo graves irregularidades (no reparables y que, por su naturaleza, atentaban contra los principios rectores de una elección democrática) que beneficiaron de manera directa a la fórmula de candidatas que obtuvo más votos en la elección en cuestión.

En tal sentido, la Sala Toluca, frente a todo pronóstico, terminó dándoles la razón a los inconformes y declaró la pena máxima del derecho electoral: la nulidad de la elección, pues consideró que la estrategia de comunicación o la campaña propagandística en redes sociales orquestada por el Partido Verde para tratar de influir en el sentido del voto de la ciudadanía fue determinante en el resultado de la elección del distrito 03 de Michoacán, haciendo, por ende, que la coalición se beneficiara de ella.

Cabe destacar la forma como la Sala Regional Toluca llegó a ese razonamiento, ya que el mismo resulta fuera de toda proporción y lógica, al develar las incompatibilidades que pueden suceder tras conjugar un factor emergente como las redes sociales en los contextos democráticos de hoy en día; esto, por más que exista una ley que aspire a regularlo a partir de otras experiencias tecnológicas y comunicacionales.

³ Este partido decidió participar en coalición con el Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional con el nombre “Va por México”. Es por demás significativo que solo dicho organismo fuera el que impugnara los resultados. Las motivaciones para que solo uno de los tres partidos coaligados haya interpuesto los medios de defensa correspondientes resulta bastante llamativo e invita a no obviar cuáles son los fines electorales de este tipo de alianzas. Al final del presente apartado se realizará una reflexión al respecto.

Y es que al momento en que la autoridad electoral constató que 104 personas denominadas *influencers* hicieron campaña a favor del PVEM por medio de Instagram y cuyo mensaje fue determinante para que la coalición “Juntos haremos historia” obtuviera el triunfo de la diputación federal en Michoacán, lo cierto es que tal estrategia con ese razonamiento —por más seguidores (que no vistas) que les hayan podido calcular, así como también por más que pusieron en evidencia una campaña que rebasa lo estipulado por la propia ley durante el tiempo de reflexión del voto— también debería haber impactado todos y cada uno de los resultados electorales en los que el Partido Verde fue triunfante durante esos comicios y, por tanto, estos, asimismo, deberían anularse.

Es decir, aquí una de las mayores dificultades en este tipo de asuntos es identificar el carácter determinante de los mensajes para el resultado de la contienda, porque claramente la Sala Toluca asumió de forma un tanto apresurada que todas las personas que eran seguidores de los *influencers* que utilizó el PVEM para hacer actos indebidos de campaña durante la veda electoral eran mayores de edad, con derecho al voto y que vivían de forma específica en el distrito 03 de Michoacán y que, incluso, el mensaje fue lo concluyente para que apoyaran dicha opción. Algo que, claramente, no puede sostenerse en la realidad a partir de datos y métricas que consideran la naturaleza de una red social como Instagram.

Ahora bien, aquí no cabe la menor duda de que el Partido Verde, mediante esos *influencers*, transgredió de manera burda ciertos principios que sustentan la certeza y la legalidad de la materia electoral, ignorando incluso las reglas más básicas de la propaganda o las cuestiones elementales de ética y moral en cualquier democracia. Esto, dicho sea de paso, no implica ningún tipo de obstáculo para poder fincar una sanción y poner en evidencia la mala fe y las trampas de un instituto político que, de manera sistemática, se ha encargado de encontrarle lagunas y huecos a la ley para poder violarla; de ahí precisamente la reflexión inicial respecto a la necesidad de que las autoridades y las personas funcionarias sean quienes primeramente difundan y propaguen una mejor cultura constitucional.

Por decirlo pronto, no cabe la menor duda que este tipo de actividades que se aprovechan de las dinámicas vertiginosas que implican las redes sociales y un cúmulo de reglas anacrónicas se tiene que sancionar,

pues el argumento que afirma que sí la ley es omisa, poco se puede hacer al respecto, olvida que el trabajo de solventar lo ocurrido recaerá en los hombros de las y los jueces que conocen del caso y cuyo rol radica precisamente en garantizar las bases sobre las que se erige la democracia constitucional.

El problema aquí es mucho mayor, pues se trata de identificar cómo es que dicha transgresión de índole general para todo el país pudo haber influido en un resultado electoral específico de una diputación federal en una parte de una entidad federativa. ¿Por qué ahí sí y no en otros espacios geográficos donde también se recibió el mensaje?, ¿qué tiene de particular dicho distrito frente a todos los demás?, ¿qué acaso los *influencers* del PVEM tienen mayor impacto y penetración con la gente de Michoacán? Y, una vez zanjado esto, surge otro aspecto que es muy complejo de solventar: ¿cómo distinguir cuál debería ser la sanción?, o, mejor dicho, ¿acaso es la nulidad de la elección la mejor manera de sentar un precedente para este caso?

El error en el razonamiento de la Sala Regional Toluca consiste, justamente, en contemplar la naturaleza masiva de las redes sociales como una nota preponderante, uniforme y más importante, a pesar de la especificidad del mensaje y la identificación de las personas que lo reciben. Al momento en que la autoridad es consciente de que no puede conocer el número de visitas o interacciones con el que la propaganda prohibida del PVEM afectó a los usuarios de la red social en la que se efectuó dicha estrategia, un elemento objetivo que a la autoridad responsable le pareció pertinente para tratar de encontrar una alternativa a lo planteado es a partir del elemento cuantitativo, es decir, respecto al número de seguidores con el que cada *influencer* contaba.

De ahí que se haya inferido, sin algún tipo de sustento en datos o en lo que realmente sucedió (y más bien apelando a nociones como “la experiencia” y “la sana crítica”), que cada uno de los seguidores de los propagandistas vio el mensaje en la red social Instagram y que el total de los 12,809 votos que recibió el PVEM en la coalición “Juntos haremos historia” se debió justamente a dicha estrategia. Esto, en palabras de la sentencia en estudio, “porque existe presunción de que los millones de seguidores involucrados, cuando menos 9,56, se vieron influenciados por la propaganda ilegal” (SUP-REC-1159/2021 y acumulados, 10).

Así, la Sala Toluca concluyó (realizando una aritmética bastante endeble que interpreta a discreción principios sin algún sustento en reglas o criterios jurisprudenciales que permitan restarle los votos del Partido Verde a la alianza en la que participó) que si la coalición “Juntos haremos historia” obtuvo 74,302 votos y el PVEM 12,809 de esta, si hipotéticamente sus votos fueran anulados, la coalición tendría 61,493, una cifra menor a los votos del segundo lugar (64,741), haciendo que dicha diferencia afecte las posiciones de la contienda.

Aquí se torna pertinente realizar, aunque sea de manera breve, una reflexión respecto al entendimiento y la comprensión de las nuevas tecnologías y la democracia a partir de los sistemas de justicia. Y es que —a diferencia de los medios de comunicación masivos que son unidireccionales, están sujetos a redes de distribución más o menos locales y son manejados por pocas personas que deciden la agenda— la comunicación en internet, específicamente en redes sociales como Instagram, permite que las masas accedan a información de todo el mundo y que se expresen con el potencial de ser escuchadas por una audiencia significativa.

Acerca de este tema en particular, Jack Balkin ha señalado que internet le responde a los medios masivos con las estrategias de apropiación —la gente comenta, critica y produce, a partir de la información que dan los medios— y enrutamiento —se cambia la ruta de la información: ahora se puede llegar a una audiencia de manera directa, sin las limitantes del sistema de comunicaciones tradicional— (2019, 185-188).

En dicha determinación jurisdiccional, tal parece que se olvidó por completo de que las redes sociales no operan como los medios tradicionales de información, sino que su dinámica comunicativa es completamente otra. Es crucial entender que al día de hoy se vive en un “escenario de contenidos abundantes”, en los que “lo máspreciado es la atención de los usuarios de una red social” y “entonces, controlar la información exige atacar, distraer y/o acosar a estos mediante ejércitos de troles o usar tácticas que distorsionan o ahogan el discurso desfavorable a través de la creación y difusión de noticias falsas, el pago a comentaristas falsos y el despliegue de propaganda robotizada” (López 2019). De ahí que la forma como la justicia electoral tiene que dar trato a los mensajes de los *influencers* no puede limitarse a un ejercicio simplista y exclusivamente de corte aritmético y unidireccional.

Ello, porque dentro de las democracias actuales el riesgo de estos fenómenos implica que “es más fuerte la tendencia a manipular las verdades para promover intereses económico-electorales, eso sí, en condiciones de libre pero desigual competencia de partidos, *lobbies* y consumidores dentro del agitado ‘mercado’ de la verdad. En teoría todo vacío de información es una oportunidad de negocio, un *target* sin explotar” (Blatt 2018, 78); una ocasión para hacer negocios y menoscabar las propias conciencias, alimentando una industria a la que ya no le basta solo difundir mensajes, sino que ahora publicita determinados modos de vida (por medio de los denominados *influencers*, *youtubers*, *instagrammers*, *tiktokers*, etcétera), en los que se elimina por saturación cualquier posibilidad analítica u opinión alternativa. Todo esto, no cabe la menor duda, implica no solo un reto para el derecho, sino, y sobre todo, para las personas operadoras, especialmente para aquellas que estén en la palestra enfocadas en la toma de decisiones en última instancia y cuyas consecuencias forjan y moldean las democracias constitucionales de hoy en día.

Como lo ha escrito el profesor Juan Ramón Capella:

La concurrencia política tiende a producirse, para una parte importante de la ciudadanía, en la realidad paralela. Las prioridades básicas de la agenda política, sobre las que los ciudadanos habrán de tomar partido, no son establecidas por la ciudadanía, sino por estos medios de poder cultural. (Capella 2019)

En tal sentido, la decisión de Sala Regional Toluca no solo es que resulte profundamente cuestionable por el abordaje tan laxo y errante que le otorga al impacto de las redes sociales en la ciudadanía, sino que, sin algún esfuerzo por pensar e imaginar alternativas más allá que la anulación, vislumbra una solución contraproducente, o que incluso puede ser contradictoria e incongruente.

Por eso mismo, en momentos en que el discurso en redes sociales obedece a una lógica política a costa de esparcir cualquier cantidad de falsedades para generar ganancias electorales, el discurso ya no obedece a la deliberación para encontrar las respuestas correctas, sino al mercado, a la fama y al dinero cortoplacista. Y el mercado siempre tenderá hacia la acumulación y la concentración. Esto resulta en que el derecho a la libre expresión, en el mundo real, no esté equitativamente repartido

y que quienes ostentan poder económico y el poder político tengan la posibilidad de influir más en el espacio mediático, tergiversando la información que deseen, según sus intereses económicos o ideológicos.

Hoy más que nunca las juezas y los jueces constitucionales deben tomarse en serio su función como garantes de aquellas reglas no escritas, y que es indispensable adecuar a los fenómenos emergentes que plantean estos tiempos, porque, queda claro, lo más sencillo sería simplemente asumir que dichos fenómenos como las redes sociales y la propaganda electoral deben simplificarse hasta índices insospechados y decretar una sanción dura para hacer como si nada hubiera pasado.

Uno de los riesgos más críticos que entraña el binomio de las nuevas tecnologías y la democracia para los operadores jurídicos es, precisamente, creer que tal binomio no es algo complejo ni multidimensional; que el derecho, con su cariz sancionadora, basta y sobra para evitar que nuestras democracias entren en crisis. Nada más errado. Lo cierto es que lo enmarañado y complicado que resulta el sistema judicial electoral puede servir para enmendar ese tipo de decisiones y ensayar otro tipo de soluciones.

Es en este momento del presente trabajo cuando se entra al estudio particular y concreto de la sentencia SUP-REC-1159/2021 y acumulados emitida por una mayoría de integrantes de la Sala Superior del TEPJF⁴ que aspira no solo a recomponer lo sentenciado por la autoridad jurisdiccional regional, sino también a fincar un parámetro para valorar si los mensajes emitidos por el Partido Verde tuvieron alguna incidencia en el resultado de la elección que le dio el triunfo a la alianza “Juntos haremos historia” en el distrito de Michoacán, o tratar de identificar cómo influyeron en el ánimo del electorado, pues, a lo largo de 30 páginas, la sentencia llama la atención por la importancia de comprender a cabalidad los alcances de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en democracia.

En ese orden de ideas, los partidos inconformes con la sentencia de la Sala Regional Toluca (PVEM, PT y Morena) interpusieron un recurso de reconsideración alegando la indebida anulación de la elección que habían ganado en la diputación federal por el 03 distrito electoral

⁴ Cabe mencionar que tanto el magistrado José Luis Vargas Valdez como la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso fueron la minoría que votaron en contra.

federal. En el recurso, destacaron cuatro argumentos: la falta de exhaustividad y carga de la prueba; la vulneración de derechos de la fórmula ganadora; la no acreditación de la determinancia, y la vulneración del principio *non bis in idem*.

En un acierto metodológico del proyecto de sentencia en estudio, cabe destacar la forma como la Sala Superior prima el tercer argumento de los inconformes, pues si es posible comprobarlo, quedaría revocada la totalidad de la sentencia impugnada. Mediante el presente método queda claro que no hace falta desarrollar cientos y cientos de hojas que puedan tratar de justificar redundancias, o bien que no hagan más que aparentar un proyecto más sólido y solvente. Esa idea de que entre más larga sea una determinación judicial, se torna mayormente convincente, es uno de los grandes vicios de la cultura jurídica (Garza Onofre 2023, 121 y ss.).

Vale la pena destacar cómo el elemento de la determinancia funge como catalizador y corazón de toda la sentencia para comprobar que los resultados de la elección no dependieron de los mensajes difundidos por los *influencers* durante la veda electoral. Esto, a pesar de que la normatividad en la materia —artículo 78 de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME)— establece que las salas regionales del TEPJF podrán declarar la nulidad de alguna elección de diputaciones o senadurías.⁵ No obstante, dentro de dicho estándar de escrutinio para poder decretar la pena máxima en el derecho electoral, se torna indispensable constatar el grado de afectación que la violación al principio o la norma constitucional haya producido en el procedimiento electoral que se cuestiona.

Así, desde hace ya algunos años, los criterios del Tribunal Electoral han ido en el sentido de ponderar las circunstancias que afecten la certeza en el ejercicio personal, libre y secreto del voto, así como su resultado, para poder anular una decisión. El tema de la determinancia, cualquiera que sea la vía que se utilice para tratar de influir en el proceso electoral, no puede dejarse a la ligera, o bien a meros cálculos que no tengan una base normativa. Ello, pues, en resumidas cuentas, como

⁵ Esto, cuando: se trate de violaciones sustanciales en la jornada electoral; se hayan cometido de forma generalizada; en el distrito o entidad de que se trate; estén plenamente acreditadas, y sean determinantes para el resultado de la elección.

afirma la sentencia, “la determinancia tiene como finalidad natural la salvaguarda de la votación válidamente emitida, al impedir la nulidad de ésta o cuando las irregularidades detectadas incidan en el resultado de la elección” (SUP-REC-1159/2021 y acumulados, 13).

De esa manera, cuando no se afecta sustancialmente el resultado de la votación, o el vicio no altera de manera significativa el resultado, se debe intentar preservar a toda costa los votos válidos. Ahora bien, esto para nada significa que no se deba sancionar lo ocurrido, o que la sentencia podría ser entendida como una especie de cheque en blanco para cometer ilícitos sin algún tipo de consecuencias; o peor aún, cuestionar, como lo dijo incluso uno de los magistrados de la Sala Superior durante el debate de dicho proyecto, que resulta barato violar la Constitución. Nada más equivocado y fuera de toda lógica en el entendimiento del sistema de justicia electoral y las nuevas tecnologías de la información.

Lo que se busca con este tipo de parámetros establecidos, desde sede jurisdiccional, para poder fincar cuándo o en qué momento una conducta realmente influyó de manera determinante los resultados electorales es entender que el ejercicio del derecho al voto por parte de la ciudadanía no es un acto solitario y que las determinaciones de las autoridades judiciales no pueden ir más allá de la voluntad popular, pues uno de los principios que se deben garantizar es el de la conservación de los actos públicos válidamente celebrados.

De lo que se trata, simple y sencillamente, es de establecer barreras y diferenciadores que, de manera fehaciente, puedan comprobar cuándo la voluntad popular se vio perturbada y distorsionada. Es primordial que no se abuse de una especie de paternalismo mal justificado respecto a la voluntad y la autonomía de las decisiones que toman las personas que ejercen sus derechos político-electorales. Además, no hay que olvidar que siempre existe una presunción de legalidad respecto a los resultados obtenidos que debe derrotarse con sólidos argumentos en aquellos casos que se pretenda anular una elección.

El trabajo de un órgano jurisdiccional, precisamente, no debe pendular entre los silogismos subsuntivos y una especie de lógica mecanicista, sin algún tipo de análisis contextual. El tema de la determinancia —queda claro— no opera de forma automática ni tampoco se puede tomar a la ligera para decretar una nulidad —y, peor aún, si a este parámetro se le suma un fenómeno emergente, como el de utilizar en redes

sociales a más de 100 *influencers* para realizar actos de promoción y campaña indebida, y cuya estrategia de manera indefectible es indispensable interpretar a través de un caso tan inédito como novedoso—.

Como bien lo ha escrito uno de los magistrados que integran la Sala Superior del TEPJF, que precisamente fue el ponente de la presente sentencia que alcanzó mayoría: “Los juzgadores no somos aplicadores autómatas de la ley, sino intérpretes de las normas adecuándolas a los hechos, porque es inevitable la influencia del contexto, las especificidades sobre la aplicación de la norma y los resultados en la protección de los principios y derechos. Somos los que definimos cómo la determinancia se prueba e influye en las contiendas electorales” (De la Mata Pizaña 2018).

Por decirlo pronto, y reiterando la importancia no solo del contexto, sino y quizá, sobre todo, del método elegido para dar cuenta del contexto y poder de esa manera analizarlo, “la determinancia es un requisito contenido en el contexto constitucional y legal del sistema electoral que se debe cumplir en caso de que se demande la declaración de nulidad de una elección”. No sería apegado a los principios constitucionales que rigen al derecho de voto y a los procedimientos electorales que una infracción, cualesquiera que esta fuera, en la cual no se acreditara una gravedad y trascendencia mayor y determinante, diera lugar a la declaración de nulidad de la elección solo por el hecho de tener por acreditada la infracción respectiva (SUP-REC-1159/2021 y acumulados, 14).

Al respecto, la Sala Superior consideró que la Sala Regional Toluca no determinó de forma correcta las irregularidades de la elección, ya que los datos obtenidos no permiten tener un panorama objetivo del grado de afectación respecto a lo sucedido. Para llegar a tal razonamiento, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia echó mano de un cuadro comparativo en el que confronta ciertos elementos frente a lo que prueban y lo que no prueban; en él resaltó y quedó claro que en el proceso en análisis intervinieron más de 100 *influencers* con un número significativo de personas seguidoras que emitieron mensajes a favor del PVEM durante la veda electoral por medio de la red social Instagram, pero que, desde el punto de vista jurídico, lo relevante es establecer cómo es que su intervención fue crucial para el resultado en el distrito involucrado en Michoacán. De nueva cuenta, el hecho ilícito está demostrado, de eso no cabe la menor duda, pero lo que queda en el aire para el ámbito

competencial de la justicia electoral es la inferencia de cómo dicho ilícito afecta de manera significativa al electorado.

De esa manera, al ser los hechos ilícitos cometidos por el PVEM y sus *influencers* alegaciones que tienen que ver con irregularidades que acontecieron en todo el territorio nacional, la Sala Superior afirmó que no es posible determinar cuál fue el impacto o la consecuencia específica en el resultado de la elección del correspondiente distrito donde se pretenda anularla. En sus palabras: “las conclusiones hechas por la Sala Toluca son apreciaciones subjetivas, inferencias o presunciones, pero carentes de elementos objetivos y válidos para establecer cómo los mensajes fueron determinantes para el resultado de la elección” (SUP-REC-1159/2021 y acumulados, 19).

La controversia en concreto parecería una cuestión de lógica elemental que ignora la autoridad que decretó la nulidad de elección, pues no existe alguna manera fehaciente de comprobar que los mensajes emitidos en una cobertura nacional por los *influencers* fueron determinantes para el resultado concreto del distrito 03 en Michoacán. Dicha situación implica que la carga de la prueba y los argumentos recaigan en los órganos jurisdiccionales y, más aún, cuando la sentencia implica la pena máxima, como es una nulidad de la elección. Sin embargo, los razonamientos de la Sala Toluca oscilan entre la evaluación del distrito en cuestión a partir de secciones urbanas y rurales, concluyendo que la mayor cantidad de personas que tienen posibilidad de votar cuentan con acceso a la información que se difunde por redes sociales. Esto, en definitiva, no es consecuente ni suficiente para decretar la nulidad de la votación.

Además, habrá que insistir, mediante el presente procedimiento no se está poniendo en tela de juicio el ilícito cometido por el partido político que formó parte de la alianza “Juntos haremos historia”. La actual instancia judicial en la que se revoca el caso sentenciado por la Sala Toluca no está posibilitada legalmente para fincar cuáles deben ser las consecuencias tanto para el PVEM como para los 104 *influencers* que fueron parte de esta tramposa estrategia. De hecho, es pertinente mencionar que en otras ocasiones estos hechos fueron sancionados en la Sala Regional Especializada (SRE-PSC-34/2022), para después ser

confirmados por la Sala Superior (SUP-RAP-172/2021);⁶ sin embargo, eso no es suficiente para tener por cumplido el carácter determinante en la elección específica del distrito involucrado.

Aunado a esto, la Sala Superior concluyó el análisis de la determinancia del mensaje de los *influencers* en el resultado de la elección con un argumento contundente respecto a lo relativo a ciertos datos objetivos que dan cuenta de cómo, desde una perspectiva histórica, el Partido Verde ha tenido una votación constante en dicho distrito electoral, “una que ronda de los siete a los doce mil votos, esto a partir del año dos mil quince. En ese sentido, no es posible establecer que los mensajes difundidos por los *influencers* hayan sido determinantes para que el PVEM haya obtenido una mayor votación” en el procedimiento electoral controvertido (SUP-REC-1159/2021 y acumulados, 26).

De esa manera, es evidente que el número de seguidores de los *influencers* que promocionaron al Partido Verde Ecologista de México para nada es un parámetro objetivo a partir del cual se pueda inferir el número de votantes que se vieron indebidamente afectados en sus derechos políticos; de hecho, hasta es risible que, según las cuentas de la autoridad responsable, se llegó a concluir que 142,188,613 personas (por ser el número total de personas seguidoras de los más de 100 *influencers*) estuvieran expuestas al mensaje del PVEM cuando la cantidad de toda la población mexicana ronda en los 126 millones de personas.

La sentencia es emblemática para llamar la atención acerca de los análisis tan laxos y endebles que se pueden llegar a realizar en materia electoral cuando no se tiene la más mínima intención de comprender cómo funcionan las redes sociales y algunos de sus operadores durante los procesos electorales. Es, además, un ejemplo claro para proyectar la falta de imaginación y construcción argumentativa, en la que la salida más sencilla es echar mano de la nulidad, como si dicha alternativa sirviera para remediar lo sucedido y, de esa manera, fincar un

⁶ Para un análisis en torno a lo sentenciado, véase: Garza Onofre, Juan Jesús. 2022. “Redes sociales y elecciones: violación a la veda electoral. SUP-RAP-172/2021”. En *Elecciones 2021, 25 años de evolución interpretativa*. Abreu Sacramento, José Pablo, coordinador, Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

precedente bastante preocupante cuando se conjuguen dichos elementos tan novedosos.

En resumidas cuentas y para concluir, la Sala Superior terminó considerando que

el hecho de que esté demostrado que el cinco y seis de junio, ciento cuatro *influencers*, a través de sus cuentas en diversas redes sociales hayan difundido contenido con el que se buscó beneficiar y posicionar electoralmente al PVEM; no da lugar, de manera automática o ineludible, a declarar la nulidad de la elección. (SUP-REC-1159/2021 y acumulados, 22)

Ahora bien, y como corolario del presente apartado, es prácticamente imposible que aquellos partidos políticos que en una instancia inferior no estén de acuerdo con alguna sentencia en la que se vea implicada la nulidad de su triunfo obtenido no terminen recurriendo a la Sala Superior a manera de enmienda y corrección de lo ocurrido. Aunque vale la pena recordar que dicha instancia no puede desplegar incesante y ordinariamente dicha función, normalizando su trabajo como tribunal de alzada. Para poder invertir la ecuación, y de una vez por todas despresurizar y generar una mejor cultura constitucional en el ámbito de la justicia electoral, hoy más que nunca es necesario dotar de mayores herramientas y capacidades de interpretación y argumentación a aquellos tribunales cuya responsabilidad radica en tomar este tipo de decisiones, para hacer que las designaciones de los operadores jurídicos que los conforman no solo transiten por la disciplina del derecho, sino también por una visión más holística e integral del actual entorno, porque de poco servirá un concepto tan elaborado en la jurisprudencia en la materia como la determinancia si este se termina desfondando al filtrarlo por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

No es que estos actos queden impunes, mucho menos que una sentencia de la Sala Superior conlleve implícito el mensaje de que violar la Constitución sale muy barato y no solo eso, sino que también sirve para conseguir triunfos electorales; una lectura tan apresurada como despistada de la presente resolución que revoca el fallo de la Sala Regional Toluca podría desembocar en una apología del PVEM, cuando queda claro que este partido político es uno de los que más se han

aprovechado de las grietas y las fisuras de la ley electoral para obtener una ventaja (Garza Onofre y Sánchez Vázquez, 2023). Por eso, vale la pena conocer a profundidad los alcances y los límites que la jurisdicción electoral puede desplegar para poder zanjar este tipo de casos.

En tiempos en que la premura y la irreflexión desprecian los puntos medios y el pensar despacio, este tipo de sentencias pueden servir para alzar la vista y ver más allá de la coyuntura, así como para hacer un esfuerzo por comprender de mejor manera las cuestiones electorales y reivindicar el derecho no como un fenómeno todopoderoso que puede solventar cualquier anomalía, sino como un instrumento que, a partir de la interpretación de las normas y los principios en juego, puede en algunos casos ayudar a construir un mejor entorno de cara al día de mañana.

Al momento en que se revoca la sentencia de la Sala Toluca y la Sala Superior confirma los resultados del cómputo de la elección de diputaciones correspondiente al 03 distrito electoral federal en Michoacán, se sienta un importante precedente que debe ser leído no solo en el ámbito del Poder Judicial, sino quizá, y sobre todo, como una invitación a los partidos inconformes a impulsar una mejor legislación en la materia, así como también a repensar las formas como se eligen a las y los magistrados que tendrán la responsabilidad de interpretar disposiciones en las que se involucren fenómenos emergentes en las democracias.

Para finalizar, y quizá por una cuestión enteramente de corte político, conviene no pasar por alto y lanzar un par de hipótesis respecto a las motivaciones por las que no todos los partidos que resultaron perdedores en dicho distrito en Michoacán decidieron quedarse al margen de la impugnación; en concreto, resalta el caso del PRD, que fue el único de la alianza en la que participó que accionó dicha vía procesal. La primera, simple y sencillamente, en ocasión de un cálculo estratégico, pues para la mayoría de los institutos políticos no valía mucho la pena erogar recursos y accionar toda la maquinaria jurídica a sabiendas de que tarde o temprano se iba a confirmar el resultado electoral, ya que los elementos de prueba no eran para nada contundentes y sería una derrota previsible considerando los altos índices de litigación que suelen existir de manera tradicional en el ámbito electoral. La segunda, y quizá más plausible, es que quienes impugnaron no alcanzaron el umbral del porcentaje necesario para mantener el registro y dicha elección, en

particular, fue una en la que más se acercaron a este, triste pero bastante posible, considerando la falta de respeto por la legalidad y la cultura constitucional que suele caracterizar a los partidos.

Dicho esto, tampoco habrá que dejar pasar una cuestión un tanto significativa respecto a uno de los magistrados electorales de la Sala Superior que quedaron en minoría y su correspondiente voto particular, pues de las 102 páginas que conforman la sentencia, 72 páginas son de su voto particular. Es decir, parecería que antes de un voto particular se intenta construir una sentencia particular o incluso alternativa, en la que se plasma de manera íntegra toda una narrativa paralela respecto a lo ocurrido.

Esto, habrá que decirlo por su nombre, no suele ser algo común en lo que vendría a significar la investidura y la dignidad de un juez constitucional; tampoco una serie de argumentos que puedan guiar a los involucrados a entender razones disidentes. Lo que se observa aquí no es más que un berrinche, pues no hay que olvidar que en un primer momento la Presidencia de la Sala Superior turnó el recurso de reconsideración a la ponencia del magistrado José Luis Vargas Valdez y que, al ser rechazado por mayoría, se propuso que el proyecto recayera a otro magistrado, que fue Felipe de la Mata Pizaña (y que es la sentencia que obtuvo mayoría y que aquí se analiza). En tal sentido, lo que hizo el magistrado que quedó en minoría fue, triste y lamentablemente, disfrazar su primer proyecto que quedó en minoría y hacerlo pasar como un voto particular.⁷ Una práctica muy poco digna de un trabajo en el que necesariamente se tienen que entender, negociar y ponderar razones de manera colegiada.

De esta manera, se da por concluido el apartado en el que se expuso la síntesis de la sentencia en estudio, así como los principales problemas que presenta, distintos aportes y efectos que el caso Zitácuaro puede acarrear en el futuro. Para finalizar el trabajo, a continuación

⁷ La exhaustividad con la que el supuesto voto disidente alega múltiples razones para derrotar los argumentos que obtuvieron la mayoría no hacen más que dejar en claro, de nueva cuenta, la incomprensión de un tema complejo y en el que, de manera indispensable, habrá que comprender de mejor forma las implicaciones y los alcances de una figura como los *influencers* y una red social como Instagram para futuras elecciones.

se comentan los principales descubrimientos de la sentencia SUP-REC-1159/2021 y acumulados.

Conclusión

Como se vio a lo largo del presente trabajo, los jueces constitucionales tienen un reto enorme ante los tiempos que corren: deben tomar conciencia de que la regulación normativa va años luz detrás de las innovaciones tecnológicas. Con eso en mente, se debe analizar cada caso específico con muchísimo cuidado y diligencia. No es lo mismo una operación nacional orquestada como la del Partido Verde Ecologista de México durante la veda electoral, por más de 100 *influencers*, que su impacto específico en un distrito electoral en Michoacán.

Tampoco debe perderse de vista la naturaleza de la red social involucrada en cada caso concreto ni la manera como estas deben analizarse. Todos estos matices deben irse considerando con un horizonte común en mente: comprender los alcances y las limitaciones del derecho para los tiempos que corren y los fenómenos que debe abordar por medio de sus operadores.

En ese sentido, cabe resaltar que los principales hallazgos de la sentencia SUP-REC-1159/2021 y acumulados, relativa al caso Zitácuaro, se orientan hacia la necesidad de realizar análisis más contextuales y menos textuales, entendiendo que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación no son un fenómeno homogéneo; que claramente estas pueden ser instrumentalizadas a conveniencia y dependiendo del poder político, y, precisamente, por eso se torna fundamental utilizar el derecho para su regulación y mejor comprensión.

De ahí, justamente, que la alternativa de la nulidad de la elección no pueda seguir siendo utilizada a la ligera y, más bien, su accionar debe transitar por una solvente justificación argumentativa. No es que sea barato violar la Constitución, es que la transgresión de reglas y principios en materia electoral debe pensarse desde una lógica más allá del cortoplacismo y efectos que resulten contraproducentes en el futuro.

Todo está en los detalles y en cambiar los presupuestos ideológicos que rigen a la ciudadanía. Ni el dinero es discurso ni el mercado

democrático ni las redes sociales son espacios de deliberación ideal; por eso se necesitan tribunales que corrijan sus deficiencias. La solución es el derecho, sí, pero también la manera como sus operadores lo apliquen.

Fuentes consultadas

- Aguiló Regla, Josep. 2007. "Positivismo y Postpositivismo. Dos paradigmas jurídicos en pocas palabras". En *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 30, pp. 665-675.
- Atienza, Manuel. 2017. *Filosofía del Derecho y transformación social*. Madrid: Trotta.
- Balkin, Jack. 2019. "Discurso digital y cultura democrática: una teoría de la libertad de expresión para la sociedad de la información". En *Libertad de expresión: un ideal en disputa*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Blatt, Roberto. 2018. *Historia reciente de la verdad*. Madrid: Turner.
- Capella, Juan Ramón. 2019. *Un fin del mundo*, España: Infolibre, Disponible en línea: https://www.infolibre.es/noticias/cultura/2019/02/03/fin_del_mundo_juan_ramon_capella_91415_1026.html [Acceso 16 de marzo de 2023].
- Concha Cantú, Hugo Alejandro. 2014. El fenómeno del Partido Verde Ecologista de México: El resurgimiento de la política sobre el Derecho. En *La (in)justicia electoral a examen*, coords. Hugo Concha y Saul López, 1 - 28. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2021. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- De la Mata Pizaña, Felipe. 2018. *Cuando el contexto define el destino de una elección*, México: Animal Político - Blog invitado, Disponible en línea: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2018/12/03/cuando-el-contexto-define-el-destino-de-una-eleccion> [Acceso 16 de marzo de 2023].
- Garza Onofre, Juan Jesús y, Sánchez Vázquez, Paula Sofía. 2023. *La mafia verde. Traición, política y escándalos del Partido Verde Ecologista*. México: Ariel-Planeta.
- Garza Onofre, Juan Jesús. 2021. *Los influencers del Verde, Ciudad de México: Análisis Electoral 2021* - Blog Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Disponible en línea: <https://analisiselectoral2021.juridicas.unam.mx/detalle-publicacion/97> [Acceso 17 de marzo de 2023].

- Garza Onofre, Juan Jesús. 2022. "Redes sociales y elecciones: violación a la veda electoral. SUP-RAP-172/2021". En *Elecciones 2021, 25 años de evolución interpretativa*, coord. Abreu Sacramento, José Pablo. Ciudad de México: Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Garza Onofre, Juan Jesús. 2023. *No estudies derecho. Una revisión a la función social de los abogados*. México: Taurus.
- Jurisprudencia 18/2019. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=18/2016&tpoBusqueda=S&sWord=Libertad,de,Expresi%C3%B3n,e,Informaci%C3%B3n> (consultada el 21 de abril de 2023).
- LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2020. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- LGSMIME. Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2022. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- López Noriega, Saúl. 2019. Facebook y el fin de la libertad de expresión, Ciudad de México: Revista *Nexos*, Disponible en línea, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/facebook-y-el-fin-de-la-libertad-de-expresion/> [Acceso 29 de marzo de 2023].
- Melero de la Torre, Eduardo. 2018. Cultura constitucional. *Eunomía. Revista en cultura de la Legalidad*, No. 15, octubre 2018 - marzo 2019, pp. 224-230.
- SRE-PSC-34/2022. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 28 de abril de 2023).
- SUP-RAP-172/2021. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2021/RAP/172/SUP_2021_RAP_172-1067502.pdf (consultada el 6 de marzo de 2023).
- SUP-RAP-180/2021. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0180-2021.pdf (consultada el 8 de marzo de 2023).
- SUP-REC-1159/2021 Y ACUMULADOS. Disponible en <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/media/pdf/6740daee38db293.pdf> (consultada el 15 de abril de 2023).

Actos indebidos de gobierno. Análisis de la sentencia SUP-JRC-82/2022

Luz María Cruz Parceró

Introducción

Las instituciones electorales que enmarcan los procesos electorales en México han transitado por un largo camino de reformas constitucionales y legales para dotarlas de los elementos mayormente valorados en términos de gobernanza electoral, tales como el diseño institucional, la organización electoral y la adjudicación de disputas (Mozaffar y Schedler 2003).

En los tres ámbitos de gobernanza que apuntan Mozaffar y Schedler, las reglas del sistema electoral mexicano contienen elementos necesarios de credibilidad y legitimidad para considerar que los procesos electorales son democráticos. En términos de diseño, hay reglas de competencia claras (fórmulas, magnitud y límites de distritos, tamaño de congresos, calendario electoral, derecho de voto) y también las hay de gobernanza (registro de electores, partidos y candidatos, financiamiento, regulación de campañas, diseño de materiales y documentación electoral, proceso de votación, conteo y publicación de resultados, organismos electorales, autoridades para resolver las disputas).

Para la organización electoral se cuenta con claridad en las formas de registro de los votantes, los partidos, los candidatos y las personas observadoras, de la educación y la capacitación, así como de la organización, la votación, el conteo y la publicación de resultados.

Para la adjudicación de disputas hay certeza en las instancias y formas de admisión de los recursos de queja, su tramitación y publicación de fallos.

No obstante, también es cierto que los actores contendientes, vinculados generalmente con los partidos políticos, han mostrado, en distintos momentos, intenciones particularistas por inclinar la balanza hacia sus intereses personales o de grupo. Incluso ha habido amenazas de modificar el orden constitucional con efectos regresivos.

El problema no es ajeno a las democracias contemporáneas y, por lo mismo, el tema de la gobernanza resulta fundamental al revisar el conjunto de actividades que cubre tanto la elaboración y aplicación de las reglas como la resolución de las disputas.

¿Cuáles son los márgenes que tienen los actores políticos para transgredir las reglas y cuáles las capacidades de las instancias vigilantes o sancionadoras para limitar este tipo de conductas?

La pregunta es necesaria para evidenciar la existencia de una tensión constante entre reglas, autoridades y actores que es posible observar en la mayoría de los procesos electorales. En una lógica de gobernanza resulta interesante revisar en qué medida y en qué coyunturas ciertos actores se perciben con mayores capacidades para rebasar los márgenes institucionales y, en todo caso, qué tipo de medidas, frenos o contrapesos encuentran dichas intencionalidades para establecer o hacer valer los límites reglamentarios.

En acuerdo con Mozaffar y Schedler, “la resolución de disputas electorales representa el acto final de las contiendas electorales. Las fallas en esta etapa final pueden arruinar cualesquiera avances hechos en las etapas previas” (Mozaffar y Schedler 2003, 87).

En esta lógica, el tema de los actos indebidos de gobierno reviste particular relevancia, sobre todo porque estamos en un contexto previo al proceso electoral de 2024, en el que se elegirá Presidencia de la República y se renovará el Congreso.

En esa coyuntura, una hipótesis de trabajo es que el partido en el poder, Morena, ha lanzado una estrategia articulada para medir los límites y las reacciones de las autoridades electorales, tales como el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Si bien es cierto que en términos de gobernanza se cuenta con un entramado institucional muy robusto, en el que la adjudicación de las disputas recae en una autoridad administrativa (INE) y en una jurisdiccional (TEPJF), también es cierto que los actores contendientes ponen constantemente a prueba la elasticidad del marco institucional. Los procesos electorales locales de 2022 y 2023 son un claro ejemplo de ello. Se han atestiguado constantes infracciones a la legalidad y una capacidad limitada en términos institucionales para inhibir conductas reiteradas y sistemáticas que ponen en riesgo la integridad de los procesos electorales.

Por lo anterior, resulta relevante analizar cómo resuelve la autoridad electoral la diversidad de asuntos que recibe, qué tipo de límites impone a las conductas transgresoras y cómo las cumplen o incumplen los actores involucrados. En este sentido, los argumentos emitidos por las y los magistrados para establecer en qué medida las transgresiones pueden o no ser determinantes para un proceso en curso resultan relevantes al permitir la revisión de criterios y los límites y alcances de la misma legislación en la materia.

En el presente texto se analiza la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en un juicio de revisión constitucional electoral (JRC), la cual se integró en el expediente SUP-JRC-82/2022, relativa a la confirmación de la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo en el expediente TEEH-JIN-GOB-VAPORHIDALGO-001/2022, mediante la cual el Partido Acción Nacional (PAN) controvertió los resultados de la elección de la gubernatura de dicha entidad, la declaración de validez y la orden de expedición de la constancia de mayoría en favor del ciudadano Julio Ramón Menchaca Salazar, quien fue postulado por la candidatura común “Juntos hacemos historia en Hidalgo”.

En la sentencia se analiza una serie de conductas que transgreden la garantía constitucional de equidad en la contienda; es decir, una serie de actos realizados por personas funcionarias de distintos ámbitos que van desde el presidente de la república, pasando por secretarios de Estado, titulares de ejecutivos locales, hasta llegar a los ayuntamientos.

Un análisis particular requiere el voto concurrente que emitieron los magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón que, si bien coincide con la resolución en términos generales, aporta

argumentos por demás interesantes para demostrar que sí “se materializaron irregularidades graves a los principios constitucionales que rigen la materia electoral, los cuales también tuvieron un carácter generalizado y sistemático” (SUP-JRC-82/2022).

Antecedentes y contexto de la sentencia

Para comprender la dimensión de la transgresión a los principios constitucionales apuntados en la resolución en estudio es necesario situar el análisis en el contexto político-electoral de la contienda y referir algunos antecedentes.

Se comenzará por los antecedentes. Sin recurrir a un recuento histórico, parece importante situar el análisis a partir de las consecuencias de la elección de 2006 y la reforma electoral del año siguiente mediante la cual la contratación de la propaganda electoral pasó a manos de la autoridad electoral —el entonces Instituto Federal Electoral (IFE)— y se limitó la excesiva difusión de propaganda gubernamental que, en 2006, llegó a poner en riesgo los resultados de la elección presidencial (TEPJF, 2008).

Desde el dictamen de la elección de 2006, el TEPJF había establecido que las declaraciones del presidente de la república ante medios de comunicación tenían un valor distinto a las de cualquier ciudadano en el ejercicio de su libertad de expresión, toda vez que, al ser el máximo representante del gobierno, “sus declaraciones u opiniones son dignas de tomarse en cuenta, por el conocimiento que pudiera tener de la situación general del país y, por tanto, de lo que más convenga en el futuro”. Razonó también que, al tener un liderazgo partidista, su actuación pública podía identificarse como de vocería de otros y que “sus manifestaciones no se puedan separar fácilmente para identificar las que se realizan con el carácter de funcionario público, de las que se llevan a cabo con la calidad de simple ciudadano”.

Agregaba, además, que estas cualidades y características atraían una mayor atención e interés por parte de los medios de comunicación que las de cualquier otro ciudadano.

En ese momento se reconoció que “las circunstancias en que tuvo lugar la intervención del presidente, en su momento impregnaron a su auditorio, y pudieron contribuir en alguna forma para determinar su intención de voto” (Cruz 2021).

Para el análisis que aquí se desarrolla es importante recordar que el actor político que resultó más afectado por la intromisión del presidente Vicente Fox en el proceso electoral 2005-2006 fue el ahora presidente Andrés Manuel López Obrador. El uso de los medios de comunicación por parte de Fox y otro tipo de actores incidieron de alguna manera en el resultado de la contienda, sin que el tribunal electoral pudiera especificar el grado de determinancia.

Las limitaciones de la legislación vigente en materia de comunicación política que en ese momento no pudieron frenar la injerencia presidencial constituyeron uno de los objetivos que se planteó el movimiento encabezado por el candidato perdedor (Andrés Manuel López Obrador) para incidir en la reforma constitucional y legal de 2007-2008. Entre los fines que animaron la reforma 2007 se apuntó “elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales”.

Consecuencia de esta reforma, se transformó el modelo de comunicación político-electoral para sustituirlo por uno nuevo que prohibía la compra de espacios en radio y televisión a cualquier actor distinto del IFE. A partir de aquí, el Instituto Federal Electoral administraría los tiempos públicos (los del Estado y los fiscales) y quedaba facultado para sancionar violaciones relacionadas con el acceso a medios de comunicación con fines electorales. Se le asignaba también la facultad para cancelar de manera inmediata transmisiones de radio y televisión que transgredieran la ley (Córdova 2007).

Tema pendiente fue la reglamentación al artículo 134 Constitucional, en relación con la aplicación imparcial de los recursos públicos y la limitación para que su uso no influyera en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. Desde 2007, el artículo 134 establecía que la propaganda, en cualquier modalidad de comunicación social que difundieran los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y las entidades de la administración pública y cualquier otro entre los tres órdenes de gobierno, debería ser de carácter institucional

y con fines informativos, educativos o de orientación social. Se estableció también que en ningún caso la propaganda podía incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que implicaran promoción personalizada de cualquier servidor público.

En su artículo tercero transitorio se mandató la emisión de la ley regulatoria del artículo 134 constitucional, la cual fue expedida hasta mayo de 2018. De acuerdo con Jacqueline Peschard, la falta de regulación en este campo permitió un manejo arbitrario y discrecional de los recursos en los ámbitos federal y estatal y dio lugar a una “enorme discrecionalidad para asignar los recursos y para distribuirlos en opacidad” (Peschard 2017).

Una reforma a la Ley General de Comunicación Social (LGCS) fue aprobada el 7 de diciembre de 2022 por la mayoría de la Cámara de Diputados. Sin embargo, las modificaciones no cambiaban de manera sustancial el “estado de cosas inconstitucional” que declaró la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en 2017 y 2021 ni cumplía con los estándares en libertad de expresión, acceso a la información y publicidad oficial; tampoco contenía elementos básicos para la regulación de la publicidad oficial (artículo 19 2022).

Una de las preocupaciones acerca de esta ley, apuntada en el portal de artículo 19, era que en la definición de *publicidad gubernamental* no se consideraron las manifestaciones de las personas servidoras públicas en el ejercicio de su libertad de expresión, lo cual da pie a que cualquier persona servidora pública, incluido el presidente, pueda promocionar cualquier situación, contraviniendo la propia legislación y los estándares en la materia (artículo 19 2022).

Al final, la LGCS, también aprobada por el Senado, quedó invalidada por la SCJN en sesión del 8 de mayo de 2023. Ante ello, es importante tener en consideración lo que a la letra dice el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional vigente, a fin de revisar las consideraciones que se hacen en la sentencia motivo del presente análisis. Párrafo que, por cierto, fue adicionado con la reforma de 2007 y reformado en 2016.

El párrafo establece que “los servidores públicos de la federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la **obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su**

responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos” (énfasis añadido).

Hidalgo 2022

El marco legal del proceso electoral en Hidalgo fue el previo a las discusiones acerca de las modificaciones legales contenidas en el denominado plan B.

La contienda electoral se dio en una entidad caracterizada por el dominio hegemónico del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en los tres ámbitos de gobierno, el cual perdió su capacidad de articulación interna, lo que generó una importante división al postular a Carolina Viggiano Austria para la gubernatura del estado. Dicha candidata, aunque obtuvo el impulso de la dirigencia nacional, esto no fue suficiente para que el entonces gobernador, Omar Fayad Meneses, la apoyara. La abierta confrontación entre la dirigencia nacional encabezada por Alejandro Moreno y la inconformidad del gobernador generaron una fractura que permite dar un contexto a una elección que pudo ser reñida, si se entiende que se trataba de la pérdida de la hegemonía de un partido que había dominado durante 92 años la entidad.

En esa elección, la coalición “Juntos hacemos historia en Hidalgo”, encabezada por Morena, junto con el Partido del Trabajo (PT) y Nueva Alianza Hidalgo, obtuvo 61.68 % de la votación, y el PRI, cabeza de la coalición “Va por Hidalgo”, con el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), logró 31.42 % (INE, 2023). A la luz de la sentencia que se analizará, la baja competitividad reflejada en el resultado de la elección de gobernador es un factor clave para comprender por qué, a pesar de la intromisión de personas funcionarias de los distintos órdenes de gobierno tanto en el ámbito local como federal, no resultó determinante, de acuerdo con los argumentos del juicio de revisión constitucional SUP-JRC-82/2022.

Contenido y relevancia de la sentencia

Antes de revisar el contenido de la sentencia, sus argumentos y el voto concurrente de los magistrados De la Mata Pizaña y Rodríguez Mondragón, es importante destacar la observación que realizan Medina y Jaramillo (2021) en la dinámica de la relación del presidente Andrés Manuel López Obrador con el TEPJF a partir de la revisión de dos años de sentencias, de 2018 a 2020, en tres temas denominados sensibles por los mismos autores: a) propaganda gubernamental por la difusión de los programas sociales; b) por la publicidad de los informes presidenciales, y c) por la frecuencia y los contenidos de las conferencias mañaneras.

De acuerdo con esta observación, “el Tribunal Electoral consistentemente ha exonerado de responsabilidad al titular del Ejecutivo, y ha tendido a sancionar a los funcionarios a su cargo, pero no directamente al presidente. La segunda tendencia que se puede denotar es que casi no ha habido sanciones al Ejecutivo por promoción personalizada ni por propaganda gubernamental, salvo en los últimos meses de 2020 (SUP-REP-67/2020 y SUP-REP-101/2020)” (Medina Torres y Jaramillo 2021, 86).

En el análisis, los autores aluden a las limitaciones del órgano jurisdiccional para establecer de forma clara una diferencia fundamental: el principio de legalidad frente al principio de libertad política, de acuerdo con los cuales quienes nos gobiernan pueden hacer lo que expresamente les permite la ley y los gobernados, todo aquello que la ley no prohíbe.

Algunas de las sentencias posteriores a la que aquí se comenta, también relacionadas con actos indebidos del gobierno, se separan de las observaciones de los autores mencionados. ¿Qué fue lo que cambió?

Diversas sentencias dan cuenta de una insistencia en la conducta del presidente que apuntan a un “actuar antijurídico continuado, constante y reiterado de propaganda gubernamental en periodo prohibido” (TEPJF 2023, 21).

En párrafos previos apuntamos la hipótesis compartida con los razonamientos de los magistrados De la Mata y Rodríguez acerca de lo que parece una estrategia bien articulada desde la presidencia de la república para incidir en los procesos electorales por venir.

Sentencias de 2021 permiten advertir este tipo de conductas. La resolución SUP-REP-229/2021, del 2 de junio de 2021, confirmó medidas cautelares en contra de mensajes que presuntamente constituían propaganda gubernamental a partir de los dichos del presidente en sus conferencias matutinas. Aquí se exhortó al titular del Ejecutivo a que se abstuviera de difundir, en cualquier modalidad o formato, propaganda gubernamental no permitida; referirse a temas electorales, o abordar cualquier información que pudiera influir en las preferencias electorales de la ciudadanía. Lo anterior a partir de la advertencia de la Comisión de Quejas del INE acerca de actos de propaganda gubernamental emitidos en 29 de 36 conferencias matutinas analizadas.

Otro antecedente, también recuperado en la sentencia SUP-REP-114/2023, es la resolución SUP-REP-331/2021 del 28 de julio de 2021, mediante la cual

la Sala Superior confirmó la procedencia de la medida cautelar, bajo la modalidad de tutela preventiva, en la que se exhortó al presidente para que se abstuviera de seguir difundiendo propaganda gubernamental con la intención de influir en la opinión de la ciudadanía, durante el periodo prohibido por la Constitución y la Ley de Consulta Popular. (TEPJF 2023, 21)

También en el ejercicio de la revocación de mandato se advirtieron estas conductas. En el SUP-REP-496/2021 y acumulados del 16 de diciembre de 2021, la Sala Superior confirmó el acuerdo ACQYD-INE-166/2021 de la Comisión de Quejas y Denuncias que declaró procedente la adopción de medidas cautelares en contra del presidente de la república por sus expresiones en las conferencias de prensa del 3 y 5 de noviembre de 2020.

En ese contexto, la sentencia SUP-JRC-82/2022 merece un análisis específico por las siguientes razones. La primera, porque en el análisis del caso, el magistrado ponente construye la argumentación a partir de la recuperación de siete agravios que parecen desvinculados de un contexto más amplio y entre sí. Ello conduce a la incorporación de afirmaciones que eluden un pronunciamiento más contundente acerca de lo que implicó que tanto el presidente como diversas personas funcionarias públicas participaran en eventos y se pronunciaran en favor de la

candidatura de Morena o respecto de proyectos y programas de la denominada cuarta transformación.

La segunda, porque los mismos argumentos que aporta el magistrado ponente permiten dos tipos de lectura: una desvinculada entre los hechos y una que, al vincularse los mismos hechos, aporta elementos acerca de un activismo sostenido del titular del Ejecutivo federal y de personas funcionarias, mismo que analizan en su voto concurrente los magistrados De la Mata Pizaña y Rodríguez Mondragón.

Esta última lectura de la sentencia pone en el análisis una serie de situaciones que, desde nuestra perspectiva, pueden poner en riesgo las garantías de equidad en la contienda de cara al proceso electoral de 2024.

La sentencia SUP-JRC-82/2022 versa acerca del recurso interpuesto por el Partido Acción Nacional que integró la coalición “Va por Hidalgo”, junto con los partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, para controvertir los resultados, la declaración de validez y la orden de expedición de la constancia de mayoría a favor de Julio Ramón Menchaca Salazar, postulado en candidatura común por “Juntos hacemos historia en Hidalgo”, de la que formaron parte el PT, Nueva Alianza Hidalgo y Morena.

De acuerdo con los resultados del cómputo estatal, la coalición PRD, PRI y PAN obtuvo un total de 335,531 votos y la candidatura común de PT, Morena y Nueva Alianza, 658,562.

El 16 de junio de 2022, el representante de la coalición presentó un juicio de inconformidad ante el Consejo General del instituto local en el que solicitaba la nulidad de la elección. Una vez conocido y sustanciado el expediente, el tribunal local declaró la validez de la elección y la entrega de constancia de mayoría (TEEH-JIN-GOB-VAPORHIDALGO 001/2022).

El 9 de agosto, el representante del PAN presentó un JRC que fue turnado a la Sala Superior para integrar el expediente SUP-JRC-82/2022. Tres días después (12 de agosto), los partidos Nueva Alianza Hidalgo y Morena, así como el recién electo Julio Ramón Menchaca Salazar, presentaron escritos como terceros interesados.

Los agravios recogidos en la sentencia fueron:

- a. Violación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad por parte del presidente de la república.
- b. Violación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad por parte de diversas personas funcionarias públicas de los tres órdenes de gobierno.
- c. La propaganda vinculada con el proceso de revocación de mandato afectó la equidad en la contienda del proceso electoral local en Hidalgo.
- d. Difusión de propaganda calumniosa.
- e. Actos de violencia política en razón de género.
- f. Turismo electoral.
- g. Rebase de tope de gastos de campaña.

La metodología para el análisis de los agravios se realizó en dos partes, primero se revisaron los agravios de manera particular y, posteriormente, en conjunto.

El primer agravio revisado fue el de turismo electoral que fue declarado como fundado, pero inoperante. La Sala Superior no encontró la acreditación de conductas fraudulentas en los movimientos del padrón electoral expuestos por el demandante.

En relación con la supuesta violación de los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad por parte del presidente de la república, se revisaron dos agravios: a) el indebido análisis de la incidencia de las manifestaciones realizadas en la conferencia matutina del 25 de abril y b) la indebida utilización de la imagen, la silueta, los logros, la ideología y las frases alusivas al titular del Ejecutivo.

Acerca del primer punto, se acusó al presidente de violar los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad del artículo 134, párrafo séptimo, al referirse a las propuestas de campaña de la candidata postulada por la coalición “Va por Hidalgo”. De acuerdo con la interpretación de la Sala Superior, el tribunal local omitió valorar de manera adecuada la trascendencia de las declaraciones y debió llegar a una conclusión distinta, considerando que “quienes ocupan determinados cargos públicos, por la naturaleza del ámbito al que pertenecen y, sobre todo, por su posición de relevancia o mando, están sujetos en ocasiones a la restricción o limitación del derecho a la libertad de expresión” (SUP-JRC-82/2022, 28).

En ese agravio, la Sala Superior consideró fundados los planteamientos de la parte actora; sin embargo, consideró que, con base en las pruebas, no era posible concluir que las declaraciones del presidente hubiesen tenido un efecto trascendental en el resultado de la elección. Calificó la infracción como grave y sustancial, sin concederle el carácter de generalizada para toda la entidad ni determinante para el resultado de la elección.

Respecto al segundo punto, el uso indebido de la imagen del presidente de la república, la queja buscaba demostrar que la candidatura ganadora había usado dicha imagen “para dar la idea de que la candidatura estaba respaldada por ese servidor público” (SUP-JRC-82/2022, 50).

Se analizó una silueta asociada con la figura del presidente y la frase que aludía al apoyo de “ya sabes quién”, pero el tribunal local determinó la ineficacia de las pruebas técnicas con que se pretendió acreditar la publicidad en redes, toda vez que estas, en el caso ligas electrónicas, “resultaban insuficientes para acreditar los hechos que se pretendían probar, dada su naturaleza y la facilidad con que podían ser modificadas o alteradas, por lo que por sí solas carecían de eficacia probatoria para acreditar sus aseveraciones, aunado a que no se encontraban administradas con algún otro medio de prueba” (SUP-JRC-82/2022, 50).

Acerca de la alusión a la frase “ya sabes quién”, el tribunal local determinó que esta no necesariamente se asociaba con el titular del Ejecutivo federal.

En el juicio de revisión constitucional, la Sala Superior argumentó que, toda vez que el actor no había impugnado la consideración que hizo el tribunal local de determinar la ineficacia de las pruebas técnicas ofrecidas por el demandante, entonces esa consideración debía quedar firme. Por dicha razón, la Sala Superior determinó que no podía llevarse a cabo el estudio de la publicidad como pretendía el actor.

Respecto de la violación de los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad por parte de diversas personas funcionarias públicas de los tres órdenes de gobierno, se determinó que la sentencia impugnada carecía de la debida fundamentación y motivación. Se reconocía la ilegal intervención de diversas personas funcionarias públicas, pero se estableció que “no afectaron de forma determinante la validez de la elección” (SUP-JRC-82/2022, 53).

No obstante, el quejoso aludió a una resolución de la Sala Regional Especializada que, mediante el expediente SRE-PSC-143/2022, estableció que la asistencia de algunos funcionarios a eventos proselitistas del candidato constituían una infracción a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral y que pudieron generar presión e influencia indebida en el electorado.

El tribunal local consideró que el alcance de los procedimientos especiales sancionadores no permitía decretar la nulidad de la elección a menos que las violaciones fueran graves, sistemáticas y determinantes para el resultado de la elección.

La centralidad del tema estuvo en que si bien se reconoció la existencia de faltas graves, no se tuvo por comprobada una repercusión importante en el proceso electoral, ya que los hechos se habían dado en cinco municipios de los 84 que conforman el estado, mientras que dos eventos se realizaron en la etapa de precampaña y cuatro en campaña, sin acreditar cuántas personas habían asistido.

¿Qué determinó la Sala Superior en el juicio de revisión constitucional?

Confirmó que el agravio resultaba infundado al no acreditarse la determinancia en el resultado de la elección por la conducta de las personas servidoras públicas que habían participado. Reconoció violaciones graves que, al darse de manera aislada, no podían conducir a la nulidad de la elección, bajo el argumento de que “la nulidad de una elección sólo puede actualizarse al acreditar plenamente los extremos o supuesto de alguna causal prevista taxativamente en la legislación, siempre y cuando los errores, inconsistencia, vicios de procedimiento o irregularidades detectadas sean determinantes para el resultado de la votación o la elección” (SUP-JRC-82/2022, 59).

En la misma sentencia se establece qué se entiende por violaciones determinantes, graves y dolosas. Las primeras se acreditan cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar sea menor a 5 %; las segundas se refieren a conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan

en peligro el proceso electoral y sus resultados; las dolosas se definen como conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter lícito (sic), llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral. Estas últimas suceden cuando el sujeto las realiza “bajo el conocimiento de que se encuentra sancionada por determinada; o bien, cuando prevé que el resultado de su actuar genera la actualización de esa sanción y no obstante ello, decide materializarla” (SUP-REP-719/2018).

Si bien la Sala Superior reconoció que las conductas de las personas servidoras públicas vulneraron los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad establecidos en el artículo 134 constitucional, determinó que estas no tuvieron la trascendencia suficiente como para establecer una afectación en el resultado de la votación.

Reconoció que “las conductas desplegadas por las referidas personas servidoras públicas vulneraron los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad”; no obstante, en la revisión de las situaciones de manera particular, la Sala Superior emitió diversos razonamientos:

- a) La mayoría de las personas funcionarias públicas involucradas solamente participaron en una ocasión, por lo que no fue posible acreditar la sistematicidad o la reiteración de conductas y, además, consideró que la mitad de los eventos se realizaron antes de la selección de las candidaturas; su influencia no fue trascendental. Ocho de las personas titulares de presidencias municipales asistieron a un evento cada una, sin participación activa, en el periodo de precampaña.
- b) Dos personas presidentas municipales y una diputada local asistieron y participaron de manera activa en una rueda de prensa, calificada como acto proselitista por la Sala Superior, y su difusión se realizó por Facebook. Al carecer de elementos que permitieran determinar el alcance de la difusión, se consideró que la actividad no tenía un peso específico para considerar que pudo haber influido en las preferencias del electorado.
- c) La asistencia de la presidenta municipal de Actopan a un evento proselitista tampoco se consideró determinante para el resultado de la elección, ya que tuvo lugar en uno de los 84 municipios del estado.

- d) Tampoco se consideró determinante la participación del secretario de Relaciones Exteriores, porque “se presentó de manera aislada” y no solicitó el voto.
- e) Respecto de la participación de una síndica y siete regidoras de ayuntamientos en un foro digital, tampoco fue posible determinar el número de personas participantes en el foro, ni los medios de difusión para cuantificar el impacto.
- f) Tampoco fueron determinantes las participaciones de las gobernadoras de Campeche y Colima y de la jefa de gobierno de la Ciudad de México en dos eventos de campaña, porque no se pudo determinar un impacto generalizado en la totalidad de Hidalgo ni la trascendencia en el electorado.

De acuerdo con la sentencia, destacan cinco asuntos que inclinaron la balanza para considerar la no determinancia: a) no hubo sistematicidad o reiteración en las conductas; b) no se hizo un llamado expreso a votar por un candidato; c) no se condicionó el acceso a programas sociales; d) no se aludió programas de gobierno que tuvieran a su cargo las personas funcionarias públicas que no ejercen su cargo en Hidalgo, y e) no hubo pruebas fehacientes de la generalidad ni alcance real que tuvieron los eventos en los que participaron las personas funcionarias públicas ni se aportaron elementos para verificar el dato.

En una valoración de conjunto, la Sala Superior razonó que dado que las irregularidades se presentaron en siete eventos (seis presenciales y uno virtual) celebrados en cinco municipios, no fue posible configurar “una violación sistemática, ni tampoco generar la convicción de que trascendieron a toda la ciudadanía, o que impactaron en el desarrollo de todo el proceso electoral, ya que [...] se trató de eventos aislados que no guardaron relación entre sí, por lo que, no está demostrado, siquiera en grado indiciario, que los efectos que en su conjunto pudieron generar, impactaron en la voluntad de los electores y con ello, en el resultado final de la elección” (SUP-JRC-82/2022, 77).

Respecto del agravio relativo a que la propaganda vinculada con el proceso de revocación de mandato afectó la equidad en la contienda del proceso electoral local en Hidalgo, el actor se quejó por el impacto de la publicidad que promovía la imagen del presidente de la república,

ya que hubo simultaneidad entre el proceso electoral estatal y el ejercicio de revocación de mandato.

La Sala Superior confirmó los argumentos del tribunal local y consideró infundados los reclamos de la parte actora, al tratarse de dos procesos de naturaleza distinta: el primero, un proceso electoral ordinario y, el segundo, un ejercicio de participación ciudadana.

Asimismo, confirmó la resolución del tribunal local toda vez que no encontró la existencia de elementos que permitieran acreditar que la propaganda relativa a la revocación de mandato hubiese influido en las preferencias del electorado hidalguense.

Acerca del agravio relativo a la difusión de propaganda calumniosa, la parte actora presentó una serie de videos para acreditar la emisión de dicha propaganda y de mensajes que, desde su punto de vista, fomentaban discursos de odio y que el tribunal local fue omiso en cuanto a su análisis e impacto.

Al no poder corroborar la existencia de los videos denunciados, el tribunal local calificó como infundados los agravios y tampoco encontró elementos para determinar que la autoría de los videos que se presentaron como pruebas fuera imputable a los partidos integrantes de la candidatura común.

Lo que sí acreditó fue la calumnia que utilizaron tanto el presidente de Morena, Mario Delgado, como el senador César Cravioto, quienes publicaron en sus cuentas de Twitter las siguientes frases: “Traidores a la patria” y “Ni un voto a los traidores”, en referencia a los partidos PRI, PAN, PRD y Movimiento Ciudadano.

No obstante, la Sala Superior determinó que la parte actora debió denunciar las irregularidades mediante procedimiento especial sancionador, al momento de tener conocimiento de estas o durante la etapa de campañas para que las autoridades adoptaran las medidas preventivas, cautelares o sancionadoras conducentes. Por lo anterior, no fue posible para el TEPJF valorar la incidencia de la propaganda aludida por el actor, ya que en el juicio de revisión constitucional “no es dable suplir la deficiencia en los conceptos de agravio” (SUP-JRC-82/2022, 99).

Adicionalmente, concluyó que las publicaciones de Facebook no pueden ser atribuidas a los partidos de la coalición (PT, Nueva Alianza Hidalgo y Morena) sino a ciudadanos en ejercicio de su libertad de expresión.

En relación con los actos de violencia política en razón de género aludidos por la parte actora, esta argumentó que en tres conferencias matutinas (25 de abril, 3 y 11 de mayo) el presidente de la república se dirigió a la candidata como “la señora” y “la cacique”. La Sala Superior contravirtió varios argumentos del actor quejoso y confirmó la resolución del tribunal local al afirmar que no se trataba de una omisión de juzgar con perspectiva de género, sino de libertad de expresión en el marco de un debate político en el que se ensanchan los márgenes de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en las confrontaciones (SUP-JRC-82/2022, 141).

Por último, respecto del rebase del tope de gastos de campaña, la Sala Superior consideró los agravios inoperantes, ya que la función de revisar los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos, tanto del ámbito federal como local, corresponde, por disposición constitucional, al Instituto Nacional Electoral.

Derivado de la revisión del dictamen consolidado emitido por la Unidad Técnica de Fiscalización, la Sala Superior determinó que no existió rebase en el monto autorizado para gastos de campaña.

La parte actora pretendía que fuera el tribunal local quien analizara los argumentos y medios de convicción exhibidos para acreditar el presunto rebase de tope de gastos de campaña, siendo que esta función corresponde al Consejo General del INE.

En la tercera parte de la sentencia se hace una valoración conjunta de las irregularidades, en la que se acredita:

- Que en la conferencia matutina del 25 de abril, el presidente de la república realizó diversas manifestaciones alusivas a la entonces candidata a la gubernatura de Hidalgo postulada por la coalición “Va por Hidalgo” que incidieron en las condiciones de equidad en la contienda local.
- La asistencia de ocho personas titulares de presidencias municipales a un evento de precampaña y al cierre de precampaña del referido candidato, así como la participación de dos presidencias municipales y una diputada local en una rueda de prensa realizada previo al inicio de la campaña a la gubernatura de Hidalgo.
- Que durante la campaña electoral se realizó un foro digital en el que participaron una síndica y siete regidoras, el cual tuvo como

finalidad apoyar al entonces candidato a la gubernatura de Hidalgo postulado por la coalición “Juntos hacemos historia en Hidalgo”.

- La participación activa del secretario de Relaciones Exteriores, las gobernadoras de Campeche y Colima, la jefa de gobierno de la Ciudad de México, así como la presidenta municipal de Actopan, Hidalgo, en cuatro eventos de campaña del referido candidato.
- La calumnia respecto al uso de las frases “Traidores a la patria” y “Ni un voto a los traidores” derivada de que tanto Morena como su presidente, Mario Delgado, y el senador César Cravioto, hicieron publicaciones en sus cuentas de Twitter, refiriéndose a los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, como traidores a la patria, con el ánimo de desalentar el apoyo (voto) en favor de los partidos integrantes de la coalición “Va por Hidalgo” y de su entonces candidata.

El razonamiento en la decisión jurisdiccional establece que este tipo de conductas sí transgredieron los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda, pero no fueron de la magnitud suficiente para considerar que hubiesen afectado el resultado de los comicios, razón por la cual confirmó la declaración de validez y la expedición de la constancia de mayoría a favor de Julio Ramón Menchaca Salazar.

Revisión del voto concurrente de los magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón

En este voto concurrente se apuntan las razones por las cuales ambos magistrados no compartieron en su integridad la metodología de la propuesta respecto a los planteamientos relativos a la nulidad de la elección por violación a principios constitucionales ni algunas de las consideraciones acerca de la calificación de las irregularidades.

En su opinión, quedó “plenamente demostrado que se materializaron irregularidades graves a los principios constitucionales que rigen la materia electoral, las cuales también tuvieron un carácter generalizado y sistemático” (SUP-JRC-82/2022, 187).

No obstante, coinciden en que el margen tan amplio de diferencia entre el primero y el segundo lugar (equivalente a 30 % de la votación) les permite concluir que las irregularidades son insuficientes para derrostar la presunción de validez de la elección.

En general, comparten el análisis del magistrado ponente, no así respecto de la metodología, ya que a su juicio debieron clarificarse, en primer lugar, las irregularidades plenamente acreditadas para después hacer una valoración individual y de conjunto con el fin de determinar si las violaciones fueron: a) sustanciales, b) generalizadas y sistemáticas, y c) determinantes.

La propuesta resulta por demás interesante, ya que pretende la realización de un estudio integral de las irregularidades demostradas para evidenciar una estrategia coordinada entre Morena y servidores públicos del ámbito federal y en distintas entidades federativas, a fin de beneficiar electoralmente una candidatura, en este caso, la de la gubernatura de Hidalgo.

También reflexionan acerca del impacto negativo que puede ocasionar la concurrencia de procesos electorales con mecanismos de participación ciudadana, como en el caso de la revocación de mandato, al “generar una especie de beneficio inmaterial en otros comicios que estén en desarrollo, para las candidaturas del partido político del que emanó y con quien la ciudadanía le identifica plenamente” (SUP-JRC-82/2022, 195).

Establecen que las irregularidades relacionadas con la promoción del ejercicio participativo “pusieron en jaque la integridad electoral [...] y] sí tuvieron un grado de incidencia en la calidad del proceso democrático y en su integridad” (SUP-JRC-82/2022, 200).

Otro tema analizado es la violación a los principios rectores de imparcialidad, neutralidad y equidad establecidos en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional. En su argumentación apuntan que las irregularidades acreditadas claramente violaron dichos principios y fueron sustanciales y graves.

También consideraron que, en el caso de las expresiones del presidente de la república hacia la candidata Carolina Viggiano, se acreditó la influencia indebida en las condiciones de equidad, ya que la crítica a una candidatura constituye una forma implícita de influir en el electorado. El carácter generalizado no se da por la intervención en varias

ocasiones, sino por la publicación y difusión en diversos medios de comunicación.

El posicionamiento del Ejecutivo federal respecto de la elección a la gubernatura de Hidalgo no se focalizó en algunos municipios o regiones del estado, sino que tuvo un impacto generalizado en la entidad federativa, pues las conferencias fueron replicadas, integral o parcialmente, por concesionarios de radio y televisión, además de que se difundieron mediante diversas plataformas de internet (SUP-JRC-82/2022, 209).

En este voto concurrente, las evidencias presentadas por los actores inconformes resultan más que suficientes para suponer la implementación de una estrategia de coordinación que implicó a personas funcionarias públicas desde la de presidencia hasta las sindicaturas, lo que permitió generar condiciones de inequidad.

Los magistrados dan también algunas pistas para pensar cómo desincentivar las malas prácticas que afectan la integridad electoral y enlistan varios puntos que se sintetizan a continuación.

- El INE debe ser más activo en los movimientos del padrón y los partidos, que tienen acceso permanente a las bases de datos, para que, de su revisión, puedan realizar observaciones.
- Las expresiones del presidente en las conferencias matutinas vulneraron los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda. Instan a la autoridad electoral a diseñar mecanismos que permitan equilibrar una situación que, de facto, está desequilibrada. Uno de ellos puede prever un derecho de respuesta en condiciones semejantes en los espacios de radiodifusión.
- Evitar la concurrencia de los procesos electorales con los de participación ciudadana, como es la revocación de mandato.

Del análisis de la sentencia y del voto concurrente de los magistrados De la Mata y Rodríguez pueden extraerse varias lecciones.

Si bien es cierto que existe la capacidad institucional para darle certeza a la resolución de los agravios denunciados por los distintos actores, es importante observar el contexto político en el que se inscriben las actuaciones.

Al proponer un análisis individualizado de cada agravio se perdió la perspectiva de conjunto, que se recupera en el voto concurrente

revisado. Respecto de los agravios relacionados con actos indebidos de gobierno, en específico los que violentaron los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad por parte del presidente de la república y de las personas funcionarias públicas de los tres órdenes de gobierno, al no reconocerse la gravedad de las infracciones ni la sistematicidad con la que se presentaron, se estableció que no fueron determinantes.

¿Cuándo son determinantes las faltas graves? De acuerdo con argumentos de la misma sentencia, cuando hay un cúmulo de hechos que evidencian circunstancias irregulares y que contravienen los principios rectores de la función electoral y, al mismo tiempo, que son suficientes por sí mismos para generar la posibilidad real y efectiva de que sus efectos influyan de forma trascendental en la secuela de los comicios, a grado tal de desvirtuar la credibilidad de los resultados (SUP-JRC-82/2022, 112).

Aquí el dilema parece ser que un argumento tendente a confirmar las faltas graves hubiese conducido a anular el proceso. Como se establece en el voto concurrente, las faltas graves fueron evidentes y debieron señalarse aun y cuando ello no tuviese como consecuencia la anulación.

Consideraciones finales

Al concluir esta reflexión, las jornadas electorales en Coahuila y Estado de México han concluido. El mismo domingo 4 de junio por la noche, los resultados de los conteos rápidos permitieron conocer amplios márgenes de diferencia en la votación alcanzada entre los primeros y segundos lugares en ambas entidades, a partir de los cual los candidatos perdedores salieron a reconocer que no habían sido favorecidos.

Lo que se evidenció como un buen concierto de institucionalidad democrática pasó, sin duda, por etapas de rispidez, transgresiones y disputas que fueron filtradas por los canales legales y sancionadas.

Partidos políticos, candidatos y funcionarios pusieron a prueba la elasticidad de la legislación electoral de cara al que será el proceso electoral más grande de la historia de México: las elecciones de 2024.

Lo que permaneció como constante fue una estrategia mediante la cual el presidente de la república no cesó en el uso de las conferencias matutinas para colocar temas relacionados con los procesos electorales de ambas entidades y su discurso alcanzó al proceso electoral de 2024.

El uso de recursos públicos tanto por el Ejecutivo federal como por otras personas funcionarias en los tres ámbitos de gobierno ha sido evidente para incidir en la contienda.

En ese contexto y conforme a lo que sostuvo en la introducción, se puede reiterar que, pese a los embates, las instituciones electorales cuentan con la legitimidad y las herramientas de gobernanza para colocarse como árbitros de una contienda en la que los actores involucrados persiguen estrategias que rebasan los límites de los principios básicos establecidos en el texto constitucional. Las preguntas que quedan pendientes son: ¿hasta dónde veremos extenderse estos límites? y ¿cómo actuarán las autoridades electorales para establecer parámetros que no pongan en riesgo el proceso electoral del 2024?

La última resolución de la Sala Superior en torno al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-114/2023 y acumulados que revocó el acuerdo ACQyD-INE-80/2023 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que había considerado improcedente el dictado de medidas cautelares contra manifestaciones del presidente de la República, constituye una muestra.

De acuerdo con los recurrentes, PRD, PAN y Jorge Álvarez Máynez, el titular del Ejecutivo, en las conferencias matutinas del 9 y 11 de mayo, transgredió los principios constitucionales de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda por actos anticipados de precampaña y campaña, difusión de propaganda electoral con fines de promoción personalizada y el uso de recursos públicos al solicitar el voto en favor de las candidaturas de Morena para los cargos de diputaciones federales y senadurías en el proceso electoral 2023-2024, lo que afectó de manera directa los procesos electorales que estaban en curso (Coahuila y Estado de México).

En la sentencia se declara procedente la adopción de medidas cautelares solicitadas respecto de los materiales denunciados, se vincula a la Presidencia de la República para que en un plazo no mayor de 24 horas elimine y modifique las publicaciones audiovisuales y en versiones

estenográficas de las conferencias de esos días. Asimismo, se le vincula para que se abstenga de presentar, difundir, publicar y poner a disposición de la señal satelital cualquier manifestación que llame a votar o no por un determinado ente político respecto de algún proceso electoral, así como emitir expresiones que contravengan las disposiciones constitucionales y aquellas que vulneren los principios de imparcialidad y neutralidad.

También se le ordena abstenerse del uso de los recursos públicos en propaganda con fines electorales y se le recuerda que, en términos de la ley de medios, el desacato conlleva las sanciones establecidas en dicho ordenamiento.

Se apercibe al titular del Ejecutivo federal para que, en caso de incumplimiento de las medidas cautelares, la Comisión de Quejas cese de manera inmediata cualquier transmisión o difusión de programas, *spots* o materiales de video o audio violatorios de las medidas cautelares.

Algo cambió de 2020 a la fecha. Lo que en su momento observaron Medina y Jaramillo (2021) parece desdibujarse con las últimas sentencias revisadas. Se requerirá un estudio más sistemático para sostener esta afirmación, pero, al menos en los casos revisados, resulta evidente una diferenciación de análisis y criterios que han quedado documentados en los votos concurrentes. Se requieren también análisis más rigurosos en términos de la determinación de las sanciones que puede enfrentar un actor que, de manera persistente, transgrede los límites de la legalidad.

Fuentes consultadas

- Artículo 19, 2022. La reciente reforma a la Ley General de Comunicación Social mantiene las condiciones para censura sutil y falta de transparencia. Disponible en <https://articulo19.org/la-reciente-reforma-a-la-ley-general-de-comunicacion-social-mantiene-las-condiciones-para-censura-sutil-y-falta-de-transparencia/> (consultada el 27 de mayo de 2023).
- CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Córdova Vianello, L., 2007. La reforma de 2007-2008 en el contexto de la democratización en México, en *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: TEPJF, pp. 47-67.
- Cruz Parceró, L. M., 2021. Análisis electoral 2021. Disponible en <https://analisis electoral2021.juridicas.unam.mx/detalle-publicacion/56> (consultada el 28 de mayo de 2023).
- Guerrero Aguirre, F., 2012. El principio de imparcialidad de los servidores públicos durante el proceso electoral federal. *Justicia Electoral*, pp. 45-72.
- INE, Instituto Nacional Electoral, 2023. Estadísticas Lista Nominal y Padrón Electoral. Disponible en <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/> (consultada el 27 de mayo de 2023).
- Sistema de consulta de la estadística de las elecciones. Disponible en <https://siceen21.ine.mx/busqueda/Ayuntamientos/14/2/2022/1> (consultada el 28 de mayo de 2023).
- Medina Torres, L. E. y Jaramillo, A. V., 2021. La relación del Tribunal Electoral con el presidente de la república. Historia de un conflicto. *El Cotidiano*, enero-febrero, año 36(225), pp. 80-89.
- Mozaffar, S. y Schedler, A., 2003. El estudio comparado de la gobernación electoral. *Apuntes Electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, abril-junio, año 1, núm. 12, pp. 77-103.
- Peschard, J., 2017. La Corte contra la omisión legislativa. Disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/jacqueline-peschard/la-corte-contra-la-omision-legislativa/?outputType=amp> (consultada el 27 de mayo de 2023).

- Reyes, J. M. y Marván, M., 2023. Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen, en Cuaderno 64 de la Serie Opiniones Técnicas sobre temas de relevancia nacional.
- Sentencia SUP-JRC-82/2022. Actor Partido Acción Nacional en representación de la coalición “Va por Hidalgo”. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 18 de mayo de 2023).
- Sentencia SUP-REP-114/2023. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y denuncias del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2023/REP/114/SUP_2023_REP_114-1257876.pdf (consultada el 28 mayo 2023).
- TEPJF, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2008. Dictamen 2006 relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Declaración de validez de la elección y de presidente electo. México: TEPJF.

¿Puede la fiscalización de los recursos de los partidos inhibir conductas ilegales y reforzar la confianza en las elecciones?

Análisis de la sentencia SUP-RAP-108/2021 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Jacqueline Peschard Mariscal

Xunahxi Pineda

Antecedentes: la evolución de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos

La relación entre dinero y política ha sido siempre conflictiva, pues está claro que los partidos políticos necesitan recursos económicos para mantener sus estructuras y desplegar sus campañas electorales, pero es indispensable que los obtengan y utilicen con apego a la ley y que los transparenten. Solo así es posible que el dinero no atente contra la integridad de las elecciones, desequilibre las condiciones de la competencia y dañe la credibilidad de los partidos políticos y la confianza en las instituciones democráticas. En ese contexto, la fiscalización se ha convertido en una de las ramas de la administración electoral en las que se han depositado mayores expectativas de lograr abatir el desprestigio de los partidos y el desencanto ciudadano con las elecciones.

Aunque, en general, durante mucho tiempo el tema del financiamiento de los partidos no fue objeto de regulación, con la expansión de la ola democratizadora de las últimas dos décadas del siglo xx se colocó en el centro de la agenda político-electoral, en particular en los países de democracias emergentes. Se empezaron a discutir las bondades del financiamiento público respecto del privado, así como las formas más eficaces de fiscalizar las finanzas de los partidos por parte de la autoridad electoral.

En México, la larga pero pacífica transición a la democracia no colocó el asunto del financiamiento y la fiscalización sino hasta el final del trayecto, cuando se puso en el centro la exigencia de asegurar condiciones equitativas de competencia. Primero, había sido necesario garantizar el respeto al voto, conformando un padrón electoral confiable y un escrutinio y cómputo imparciales, capaces de erradicar el fraude electoral. Aunque desde 1977 la Constitución estableció que los partidos eran “entidades de interés público” (art. 41), fue la reforma de 1993 la que por primera vez abordó el asunto del control de los recursos de los partidos, al establecer que estos debían presentar informes respecto de sus ingresos y gastos ante una comisión especial del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) que los fiscalizaría. Por su parte, el Tribunal Federal Electoral —que después se convertiría en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)— fijaría las sanciones por irregularidades encontradas en los reportes presentados. Igualmente, para emparejar el terreno, se determinaron toques de gastos de campaña y de las aportaciones privadas. Fue así como en las elecciones presidenciales de 1994, los partidos políticos, por primera vez, presentaron un informe de sus gastos de campaña que sirvió para mostrar la gran disparidad que había entre los recursos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los del resto de los institutos políticos (los del PRI representaron 71.4 % del total de gastado en la elección presidencial) (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 371).

De ahí en adelante, los temas relacionados con el dinero en las contiendas electorales cobraron centralidad en la agenda política y la reforma de 1996, que implicó, entre muchos otros, cambios relevantes en la naturaleza y las competencias de la autoridad electoral, colocó como foco principal lograr condiciones equitativas. Dos fueron las grandes regulaciones que se introdujeron: 1) acerca del financiamiento de los partidos —que sería predominantemente público y se distribuiría de manera equitativa— y la fiscalización de sus recursos, y 2) el acceso a los medios de comunicación electrónicos, también distribuidos de forma equitativa.

Con ello, los recursos públicos que se asignaron a los partidos se incrementaron de manera sensible en 1997 (600 % respecto de tres años antes) y lo mismo sucedió con el acceso a los medios electrónicos, pero la distribución se hizo de manera equitativa (70% proporcional a

la votación anterior y 30 % igualitario). El propósito era que todos los partidos tuvieran posibilidades de competir políticamente. Además, la autoridad electoral fue dotada de mayores instrumentos de fiscalización para revisar y sancionar a los institutos políticos (Becerra, Salazar, Woldenberg, 2000: 426).

Las elecciones del 2000, que significaron la alternancia en el Ejecutivo federal, fueron la prueba de que se había logrado organizar contiendas limpias y competitivas y, por lo tanto, que el modelo de administración de las elecciones, derivado de la reforma de 1996, era eficaz para inyectar confianza en los comicios.

El hecho de que las reglas de fiscalización permitieran a la autoridad, ya no solo analizar los informes financieros de los partidos, sino investigar quejas por un eventual financiamiento ilegal de alguno de estos, obligó a la Comisión de Fiscalización del IFE, que ya era permanente por ley, a atender dos denuncias, presentadas por representantes de partidos en contra de sus adversarios, relativas a posibles ingresos ilícitos que no habían sido reportados en los informes de campaña. Se trató de los casos popularmente llamados Amigos de Fox y Pemexgate que dieron lugar a complejos análisis financieros y contables que permitieron que el IFE documentara una inyección de recursos ilegales en las campañas presidenciales tanto del PRI como de la “Alianza por el cambio” del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecológico de México (PVEM), e imponer las sanciones más elevadas por financiamiento irregular conocidas en el mundo (Córdova y Murayama 2006, 9 y 213).¹ Vale la pena señalar que los resultados de la fiscalización de los dos escándalos se aprobaron en el Consejo General del IFE en 2003, es decir, tres años después de la elección del 2000 en la que habían ocurrido las irregularidades en materia de financiamiento triangulado y no reportado a las autoridades.

Los dos casos anteriores evidenciaron las prácticas fraudulentas que desarrollaban los partidos políticos, pero también las restricciones que tenía el IFE, debido a los secretos bancario, fiscal y fiduciario, para detectar las violaciones a las normas en las que incurrieran los partidos para allegarse de recursos públicos y privados de manera ilegal, porque

¹ El Partido Revolucionario Institucional fue sancionado por mil millones de pesos y la “Alianza por el cambio”, por 498 millones de pesos.

le impedían comparar lo reportado en los informes con las cuentas bancarias de los institutos políticos. Tal limitación de la autoridad fiscalizadora sometió a discusión la necesidad de robustecer las facultades del IFE para controlar mejor los gastos de los partidos y ayudar a evitar las conductas ilícitas.

Después de las elecciones de 2006, en que las quejas del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que quedó en segundo lugar por una estrecha diferencia de 0.5 % respecto del ganador, se centraron en la intervención indebida de actores políticos y de particulares que había desequilibrado la contienda. Como consecuencia, los partidos de oposición demandaron una nueva reforma en 2007. Esta dispuso que el IFE remontara los secretos fiscal, bancario y fiduciario para fortalecer sus capacidades fiscalizadoras. De manera adicional, se impusieron nuevos acotamientos al financiamiento privado y los partidos quedaron obligados a presentar informes trimestrales y anuales, además de los de pre-campaña y campaña, y ganó relevancia el rebase de los topes de gastos de campaña con sus respectivas sanciones, vía amonestación, multa o reducción del financiamiento público. También se eliminó la posibilidad de que los partidos o las personas físicas o morales compraran tiempos en radio y televisión con fines electorales. Solo el IFE distribuiría los espacios en medios electrónicos de acuerdo con la regla de equidad (Gilas, Karolina y M. J. Christiansson, 2019).

Estas reglas de fiscalización se aplicaron en la elección presidencial de 2012, en la que se presentaron varias denuncias² acerca del posible rebase de tope de gastos de campaña del candidato ganador, Enrique Peña Nieto, y de un financiamiento irregular mediante tarjetas bancarias (caso Monex) que fueron resueltos ya iniciado el nuevo gobierno, lo que generó muchas dudas e inconformidades al respecto³ (Gilas

² Entre abril y fines de 2012, partidos políticos y asociaciones civiles presentaron quejas ante el Instituto Federal Electoral por violaciones a los topes de gastos de campaña e ingresos ilegales, lo que provocó que el candidato López Obrador exigiera la anulación de la elección. Gilas, Karolina y M. J. Christiansson, (2019), *El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida*. Disponible en campusvirtual.te.gob.mx/Posgrado/MDE/2019/Act.2019/PSEs4/4.pdf (consultado el 4 mayo 2023).

³ El caso Monex, que involucró triangulaciones de recursos, fue resuelto por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en febrero de 2015, dos años y medio después de la elección de 2012. *Ibidem*. Aunque el Instituto Nacional Electoral identificó una red de financiamiento, no encontró violaciones a la ley y el Tribunal Electoral finalmente exoneró a los responsables de

y Christiansson, 2019). En todo caso, quedó claro que los tiempos de revisión de los informes financieros de los partidos eran muy largos, pues estos se entregaban 60 días después de la jornada electoral y los dictámenes finales estaban listos entre seis meses y un año después de la elección. De tal suerte, la fiscalización quedaba desfasada y solo podía derivar, como máximo, en una elevada sanción económica, pero sin consecuencias en el resultado de los comicios, aun cuando se probara que se había trastocado la equidad en la campaña.

Después de 2012 y en el contexto del Pacto por México, los partidos de oposición demandaron, como parte de una nueva reforma político-electoral, el diseño de un modelo integral de fiscalización que permitiera detectar trampas y violaciones a la ley antes de que se calificaran las elecciones y se contara con gobernantes y representantes electos. Fue así como la reforma electoral de 2014 planteó, por un lado, que la fiscalización se realizara en tiempo real, es decir, en paralelo al desarrollo de las campañas (sistema de fiscalización en línea), lo que reduciría los plazos de las revisiones de los informes para que pudieran incidir en los resultados electorales. De manera adicional, los candidatos se volvieron responsables solidarios de los partidos en la entrega de los mencionados informes para poder ser eventualmente sancionados. El objetivo era que la fiscalización fuera una verdadera palanca para desincentivar flujos ilegales de recursos y para garantizar que partidos y candidatos cumplieran de forma puntual con su obligación de someterse a las reglas, los procedimientos y los calendarios específicos de la fiscalización.

La reforma electoral de 2014 creó un sistema nacional de elecciones y, entre muchos cambios, se constituyó un nuevo sistema de fiscalización mucho más ágil y eficaz para las elecciones, tanto federales como locales, que colocó al ahora Instituto Nacional Electoral (INE) como única autoridad en la materia y estableció sanciones más severas por incumplimiento de la norma. Esto implicó que se regulara la propaganda electoral y se introdujeran nuevas causales de nulidad de una elección: por exceder el tope de gastos de campaña en 5 % del monto autorizado; por adquirir cobertura informativa fuera de lo establecido en la ley,

los monederos electrónicos. Zamitiz Gamboa, Héctor (2017) *La reforma político-electoral de 2014-2015*. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo> (consultado el 4 de mayo de 2023).

y por recibir recursos tanto públicos como de procedencia ilícita durante las campañas.⁴ Una novedad más fue que la fiscalización abarcó las actividades de precampaña de los partidos; es decir, los ingresos y gastos de sus procesos internos para la selección de candidatos a los cargos de elección popular.⁵ La legislación estableció que el incumplimiento de dicha obligación por parte del precandidato ganador de la contienda interna sería sancionado con la negativa de su registro como candidato (art. 229.3, LGIPE).⁶ Esta sanción extrema sería aplicable también en el caso de que se rebasaran los topes de gastos de precampaña, establecidos por el Consejo General del INE (art. 229.4, LGIPE).

Las disposiciones de la reforma de 2014 se pusieron en práctica desde los procesos electorales de 2015 y el INE sancionó a 10 precandidatos federales con la cancelación de su registro como candidatos (6 de Movimiento Ciudadano y 4 del Partido Humanista), debido a que omitieron presentar sus informes de precampaña (Gilas, Karolina y M. J. Christiansson, 2019). Sin embargo, no existen antecedentes de un proceso tan polémico política y jurídicamente como el que resultó del caso de la cancelación del registro como candidato de Morena a gobernador de Guerrero de Félix Salgado Macedonio en 2021, por no entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña, el cual es objeto del presente análisis.

Relevancia de la sentencia SUP-RAP-0108/2021

Son varios los factores que hacen de la SUP-RAP-0108/2021 una sentencia particularmente relevante. En primer lugar, aborda el conflicto

⁴ Estas causales debían constituir violaciones determinantes para los resultados electorales (cuando la diferencia entre el primer y el segundo lugar fuera menor a 5 %). Art. 78bis.2, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

⁵ La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció en su artículo 229, la obligación de los partidos de presentar un informe de ingresos y gastos de precampaña, es decir, del procedimiento interno de selección de sus candidatos, con fechas perentorias (a más tardar siete días después de concluido el proceso interno).

⁶ Los precandidatos que no hayan ganado la contienda interna están igualmente obligados a entregar su informe de ingresos y gastos y la sanción respectiva depende de la gravedad de la falta (art. 453, LGIPE).

de intereses entre el derecho constitucional a ser votado (art. 35) y los principios de certeza, transparencia, rendición de cuentas y equidad en las elecciones que sustentan el ejercicio de fiscalización de los recursos de los partidos políticos —en este caso de las precampañas— en la elección de gobernador del estado de Guerrero 2020-2021. Esto obliga al juzgador a ponderar el daño específico que se infringe al privilegiar uno u otro principio y derecho; es decir, tiene que hacer una prueba de proporcionalidad. La importancia de esta sentencia deriva también del hecho de que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) señala en su artículo 229.3 que

si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato.

A diferencia de lo anterior, el mismo párrafo establece que los precandidatos que, sin haber obtenido la postulación como candidatos, no entreguen el informe de precampaña serán sancionados en los términos del Libro Octavo de la LGIPE, que se refiere a las faltas electorales y las posibles sanciones que están enlistadas en función de la gravedad del acto cometido. Dicho apartado contempla la obligación de la autoridad de tomar en cuenta las circunstancias de la infracción; es decir, la actitud colaborativa o desafiante del infractor hacia la autoridad electoral, así como los montos involucrados, entre otros, para determinar la gravedad de la omisión y, en función de ello, imponer la penalidad respectiva. Esta puede ir desde una amonestación, una multa más o menos alta, hasta la pérdida del registro como partido político (artículo 456.1.a LGIPE).

La ratificación del TEPJF de la decisión del INE de imponer la sanción máxima a Félix Salgado Macedonio, candidato de Morena a gobernador de Guerrero en 2021, derivada de que omitió presentar su informe de precampaña, es relevante para el modelo de fiscalización mexicano por sus efectos a corto y largo plazo y porque sienta un precedente de la manera como la autoridad jurisdiccional interpreta la infracción cometida. La cancelación del registro como candidato a gobernador fue una medida ejemplar, pues, además de castigar la conducta infractora,

buscó prevenir que en el futuro se repitan actuaciones que hagan nugatorio el ejercicio de fiscalización y, en consecuencia, impidan que se cumplan los fines que este persigue, a saber: equilibrar el terreno de la competencia y asegurar la integridad de la elección para garantizar el derecho ciudadano al voto efectivo.

El incumplimiento de la obligación de presentar informes de pre-campaña y, por tanto, de rendir cuentas acerca del origen, uso y destino de los recursos utilizados, impide que la autoridad electoral ejerza sus funciones de fiscalización, además de inclinar la balanza a favor de uno de los candidatos y dañar el derecho a la información de la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado respecto de quienes pretenden ocupar un cargo público.

Además de la relevancia jurídica de la sentencia, el contexto político de extrema polarización en el que se desarrollaron los comicios de 2021 se extendió de la natural confrontación entre partidos y candidatos en competencia, al enfrentamiento entre el gobierno, su partido y candidato (el infractor) y la autoridad fiscalizadora (el INE). El hecho de que el principal infractor fuera el candidato de Morena al gobierno de Guerrero, Félix Salgado Macedonio, un político conocido por sus discursos estridentes y desafiantes hacia la autoridad y, sobre todo, un hombre acusado de abuso sexual hacia las mujeres, sin que ello tuviera consecuencias en su respaldo como candidato, otorgó relevancia mediática al caso. Legisladoras de su propio partido se oponían a que “un violador fuera gobernador”, pero Morena decidió seguir apoyándolo porque las encuestas lo posicionaban como favorito para gobernar el estado⁷ (*The New York Times*, 2 de marzo de 2021).

El argumento principal de este capítulo es que la determinación del INE de imponer la máxima sanción a los precandidatos de Morena, es decir, la pérdida o cancelación del registro como candidatos, al final fue avalada por la mayoría de los magistrados del TEPJF debido a la solidez de la argumentación de la autoridad fiscalizadora, en cumplimiento de

⁷ Salgado Macedonio tenía, al menos dos acusaciones de violación, una en 1998 a una menor de edad y otra a una empleada de *La Jornada* de Guerrero, donde había sido el director en 2016, sin embargo, uno de los expedientes seguía abierto, es decir, carecía de resolución y fue por ello que Morena no modificó su propuesta. Diputadas de Morena hablaron de una escisión entre Morena y el movimiento de mujeres en el propio partido, pero no fue más allá de ser un conjunto de reclamos que salieron a la luz pública.

las instrucciones elaboradas por el propio Tribunal, pero, sobre todo, por la contundencia del artículo 229.3 de la LGIPE.

El resultado del ejercicio de fiscalización de los ingresos y gastos de la precampaña y la sanción propuesta por el INE, así como las impugnaciones que se presentaron ante el TEPJF provocaron una doble intervención de la Sala Superior: una primera, que centró su deliberación y análisis en el ejercicio de ponderación de los dos principios involucrados —el derecho a ser votado y la eficacia de la fiscalización—, para lo cual echó mano de criterios previamente establecidos por dicha autoridad jurisdiccional, junto con nuevos elementos y premisas específicos de proporcionalidad. Con ellos, ofreció directrices al INE para que fortaleciera sus argumentos técnicos y jurídicos y, en función de ello, volviera a evaluar y calificar la infracción, además de individualizar las sanciones. Una segunda intervención, motivada por la impugnación a la nueva resolución del INE, le permitió al TEPJF contar con suficientes elementos de interpretación para emitir una sentencia definitiva en el caso que, al final, confirmó la sanción máxima que impuso el INE.

El trayecto hacia la sentencia SUP-RAP-0108/2021

Para comprender cabalmente la sentencia objeto de análisis del presente trabajo, hay que tomar en cuenta los distintos momentos por los que atravesó el proceso de fiscalización de las precampañas para la selección del candidato de Morena a gobernador de Guerrero en 2021.

La revisión de los informes de precampaña y el procedimiento oficioso sancionador

La revisión de los informes de precampaña de la elección de gobernador de Guerrero en 2021 fue realizado por la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, al concluir el periodo de precampaña del respectivo proceso electoral, con el fin de revisar el origen, el monto, el destino y la aplicación de los recursos conforme a la norma electoral.⁸ Durante su

⁸ El periodo de precampaña abarcó del 30 de noviembre de 2020 al 8 de enero de 2021, de acuerdo con el calendario aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero.

desarrollo, la Unidad Técnica identificó actos de precampaña por parte de militantes y simpatizantes de Morena, sin embargo, dicho partido no los había reportado, por lo que, mediante un oficio de errores y omisiones, solicitó al partido aclarar la situación. En respuesta, Morena se limitó a señalar que no tenía obligación de presentar informes de precampaña porque no había previsto dicha etapa en la convocatoria para el proceso interno de selección de candidatos, es decir, informó que no había registrado precandidatos. Concluida la revisión de los informes de precampaña, el Consejo General del INE inició un procedimiento oficioso sancionador en materia de fiscalización en contra de Morena, así como de las personas precandidatas que había identificado realizaron actos de precampaña que no fueron reportados. El propósito era determinar la naturaleza de la infracción en la que el partido político y los precandidatos habían incurrido para definir la sanción respectiva.⁹

En el mencionado procedimiento oficioso sancionador,¹⁰ a diferencia del de revisión de los informes de ingresos y gastos comentado, la Unidad Técnica notificó tanto a Morena como a las personas precandidatas involucradas el inicio del procedimiento y el derecho que tenían a presentar alegatos por haber sido omisos en la presentación de sus informes de precampaña y no haber respondido a las solicitudes de aclaración de la autoridad.¹¹

Morena reiteró no tener obligación de presentar informes de precampaña y los precandidatos argumentaron no haber contado con tal calidad, sino únicamente con la de aspirantes, y negaron haber realizado actos de precampaña, justamente por carecer de dicha acreditación. El Consejo General del INE resolvió que Morena sí había incurrido en la omisión, ya que con independencia de la manera en que se había llevado a cabo la selección de sus candidatos y la denominación que se les había dado a quienes manifestaron su voluntad de contender en su

⁹ Previo al acuerdo INE/CG118/2021 del Consejo General, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral aprobó el dictamen y el proyecto de resolución.

¹⁰ Identificado con el número de expediente INE/P-COF-UTF/69/2021/GRO.

¹¹ El Instituto Nacional Electoral aprobó por unanimidad la revisión de los informes de precampaña y las sanciones al Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano, Morena y Redes Sociales Progresistas. Sin embargo, la determinación de iniciar un procedimiento oficioso sancionador solo fue apoyado por 9 de los 11 consejeros electorales (INE/CG118/2021).

proceso interno, de hecho, dicha etapa era de precampaña. En la práctica, los aspirantes tuvieron la calidad de precandidatos, aun cuando no hubiesen contado con una constancia del partido que los acreditara como tales. Además, habían realizado actos de proselitismo y habían erogado recursos que debían reportar a la autoridad y no lo habían hecho. Empero, en esta fase, Luis Walton, uno de los precandidatos, reportó gastos por un monto de \$502,906.93 y dio cuenta de dos acciones legales emprendidas, mientras que la precandidata Adela Román informó de una erogación de \$6,000; es decir, ambos reconocieron que habían realizado actos de promoción de sus precandidaturas.

En la resolución del procedimiento oficioso sancionador (INE/CG327/2021), el INE impuso una multa a Morena por no haber presentado los informes de precampaña y a los precandidatos los sancionó con la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos,¹² con lo que aplicó de forma directa lo dispuesto en el artículo 229.3 de la LGIPE. Cabe mencionar en este punto que, horas previas a la celebración de la sesión en la que el Consejo General resolvió el procedimiento oficioso, Morena remitió diversos informes de precampaña en ceros, solicitando que el asunto fuera tratado como un caso de extemporaneidad y no de omisión. Dicha solicitud fue desvirtuada por el INE, debido a que en ese momento ya no era factible revisar la documentación.

El precedente de la sentencia SUP-JDC-0416/2021

En el recurso presentado ante el Tribunal Electoral por parte de Morena y las personas precandidatas en contra de la resolución del procedimiento oficioso del INE sostuvo, por una parte, que no existía una omisión en la entrega de informes de precampaña sino una extemporaneidad y que, en el caso de los precandidatos, la sanción de la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos era inconstitucional,

¹² Se impuso multa a Morena por \$6,573,391.97 y los precandidatos que fueron sancionados con la pérdida del registro fueron Yair García Delgado, José Fernando Lacuinza Sotelo, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, Luis Walton Aburto, Félix Salgado Macedonio y Adela Román Ocampo. La resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral acerca del procedimiento oficioso sancionador fue apoyada, en lo general, por 9 consejeros y 2 votaron en contra. Respecto de la pérdida del derecho a ser registrados, solo 7 de ellos estuvieron de acuerdo con la sanción máxima (INE/CG327/2021).

al restringir su derecho a ser votados de manera absoluta. De ahí que el artículo 229 de la LGIPE que prevé dicha sanción no debía aplicarse.

El TEPJF analizó, por un lado, si, en efecto, Morena había sido omiso en presentar los informes de precampaña y concluyó que sí lo había sido, con base en las mismas consideraciones que realizó el INE y apoyándose en criterios jurisprudenciales. Revisó también la constitucionalidad del artículo que prevé la pérdida del derecho a ser registrado como candidato por no presentar informes de precampaña (artículo 229.3, LGIPE). El Tribunal advirtió que, a pesar de que la norma era constitucional, no era posible aplicarla de forma automática, porque la sanción implicaba la restricción de un derecho humano (a ser votado). Esto obligaba a la autoridad a justificar que la conducta irregular fuera, en efecto, particularmente grave y que, al ponderarla frente al derecho a ser votado, debiera prevalecer el principio de equidad en la contienda y rendición de cuentas, propios de la fiscalización.

En su sentencia SUP-JDC-0416-2021¹³ respecto del recurso ciudadano en contra del procedimiento oficioso sancionador, emitido por el Consejo General del INE, el Tribunal Electoral confirmó la multa impuesta a Morena por no haber entregado los informes de precampaña, pero revocó la sanción respecto de los precandidatos, instruyendo al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que calificara de nuevo la falta cometida, tomando en cuenta una serie de premisas y lineamientos específicos y que, además, individualizara la sanción.

Dichas premisas consistían en identificar: 1) la voluntad o disponibilidad del o los infractores de presentar el informe en el plazo establecido; 2) el momento en que el informe fue presentado y si permitió a la autoridad ejercer su función fiscalizadora; 3) los bienes jurídicos que se ponen en riesgo, es decir, la transparencia, rendición de cuentas y certeza en el ejercicio de fiscalización de las precampañas; 4) la circunstancia particular en la que se cometió la infracción; 5) si hubo intencionalidad de encubrir la violación a la normatividad; 6) el monto

¹³ La sentencia SUP-JDC-0416/2021 fue aprobada por mayoría con dos votos particulares: el de Janine M. Otálora Malassis, porque debió confirmarse la pérdida del derecho a ser registrado como candidato a Félix Salgado Macedonio y revocar la del resto que perdieron la selección interna de Morena, y el de José Luis Vargas Valdez, quien votó en contra porque debió revocarse la resolución del Instituto Nacional Electoral dado que no se les concedió a los precandidatos el derecho de audiencia durante el proceso de revisión de los informes de precampaña.

económico o beneficio involucrado, y 7) el impacto en la fiscalización, la rendición de cuentas y la equidad. El objetivo último era valorar si la sanción cumplía con el fin constitucional de preservar los principios necesarios de una democracia, al sustentar el modelo de fiscalización.

Adicionalmente, el Tribunal estableció que, al desarrollar el test de proporcionalidad de la sanción, se tomaría en cuenta si se perseguía un fin legítimo; si era idónea y necesaria, y si cumplía con ser proporcional a la irregularidad cometida. Esto implicaba identificar con precisión dónde había mayores beneficios para el sistema político y el sistema electoral, si en realizar una elección sin un candidato que hubiera violado las normas de fiscalización, lo que desequilibraba la contienda e impedía la rendición de cuentas, o en mantenerlo como candidato, en atención a su derecho individual de ser votado.

Para el TEPJF estaba claro que los aspirantes a la candidatura a gobernador de Guerrero eran material y formalmente precandidatos, por lo que sus actividades debían ser catalogadas como actos de precampaña, en los que se habían ejercido recursos que debían reportarse a la autoridad. Además, señaló que no existía presentación extemporánea de los informes de gastos de precampaña, porque se habían remitido a la autoridad cuando ya no era viable su revisión por parte de los responsables del INE. No obstante, de una interpretación conforme de los artículos 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c, de la LGIPE,¹⁴ se advertía que existía un catálogo de sanciones a considerar, en función de la gravedad de la falta respecto de sus obligaciones en materia de origen y destino de los recursos, por lo que no podía imponerse la sanción de manera automática, dado que implicaba la pérdida del derecho a ser votado. Resultaba necesario, entonces, considerar elementos objetivos y subjetivos de cada caso, a fin de estar en posibilidad de imponer una sanción que fuera proporcional.

En cumplimiento de la sentencia, el Consejo General del INE desarrolló cada uno de los criterios fijados por el Tribunal Electoral, además de que realizó un test de proporcionalidad y emitió el acuerdo INE/

¹⁴ El artículo 456.1.a) plantea la lista de sanciones que pueden imponerse a los partidos por conductas violatorias de la Constitución y la ley y que van desde la amonestación pública, multas según la gravedad de la falta, hasta la cancelación de su registro como partido político.

CG357/2021¹⁵ mediante el cual determinó sancionar a todos los precandidatos con la pérdida del derecho a ser registrados como candidato y candidata a gobernador, salvo a Luis Walton, a quien le impuso una multa, porque sí había entregado su informe de precampaña, aunque con retraso. Los argumentos diferenciadores fueron que, en el caso de los primeros, se acreditaba que habían actuado con dolo, sin que hubieran mostrado voluntad de cumplir con la obligación legal de presentar sus informes de precampaña y que su intención había sido engañar a la autoridad.

Este nuevo acuerdo del Consejo General fue impugnado tanto por Morena, como por el PRD, Salgado Macedonio y Adela Román, quienes promovieron recursos de apelación y juicios ciudadanos. El Partido de la Revolución Democrática reclamaba que no se hubiera sancionado a Luis Walton como a los demás, con la pérdida del registro, mientras que Morena demandaba al Tribunal que no se aplicara la sanción porque se violaba el derecho fundamental a ser votado. Félix Salgado Macedonio y Adela Román argumentaron que se trataba de una resolución contraria a derecho.

Criterios y fundamentos jurídicos de la sentencia SUP-RAP-0108/2021

El problema jurídico de la sentencia SUP-RAP-0108/2021

El problema jurídico central que se plantea en la sentencia SUP-RAP-108/2021 y acumulados consiste en determinar si la individualización de la sanción por la omisión de presentar informes de precampaña, realizada por el Consejo General del INE, se llevó a cabo de conformidad con los parámetros establecidos por la Sala Superior en

¹⁵ Emitido en sesión del 13 de abril de 2021 para acatar la sentencia SUP-JDC-0416/2021 del Tribunal Electoral y aprobado por mayoría en lo general (8 votos a favor y 3 en contra). Además, el Instituto Nacional Electoral cambió la calificación de la falta para quedar como gravedad mayor e incluyó la técnica de auditoría de hallazgos (aprobado por 6 votos a favor y 5 en contra). Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119244/CGex202104-13-ap-04.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

el juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021 y acumulados, a la luz de la interpretación conforme de las disposiciones legales aplicables y el principio de proporcionalidad.

El TEPJF confirmó, por mayoría de seis votos, la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y ordenó a Morena cancelar el registro de Félix Salgado Macedonio y sustituirlo para la elección de gobernador de Guerrero en 2021 (SUP-RAP-0108/2021).¹⁶

Resulta importante considerar el voto particular en contra de la sentencia, así como el voto razonado que, al compartir el sentido de la decisión aprobada por la mayoría de los magistrados, elaboró una argumentación específica, la cual, por cierto, ya había sido expresada en la sentencia primigenia del juicio ciudadano que impugnó el procedimiento oficioso sancionador. Finalmente, se emitió un voto concurrente que estaba de acuerdo con el sentido y los argumentos de la mayoría, pero proponía adicionar nuevos elementos.

El magistrado José Luis Vargas Valdez emitió el voto particular, porque no estaba de acuerdo con ratificar la resolución del INE, pues consideraba que dicho instituto había modificado de manera injustificada aspectos que se encontraban firmes en el ejercicio originalmente realizado respecto del procedimiento oficioso sancionador, producto de la fiscalización de las precampañas (gravedad de la falta y calificación de la conducta). En su opinión, dicha modificación (el Instituto Nacional Electoral calificó la falta como grave mayor) había ido en perjuicio de los infractores, lo cual resultaba razón suficiente para revocar el ejercicio de individualización de la sentencia, además de que el INE no había seguido las directrices que la Sala Superior definió en la sentencia SUP-JDC-416/2021 y acumulados para valorar los elementos objetivos y subjetivos de la infracción, lo cual hacía injustificable la imposición de la sanción máxima de cancelar la candidatura de Félix Salgado Macedonio.

Por su parte, la magistrada Janine M. Otálora Malassis emitió un voto razonado, por el que, si bien compartía el sentido de la resolución aprobada por la mayoría, reiteraba la postura expresada al resolver juicio ciudadano, la cual consistía en que de la lectura de los artículos

¹⁶ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió cancelar la candidatura de Félix Salgado Macedonio el 21 de abril de 2021.

229.3 y 456, fracción I, inciso c, de la LGIPE, se desprendía que no era necesario realizar una interpretación conforme. Su argumentación señalaba que de los dos artículos se desprendían, de forma clara, hipótesis normativas diferentes: la primera, se refiere a la sanción que corresponde al precandidato que obtiene su registro como candidato y que consiste en la cancelación de este, y la segunda, respecto de las demás precandidaturas que no lograron la postulación por parte del partido político, para lo cual existe un catálogo de posibles sanciones. De tal forma, la gravedad de la sanción a imponer estaba condicionada tanto por la infracción cometida, como por la calidad de la persona infractora; es decir, si había obtenido la candidatura o no. En su consideración, la mayoría de los magistrados había utilizado la técnica de la interpretación conforme para modificar las hipótesis sancionatorias y no para decidir entre diversas interpretaciones válidas, establecidas directamente en la ley; esto es, la mayoría de los magistrados había afirmado que la norma podía dar lugar a diversas interpretaciones y que era necesario ver cuál afectaba menos a la persona infractora o al régimen democrático en su conjunto y, en particular, al sistema de fiscalización.

La magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso emitió un voto concurrente, porque aunque estaba de acuerdo con el sentido de la resolución y los argumentos desarrollados, consideraba que debían haberse tomado en cuenta elementos adicionales a los señalados por el Consejo General del INE respecto de la actitud procesal asumida por Félix Salgado Macedonio.

El método de estudio empleado en la sentencia

El método de estudio empleado en la sentencia SUP-RAP-0108/2021 y acumulados consistió en analizar por separado la sanción impuesta a Luis Walton, la concerniente a Adela Román Ocampo y, finalmente, la de Félix Salgado Macedonio. En los tres casos, el Tribunal Electoral desvirtuó cada uno de los agravios manifestados respecto de la manera como el Instituto Nacional Electoral había acatado las observaciones señaladas en la sentencia previa (SUP-JDC-0416/2021).

En relación con la falta de fundamentación y motivación alegada por los recurrentes, el Tribunal Electoral concluyó que en la resolución del INE es posible advertir ambos elementos, en virtud de la lectura del

artículo 229.3 y del comportamiento de Félix Salgado Macedonio al responder a la demanda de aclaraciones del Instituto Nacional Electoral.

En cuanto a que el Consejo General no había atendido los lineamientos establecidos en la primera sentencia del juicio ciudadano, el Tribunal concluyó que, contrario a lo señalado, dicha autoridad administrativa había sido clara al señalar que partía de las premisas señaladas por la autoridad jurisdiccional, aunado a que para la calificación de la falta e imposición de la sanción había estudiado y desestimado todos los aspectos planteados. Por último, respecto de los agravios del PRD relativos al actuar de Luis Walton, el Tribunal concluyó que el argumento era ineficaz porque basaba el dolo en la realización misma de la conducta infractora, sin combatir las razones por las que el Consejo General solo calificó su conducta como culposa.

En relación con el caso de Adela Román, quien controversió aspectos propiamente procesales y de interpretación de la intencionalidad de la infractora —que no asumiera que tenía la calidad de precandidata y que su intencionalidad era engañar a la autoridad, además de la sanción impuesta—, el Tribunal Electoral calificó los agravios como inoperantes, al haber sido resueltos en definitiva desde la sentencia previa; es decir, sus razones particulares no fueron suficientes para que fuera acreedora a una sanción diversa.

El apartado de la sentencia respecto del caso de Félix Salgado Macedonio es el más amplio y complejo del documento, no solo porque abarca más de 100 páginas (42 a la 146), sino por la argumentación que se desarrolla, ya que es aquí donde el Tribunal Electoral realiza un estudio amplio de la forma en la que el INE llevó a cabo la reindividualización de la sanción que le fue ordenada. La estructura seguida por la Sala Superior en esta sección ilustra la atención que ofreció para desvirtuar los agravios del infractor:

- Violaciones procesales e indebida valoración del informe de gastos entregado a Morena.
- Interpretación equivocada del artículo 229, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Presunción de inocencia.
- Omisión de analizar alegatos.
- Indebida distinción en la imposición de la sanción.

- Omisión de analizar las directrices dadas por la Sala Superior en el SUP-JDC-0416/2021.
- Individualización de la sanción.

De acuerdo con la estructura citada, el TEPJF revisó el ejercicio de imposición de la sanción, convalidó la calificación de la falta como grave mayor y ofreció, en este último punto, un modelo de aplicación del test de proporcionalidad en materia de sanciones.

La Sala Superior abordó también otros conceptos de agravio que no tenían como fin controvertir propiamente la individualización de la sanción, sino cuestiones circundantes, como el derecho de audiencia, la falta de valoración del informe entregado en ceros o de un escrito de alegatos en el que Salgado Macedonio afirmó que sí lo había entregado a su partido, por lo que él debía ser eximido de cualquier responsabilidad. También abordó que no se hubiera cumplido con la presunción de inocencia e, inclusive, que el INE hubiera impuesto una sanción diversa al precandidato Luis Walton. Dado que se trataba de cuestiones que resultaban ineficaces o insuficientes para revertir la sanción adoptada, el Tribunal Electoral dispuso calificar tales agravios como inoperantes e infundados.¹⁷

Respecto del ejercicio de individualización del Consejo General del INE, primero analizó los argumentos de las partes inconformes con el estudio de los elementos subjetivos y objetivos del caso y, segundo, revisó la imposición de la sanción a Félix Salgado Macedonio por medio de un ejercicio de ponderación.

En relación con la voluntad o disponibilidad del sujeto obligado de presentar el informe de precampaña dentro del plazo establecido en la norma electoral y acerca del momento en que dicho informe fue efectivamente presentado y si se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora, el TEPJF determinó que eran ineficaces. Lo anterior, debido a que en la sentencia previa ya se había establecido que el informe de precampaña debía tenerse como no presentado y que el entregado al finalizar el procedimiento oficioso sancionador había sido desestimado, en virtud de que se presentó en ceros y que ya no

¹⁷ Dichos agravios ya habían sido revertidos en la sentencia previa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-046/2021.

había posibilidad de que la autoridad fiscalizadora lo revisara (INE/CG327/2021).¹⁸

Acerca de la naturaleza de los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan, la Sala Superior validó lo argumentado por el Consejo General del INE en el sentido de que no presentar el reporte de ingresos y gastos de precampaña generaba una afectación grave a la rendición de cuentas y al propio modelo de fiscalización. La omisión provoca que las autoridades queden impedidas de conocer la información para elaborar un dictamen consolidado y colocar al actor político infractor en igualdad de condiciones que los demás contendientes en la elección para gobernador de Guerrero.

En cuanto al apartado acerca de la intencionalidad y los medios de ejecución, que valoraba cuestiones como si se buscó encubrir la violación, los inconformes argumentaron que la acreditación de dolo directo era indebida, sin embargo, el Tribunal Electoral concluyó que el Consejo General había acreditado los elementos cognitivo y volitivo mediante la prueba circunstancial, cuya validez ya había sido reconocida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CVII/2005.

El TEPJF estableció que, aunque los precandidatos sostuvieron que habían cometido un error y no una omisión, el argumento no era válido para rechazar que hubiera habido dolo en su actuación, porque el error invocado era superable y evitable, por ejemplo, haciendo uso del derecho a la consulta en materia administrativa para esclarecer la debida interpretación de la disposición en cuestión.

En lo relativo a que el Consejo General hubiera realizado un análisis indebido respecto del monto económico o beneficio involucrado en la infracción, el Tribunal Electoral concluyó que fue correcto que este no fuera tomado en cuenta para atenuar la calificación de la conducta, en virtud de que si bien el INE solo había detectado gastos por \$19,872.48, no se trataba del total erogado. Lo importante era identificar que el daño infringido había sido mayor al reflejado en el monto encontrado, porque la conducta imputada iba mucho más allá de una afectación

¹⁸ Morena presentó el informe de precampaña el 22 de marzo de 2021, 24 días después de concluido el proceso de revisión de informes y lo presentó en ceros, pero fechado el 9 de enero de 2021.

pecuniaria, ya que obstaculizaba de manera relevante el cumplimiento de las facultades fiscalizadoras de la autoridad electoral.

El Tribunal Electoral convalidó el argumento del INE de no considerar el monto de gasto identificado para atemperar la gravedad de la conducta porque ello generaría un incentivo negativo para no rendir informes de gastos de precampaña o campaña, e incentivaría una cultura de incumplimiento y ocultamiento, haciendo nulo el sistema de fiscalización y de rendición de cuentas.

Por último, en este primer grupo de agravios analizados, la Sala Superior confirmó la calificación de la falta como grave mayor al convalidar el estudio y consideraciones que el Consejo General del INE efectuó al desarrollar cada uno de los aspectos fijados en la ejecutoria SUP-RAP-0416/2021. Así, concluyó que la gravedad de la falta radicó no solo en que no se permitió a la autoridad ejercer sus facultades fiscalizadoras, sino que se pretendió llevarla al error mediante actos que evidenciaron la pretensión de ocultar los gastos, circunstancia que por sí sola agrava la conducta en un grado mayor, además de que se afectaron seriamente los principios de rendición de cuentas y equidad en la contienda que persigue la fiscalización de los recursos de los partidos.

Individualización de la sanción

La Sala Superior del TEPJF analizó los pasos seguidos por el Consejo General para calificar la falta e imponer la sanción respectiva, y concluyó que se apegó a los parámetros definidos en la sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-416/2021.

En primer lugar, el Tribunal Electoral revisó si el Consejo General había violentado el principio de *non reformatio in peius* al calificar la falta como grave mayor y llegó a la conclusión de que, contrario a lo argumentado por los inconformes, el INE sí tenía la posibilidad de reclasificar la gravedad de la conducta.

Respecto de la vulneración al principio de *non reformatio in peius*, el cual consiste en que no se puede agravar la situación jurídica de quien ha recurrido una determinación, la Sala Superior concluyó que no se actualiza dicha lesión porque el Instituto Nacional Electoral no agravó o incrementó la sanción impuesta, pues desde la primigenia se había

determinado castigar a Salgado Macedonio con la cancelación de su registro como candidato a la gubernatura de Guerrero.

En segundo lugar, el Tribunal Electoral analizó los agravios consistentes en que el INE realizó un indebido test de proporcionalidad, en concreto, que la medida restrictiva de su derecho a ser votado no cumple con el subprincipio de necesidad, ya que existen medidas menos restrictivas (amonestación o multa) para lograr el objetivo de asegurar una fiscalización efectiva que contribuya a la equidad en la contienda y la rendición de cuentas.

El TEPJF realizó el estudio de los agravios desde la perspectiva concreta del principio de proporcionalidad, en el cual señaló en qué consiste cada requisito y cómo debe ser entendido en materia de sanciones: fin constitucional legítimo, idoneidad, necesidad y proporcionalidad, en sentido estricto.

Finalmente, la Sala Superior señaló, de manera expresa, que el test de proporcionalidad llevado a cabo por el INE era procedente, pero resultaba necesario hacer algunas precisiones respecto de la estructura y la amplitud de este, por lo que estableció que:

- La restricción sí persigue el cumplimiento de un fin constitucionalmente legítimo, esto es, la preservación de los principios de transparencia, rendición de cuentas, certeza y equidad en la contienda. Se trata de principios que tienen un amplio espectro o incidencia en la calidad de la democracia mexicana, en la medida en que trascienden a todo el mecanismo de fiscalización.
- La medida es idónea porque está relacionada de manera directa con los fines que se persiguen en materia de fiscalización, ya que con ella se sanciona la conducta cometida y a futuro se previenen aquellas conductas que tiendan a impedir u obstaculizar las facultades fiscalizadoras del Instituto Nacional Electoral.
- Se acredita el subprincipio de necesidad, porque la intervención de la autoridad se encuentra justificada dadas las conductas y las omisiones desplegadas por el propio ciudadano y los fines perseguidos por la sanción. Aunque había otras posibles sanciones, la pérdida del derecho a ser registrado resulta necesaria por su impacto y trascendencia en el proceso electoral en curso (en particular) y respecto de los fines perseguidos en materia de fiscalización (en general).

- Se cumple con el principio de proporcionalidad en sentido estricto, porque los beneficios positivos de la aplicación de la sanción se traducen en el desarrollo del proceso electoral en Guerrero sin la participación de un ciudadano del que no se tiene certeza respecto del origen, uso y destino de los recursos que utilizó en la precampaña, ni se sabe si rebasó el tope de campaña, además de que no se generó información socialmente útil.

Conclusiones

Los argumentos desarrollados por la Sala Superior en la polémica sentencia SUP-RAP-0108/2021 y acumulados tienen implicaciones importantes no solo para el modelo de fiscalización y la construcción jurisprudencial de la materia electoral, sino para la discusión acerca de la manera como el Estado mexicano cumple con el principio constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos.

Fortalecimiento de la fiscalización

La ratificación por parte del TEPJF de la imposición de la sanción máxima a Félix Salgado Macedonio, consistente en la cancelación de su registro como candidato a gobernador de Guerrero en el proceso electoral 2021, tiene especial significado para el modelo actual de fiscalización en México, porque implicó el desarrollo de criterios y premisas esenciales para valorar la gravedad de la infracción cometida. A pesar de que el artículo 229.3 de la LGIPE señala, de manera expresa, que no presentar el informe de precampaña se sancionará con la pérdida del registro como candidato, el Tribunal Electoral estableció que era indispensable realizar un test de proporcionalidad para identificar con precisión el daño que se provoca, por un lado, a la consecución de los fines de la fiscalización, que son equilibrar el terreno de la competencia y asegurar la integridad de la elección y, con ello, el derecho de los ciudadanos al voto efectivo, y por otro, el daño individual respecto de la supresión del derecho fundamental a ser votado.

El incumplimiento de la obligación de presentar informes de campaña y, en consecuencia, de rendir cuentas acerca del origen, uso y destino de los recursos utilizados impide que la autoridad electoral ejerza sus funciones de vigilancia y se afecta también el derecho a la información de la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado respecto de aquellos que pretenden ocupar un cargo público. Los valores que se lesionan son pilares del estado democrático, razón por la que resulta de la mayor importancia contar con medidas restrictivas bien fundamentadas que disuadan su comisión.

Construcción jurisprudencial y doctrinaria en materia electoral

El test de proporcionalidad en materia de imposición de sanciones que fue desarrollado por el TEPJF implicó añadir nuevos criterios a la línea jurisprudencial en materia electoral respecto de los elementos que deben de considerarse para imponer una sanción, en particular en los casos en los que esta representa la posible restricción de un derecho fundamental.

Para el caso concreto de la omisión de presentar los informes de pre-campaña, tanto los criterios que la Sala Superior estableció en la sentencia SUP-JDC-0416/2021 para instruir al INE que profundizara en la valoración de la falta y la proporcionalidad de la sanción, como el test de proporcionalidad que señaló en la sentencia comentada, se suman a la línea jurisprudencial relativa a elementos que deben ser analizados para calificar una falta en contra del modelo de fiscalización.

El ejercicio de interpretación conforme que sostuvo la mayoría de la Sala Superior respecto de diversas disposiciones de la LGIPE (arts. 229.3 y 456.1.c), que dio lugar a ordenar al INE la reindividualización de las sanciones, es uno de esos temas que invitan a profundizar en su estudio por la forma en que fue empleada y los efectos tanto jurídicos (reindividualización de la sanción) como políticos (descalificación del Instituto Nacional Electoral) que trajo consigo. Abona a esta discusión el voto razonado de la magistrada Janine M. Otálora Malassis, en el sentido de que era innecesario hacer uso de la interpretación conforme, ya que dichas disposiciones normativas no admiten múltiples lecturas, porque

establecen, de manera puntual, dos supuestos normativos que atienden tanto al tipo de infracción como a la calidad del infractor.

Otro tema para profundizar es el relativo a cómo opera el principio *non reformatio in peius* y si en el caso concreto fue correcto concluir que este no fue violentado por el Consejo General del INE en la resolución que emitió al acatar la sentencia SUP-RAP-0416/2021, ya que originalmente había determinado que la falta era de naturaleza grave especial (INE/CG327/2021) y, en un segundo momento, sostuvo que era grave mayor (INE/CG357/2021). Dichos calificativos no alteraron la sanción propuesta.

Centralidad de la defensa de los derechos humanos

La reforma constitucional en derechos humanos de 2011 representó para el Estado mexicano el fomento de una nueva cultura en la materia, centrada en la dignidad humana y, al mismo tiempo, en el reconocimiento de la obligación de todas las autoridades, sin distinción alguna, de promover, proteger, garantizar y respetar los derechos humanos.

Derivado de esta reforma, en el artículo 1 constitucional fueron previstas herramientas hermenéuticas, como la interpretación conforme y el principio propersona con el fin de materializar, de manera efectiva, los derechos fundamentales. Asimismo, se dispuso que los derechos humanos reconocidos en el texto constitucional y los tratados internacionales no podrían ser restringidos ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece, siendo una de estas condiciones el principio de proporcionalidad de la pena que se desprende del artículo 22 y que es aplicable al régimen administrativo sancionador en materia electoral (Tesis XLV/2002).¹⁹

La sentencia que nos ocupa desarrolla un modelo de la aplicación del test de proporcionalidad para la imposición de sanciones en materia electoral y lo aplica al caso concreto, con lo que abona a la construcción de parámetros para el uso y cumplimiento de las obligaciones de las autoridades frente a los derechos humanos en este ámbito.

¹⁹ Tesis XLV/2002 del Tribunal Electoral: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.

Finalmente, otro de los temas que abren la puerta para ampliar su estudio es el relativo a si la conducta del Félix Salgado Macedonio debió ser analizada como una causa de invalidez de su candidatura, o bien, como lo hicieron el INE y el TEPJF, en términos de una infracción por incumplir con la obligación de rendir el informe de precampaña. Respecto de dicho debate, se ha señalado que el artículo 229.3 de la LGIPE es constitutivo y no regulativo, porque establece como condición necesaria para la validez de una candidatura que el precandidato entregue su informe de ingresos y gastos de precampaña, dentro del plazo establecido en ley, y que, en caso de no hacerlo, perderá el derecho a ser registrado legalmente como candidato (Lara Chagoyán, 2021).

En suma, a pesar de los estos aciertos del TEPJF, la controversia jurídica, política y hasta mediática que se generó respecto de la cancelación del registro de la candidatura de Félix Salgado Macedonio al gobierno de Guerrero en 2021, derivó del hecho de que desde la multitudinaria primera sentencia del Tribunal Electoral en el juicio ciudadano (SUP-JDC-0416/2021), este ratificó la constitucionalidad del artículo 229 de la LGIPE y confirmó que la conducta de los precandidatos había sido una omisión y no un acto de extemporaneidad. Sin embargo, en lugar de aplicar tal interpretación para el caso concreto, incluyendo los criterios de proporcionalidad que el propio TEPJF detalló, determinó que fuera el INE el encargado de hacer una nueva valoración de la falta. Revocar en un primer momento la resolución del Instituto Nacional Electoral acerca de la sanción máxima a Salgado Macedonio para que la autoridad fiscalizadora profundizara en la valoración de la falta cometida, amplió la duración del litigio y, con ello, el nivel de conflictividad política que se generó, sobre todo, entre los infractores y el INE. Considerar el voto razonado de la magistrada Janine M. Otálora Malassis habría sido muy útil para que el Tribunal Electoral utilizara su amplia facultad de interpretación para robustecer la argumentación del INE desde su primera sentencia del caso. No obstante, vale la pena señalar que, a pesar de todas las protestas que organizó Morena afuera de las instalaciones del Instituto Nacional Electoral y de las amenazas dirigidas por el infractor y su partido a los consejeros electorales, al final, Morena y Salgado Macedonio acataron la sentencia del TEPJF.

Fuentes consultadas

- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.
- Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama. 2006. *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México. Cal y Arena.
- Gilas, Karolina y M. J. Christiansson. 2019. *El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida*. Disponible en campusvirtual.te.gob.mx/Posgrado/MDE/2019/Act.2019/PSEs4/4.pdf. (consultado el 16 de mayo de 2023)
- INE INE/CG118/2021. Aprobación del dictamen y proyecto de resolución sobre fiscalización de las precampañas para gobernador de Guerrero y determinación de iniciar un procedimiento oficioso sancionador.
- INE INE/CG327/2021. Resolución sobre el procedimiento oficioso sancionador.
- INE INE/CG357/2021. Acuerdo mediante el cual se acata la sentencia SUP-JDC-0416/2021 del TEPJF. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119244/CGex202104-13-ap-04.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultado el 4 de mayo de 2023)
- INE INE/P-COF-UTF/691/2021 Guerrero. Expediente del procedimiento oficioso sancionador.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero, Acuerdo de calendario de precampañas, 2021. Disponible en <https://www.iepcgro.mx> (consultado el 3 de mayo de 2023)
- Lara Chagoyán, Roberto. 2021. “La candidatura inválida de Salgado Macedonio” en *Análisis electoral 2021*. Disponible en https://analisis electoral2021.juridicas.unam.mx/sites/default/files/2021-05/F%C3%A9lix%20%20LARA.docx_.pdf (consultado el 8 de mayo de 2023)
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). 2014. México. INE.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, 2014. México. INE.

- Martín Reyes, Javier. 2021. *¿Por qué se canceló la candidatura de Félix Salgado Macedonio? Un análisis jurídico*. Disponible en <https://analisis electoral2021.juridicas.unam.mx/sites/default/files 2021-04> (consultado el 8 de mayo de 2023)
- New York Times*, 2 de marzo de 2021. Disponible en <https://nytimes.com> (consultado el 3 de mayo de 2023)
- Sentencia SUP-JDC-0416/2021 y acumulados. Sala Superior del TE-PJF. Actores: Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo, Pablo Amílcar Sandoval, Luis Walton Aburto y Morena. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en www.te.gob.mx/informacion_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0416/2021.pdf (consultada el 12 de abril de 2023)
- Sentencia SUP-RAP-0108/2021 y acumulados. Sala Superior del TE-PJF. Actores: PRD, Morena, Félix Salgado Macedonio y Adela Román Ocampo. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en www.te.gob.mx/información_jurisdiccional/sesión_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0108/2021.pdf (consultada el 10 de abril de 2023)
- Tesis 1ª CVII/2005 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1ª Sala, 1 de marzo de 2006. Tesis aislada sobre dolo directo.
- Tesis XLV/2002 del TE-PJF, 27 de mayo de 2002. Al derecho administrativo sancionador electoral le son aplicables los principios del *ius puniendi*.
- Zamitz Gamboa, Héctor. 2017. La reforma político-electoral de 2014-15. Disponible en <https://www.scielo.org.mx/scielo> (consultado el 20 de abril de 2023)

Sección 2



Introducción

María Marván Laborde
Camilo Saavedra Herrera

El sistema político mexicano destaca en el ámbito mundial por haber sido objeto de una dilatada transición a la democracia, que tuvo su motor principal en la articulación del cambio social y el cambio jurídico. De este prolongado proceso surgió un amplio conjunto de normas e instituciones dedicadas no solo a la organización de elecciones genuinas y competitivas, sino a la resolución de conflictos entre los actores políticos. La progresiva conformación de una jurisdicción especializada en materia electoral es, de hecho, otras de las singularidades de la democracia mexicana en el escenario internacional. La creación de esta jurisdicción ha permitido resolver por cauces institucionales conflictos que previamente se procesaban en otras arenas. Sin embargo, la sofisticación de las prácticas políticas y la expansión constante del derecho electoral han hecho que su actividad no siempre sea fácil de seguir y comprender tanto para la ciudadanía como para las audiencias especializadas.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) partieron de este diagnóstico común al suscribir un convenio de colaboración para el desarrollo de *Justicia electoral en movimiento*, un proyecto que tiene el objetivo de contribuir a la comprensión, el análisis y la deliberación del quehacer de la justicia electoral en México. La vertiente de divulgación del proyecto supuso la construcción de una plataforma digital y el uso de las redes

sociales por las que se difunden síntesis de las resoluciones relevantes de la Sala Superior y las salas regionales del TEPJF. Por su parte, la vertiente de análisis ha involucrado el estudio a profundidad de una selección de las sentencias que, por sus implicaciones jurídicas y políticas, hayan resultado aún más prominentes.

La segunda sección es fruto de esta segunda vertiente y contiene 12 trabajos de la autoría de 14 especialistas —la mayor parte de ellos, adscritos al IJ— en los que, desde diversas perspectivas teóricas y metodológicas, se analiza un conjunto de más de 15 sentencias emitidas en los meses recientes que destacan por sus implicaciones para el diseño y la operación de las autoridades electorales, por estar relacionadas con algunas de las dinámicas y los procesos políticos más controvertidos de los tiempos recientes o por su vínculo con asuntos relacionados con la garantía y el reconocimiento de los derechos de las mujeres y las personas trans.

El primer grupo de trabajos, los relacionados con la estructura y la operación de las autoridades electorales, está integrado por tres capítulos. En el primero de ellos, Javier Martín Reyes y Pedro Salazar Ugarte analizan las sentencias que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) dictó en relación con el denominado Plan B, es decir, con la reforma electoral de 2022-2023 que, mediante la modificación de diversos ordenamientos legislativos y la emisión de otros, buscó transformar el diseño y la operación de las autoridades electorales, particularmente, del Instituto Nacional Electoral (INE).

El análisis que los autores ofrecen pone énfasis en el contenido de dos resoluciones —las relacionadas con el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023 y la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas— y no solo plantea que, desde un inicio, era previsible que el Plan B terminara siendo invalidado —por la forma en que fue aprobado por el Congreso de la Unión—, sino que, con esta decisión, la SCJN asumió con claridad y contundencia el papel que los tribunales constitucionales deben desempeñar en los estados constitucionales. Como lo señala el propio texto:

Tanto la decisión de suspender totalmente como la de invalidar por completo la segunda parte del Plan B son resoluciones claras, contundentes y que respetan los propios precedentes de la Suprema Corte. Se trata, en ese sentido, de decisiones ejemplares por parte de nuestro

tribunal constitucional y de sus integrantes. Y aunque la SCJN no tuvo la posibilidad de pronunciarse respecto de los muchos otros problemas de constitucionalidad de diversos artículos del Plan B —lo cual hubiese permitido fijar criterios relevantes para eventuales reformas electorales—, es difícil no celebrar las decisiones de nuestro máximo tribunal. A veces, las mejores decisiones judiciales son aquellas que se anclan, con claridad y firmeza, en líneas jurisprudenciales sólidas que se toman en serio los principios de la democracia constitucional.

El segundo capítulo, de Khemvirg Puente M., examina las complejas fronteras que separan al derecho electoral del derecho parlamentario por medio de dos resoluciones de la Sala Superior: las sentencias SUP-JDC-1479/2022 y acumulado y SUP-JDC-74/2023 y acumulados. Ambos expedientes están relacionados con los alcances del principio de paridad en el proceso de renovación de cuatro consejerías del INE. En la primera de ellas, la Sala Superior determinó que la Cámara de Diputados debía modificar la convocatoria que había emitido a finales de 2022 para distinguir las quintetas que se integrarían a fin de renovar la presidencia del Instituto, las cuales se conformarían para cubrir las otras tres consejerías e incorporar normas que garantizaran la aplicación del principio de paridad. En la segunda concluyó que, en atención a este principio, debía haber alternancia de género en las designaciones de las consejerías del INE, particularmente, en la de la presidencia.

Como su autor lo destaca, la relevancia de estas sentencias no se constriñe a lo estrictamente jurídico, sino a las reacciones políticas que se desataron en la Cámara de Diputados, órgano en el que se llegaron a presentar propuestas para limitar la jurisdicción del TEPJF respecto de asuntos parlamentarios. La interpretación que prevalece hasta hoy es la que se reiteró en estas sentencias y que, como lo precisa el texto, “los actos parlamentarios sí pueden ser controvertidos mediante juicios [...] si con ello se presupone una violación al derecho de acceso a la justicia o una vulneración a los derechos político-electorales”.

El tercer capítulo también versa acerca de la integración de las autoridades electorales, en este caso, de las jurisdiccionales del ámbito subnacional. Para contextualizar el análisis que hace de la sentencia SUP-JDC-254/2023, José María Serna de la Garza ofrece una mirada panorámica del régimen jurídico y los precedentes judiciales que rigen la designación y duración en el cargo de las magistraturas electorales

de las entidades federativas, la cual vincula a los conflictos que ha suscitado la omisión del Senado de la República de cubrir las vacantes que se han abierto en dichas magistraturas.

En el caso de Baja California, estos conflictos propiciaron una reforma al ordenamiento que regula al tribunal local a fin de incorporar disposiciones para cubrir dichas vacantes permanentes o temporales y, posteriormente, un conflicto por su aplicación. La resolución de la Sala Superior ordenó al tribunal local a determinar, con base en la legislación local, quién debía ser la persona que ocupara la vacante hasta en tanto el Senado lleve a cabo la designación correspondiente. No obstante, como se sugiere en el texto, hay diversos aspectos implícitos en el caso concreto que lo trascienden, los cuales dejan ver que las tensiones derivadas de la omisión del Senado continuarán.

El segundo bloque, asociado con algunos de los procesos y las dinámicas políticas más sensibles de los tiempos recientes, está integrado por siete trabajos. En el primero de ellos, Lorenzo Córdova analiza dos sentencias vinculadas a las violaciones constitucionales en las que puede incurrir el funcionariado, particularmente el presidente de la república, en materia electoral. En la primera, que corresponde a los expedientes SUP-REP-795/2022 y SUP-REP-797/2022 acumulados, la Sala Superior determinó que el presidente de la república tuvo responsabilidad indirecta por la difusión de propaganda gubernamental en la conferencia matutina del 7 de marzo de 2022, lo mismo que la emisora perteneciente al Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, a saber, el Canal 30 de televisión digital terrestre (XHSPRMQ-TDT).

La segunda sentencia, de clave SUP-REP-84/2023, confirmó un acuerdo de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE mediante el que, después de dos apercibimientos y con base en su Reglamento de Quejas, se amonestó públicamente al presidente de la república por haber omitido atender las medidas cautelares que días antes había dictado la Comisión de Quejas del Instituto. Dichas medidas cautelares consistieron en ordenar el retiro de los perfiles de internet del Gobierno de México contenidos en la conferencia mañanera, en los que el presidente de la república hizo manifestaciones que pudieron haber vulnerado la equidad en los procesos electorales celebrados durante 2022 en Estado de México y Coahuila.

Como lo explica con claridad Córdova, en esta segunda sentencia la Sala Superior planteó que, aunque al presidente no se le pueden imponer sanciones administrativas, sino exclusivamente penales, “las medidas de apremio no constituyen en sí una sanción propiamente dicha, sino que son mecanismos coactivos para hacer cumplir una resolución”. Este pronunciamiento lleva a su autor a preguntarse si, efectivamente, es correcto concluir que el presidente no puede ser objeto de sanciones administrativas, respecto de lo cual concluye lo siguiente:

El tema es polémico, sin duda, pero estas sentencias abren la puerta a una discusión más amplia que implique la eventual necesidad de que el marco normativo sea más claro al respecto, habida cuenta que la impunidad constituye un grave problema en México para la plena vigencia del Estado de derecho.

El segundo capítulo que conforma este grupo es de Karolina Monika Gilas y se relaciona con la revocación de mandato, otro tema prioritario para el presidente de la república y la coalición en el gobierno. La sentencia en análisis —el expediente SUP-JIN-2/2022— se originó en diversas impugnaciones contra el cómputo final y la declaratoria de resultados de esta primera experiencia en la aplicación de dicha figura de la democracia directa en México. Al resolver el caso, la Sala Superior consideró inviables las pretensiones de recomtar algunas casillas y anular otras, así como de invalidar el proceso en su conjunto. A juicio de la autora, la relevancia de esta determinación radica en que se reiteraron “los estándares de integridad electoral en los procesos de revocación de mandato”, cuestión que puede ser fundamental para evitar que esta clase de ejercicios se desvirtúen en el futuro.

La revocatoria debe ser el ejercicio que se lleva a cabo en circunstancias extraordinarias, solamente cuando la ciudadanía considere necesario retirarle el mandato al gobierno que, a su juicio, no cumple de manera adecuada su función. Solo entonces —al ser activada desde abajo para controlar a quienes están ejerciendo los cargos públicos—, y solo cuando se entienda que la elección y la revocación de mandato tienen que ser dos caras del mismo estándar de integridad, la revocatoria puede fortalecer a las democracias representativas, empoderando a la ciudadanía frente a los gobiernos.

En el tercer trabajo del bloque, Alejandro Díaz Domínguez y Martha Denise Garza Olvera analizan la sentencia que la Sala Superior dictó en el expediente SUP-JE-275/2022, la cual puso fin a una larga cadena impugnativa en la que participaron diversos actores políticos, entre ellos el partido Morena, Samuel García y Adrián de la Garza, otrora candidatos a la gubernatura de Nuevo León. Como lo indican los autores, la relevancia de la sentencia radica no solo en lo estrictamente relacionado con el proceso electoral en Nuevo León, sino con un cambio de criterio en el que, para evitar malas prácticas que afecten la libertad del voto, la Sala Superior “determinó que se acreditará la ilegalidad en la propaganda en los casos que se compruebe que su diseño tiene características que permiten generar una expectativa consistente en recibir los beneficios ofrecidos en ella”.

En el cuarto capítulo, Julio Juárez Gámiz ofrece un análisis conceptual y argumentativo de la sentencia de la Sala Superior correspondiente a los expedientes SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023, ambos surgidos de denuncias que buscaron invalidar la convocatoria que emitió el Comité Organizador del Frente Amplio por México para elegir a la persona responsable de su construcción. Según lo plantea el autor, la sentencia dejó tres lecciones principales:

- 1) La importancia de dotar de certeza al proceso electoral al momento de juzgar procedimientos similares que buscan evadir el marco legal, mediante la utilización de eufemismos, para designar a las personas que claramente serán registradas como candidatas a la presidencia de la república.
- 2) Evitar la validación de este tipo de procedimientos mediante solicitudes expresas a la autoridad administrativa a fin de que regule los procedimientos paralegales, que no solo no están considerados en los estatutos de los partidos políticos, sino que, además, contravienen los principios normativos que establecen un tiempo determinado para la realización de precampañas para quienes aspiran a ser registrados como candidatos a un cargo de elección popular.
- 3) Finalmente, la incorporación de criterios que fortalezcan la participación de la ciudadanía en los procesos electorales, sin que ello vulnere los principios de equidad, certeza y legalidad que deben normar el acceso al poder político de manera pacífica y ordenada.

El quinto de los siete capítulos del bloque destaca por la minuciosa revisión que su autor, Arturo Espinosa Silis, ofrece del expediente

SUP-REP-7/2023 y acumulados, sentencia en la que la Sala Superior resolvió un conflicto originado en las acusaciones de traición a la patria que se hicieron contra diversos legisladores de oposición por haberse opuesto a la reforma constitucional en materia energética que promovió la coalición en el gobierno. Esta resolución destaca por no haberse encuadrado en el estudio de la libertad de expresión, sino en el estudio de la violencia política o institucional, conceptos que no están definidos en la legislación electoral mexicana. Entre las múltiples conclusiones a las que se llega en el texto sobresale lo que se plantea acerca de los alcances de la impartición de justicia y la necesidad de que el ejercicio de esta función se acompañe de reflexiones que permitan problematizar respecto del diseño de figuras como el procedimiento especial sancionador, cuya eficacia está cada vez más en duda.

El sexto capítulo de este segundo grupo estuvo a cargo de Guadalupe Salmorán Villar y analiza la sentencia mediante la que se resolvió el expediente SUP-JE-20/2023 y acumulado, en la cual la Sala Superior validó las modificaciones estatutarias y reglamentarias que permitieron a Alejandro “Alito” Moreno Cárdenas ampliar su periodo al frente del Partido Revolucionario Institucional. Salmorán ofrece una revisión detallada del proceso que condujo a la Sala Superior a pronunciarse en este sentido, pero también de la trayectoria de precedentes en los que ese órgano se ha pronunciado en torno a casos análogos de prórrogas de dirigencias partidistas. Dicha revisión permite a la autora mostrar que la trayectoria no ha sido lineal, sino oscilante, entre la protección del principio de autoorganización y autodeterminación y la configuración del TEPJF como la instancia final en la que los partidos políticos dirimen sus diferencias internas. Ante esta oscilación, no es extraño que Salmorán cierre su contribución al plantear lo siguiente:

Tener claridad y firmeza respecto de los criterios jurídicos a considerar, tanto de forma como de fondo, para valorar las decisiones de los partidos acerca de la continuidad de sus dirigencias, podría evitar que, cada vez, las y los magistrados electorales tengan que apelar al mundo de las causas extraordinarias y transitorias a partir de los cuales avalar o rechazar las determinaciones de los institutos políticos.

El séptimo y último capítulo del segundo bloque está estrechamente relacionado con la temática del anterior, solo que, en este caso, se

aborda la dirigencia del partido político Morena. En el análisis que ofrece de la sentencia a los expedientes SUP-JDC-1471/2022 y acumulados, Jaime Cárdenas Gracia examina a detalle los planteamientos realizados por la Sala Superior; con base en ello, concluye que la prórroga que la sentencia convalidó de la permanencia del presidente y la secretaria general fue indebida, pues no está prevista en los documentos básicos del partido y, de hecho, su letra y espíritu “impiden que las personas permanezcan en sus funciones más del tiempo establecido, el que no debe ser mayor de tres años”. Al final, en consonancia con lo que Salmorán advierte en su capítulo, Cárdenas concluye alertando acerca de las implicaciones de esta decisión, más allá del caso concreto:

[C]reemos que el fondo que subyace al estudio realizado tiene relación con la colisión potencial entre los principios que tienden a promover y garantizar la democracia interna partidaria versus los principios de autodeterminación y autoorganización. En el caso concreto, los últimos prevalecieron sobre el primero, sin que a nuestro juicio se haya aplicado debidamente el principio de proporcionalidad.

El bloque final de capítulos está integrado por dos textos que analizan, en clave sociojurídica, dos sentencias en las que la Sala Superior resolvió asuntos relacionados con dos temas de creciente relevancia pública: la violencia política en razón de género y la protección de los derechos de las personas trans. En el primero de estos trabajos, Karina Ansolabehere emplea un marco teórico que pone el acento en comprender las sentencias como parte de un discurso judicial en el que se plasman y articulan ideas de orígenes distintos. En el caso de la sentencia SUP-REP-689/2022, por medio de la que la Sala Superior validó la inscripción del diputado Gabriel Quadri en el Registro Nacional de Violencia Política por Razón de Género administrado por el INE, Ansolabehere observa un discurso predominantemente autorreferencial, es decir, en el que la Sala Superior se inclina por citarse a sí misma. La autora se pregunta acerca de las implicaciones de la preponderancia de determinadas ideas en la resolución, y concluye que “en esta materia su referencia es ella misma, y que por medio de sus resoluciones y las controversias que resuelve va ampliando los parámetros para combatir y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género”.

El capítulo final de la obra estuvo a cargo de Sandra Serrano García y aborda la resolución de la Sala Superior SUP-JE-1042/2023 que confirmó un acuerdo general que el INE emitió en acatamiento a una sentencia de la Sala Regional Monterrey, relacionado con el reconocimiento del dato en la credencial para votar con fotografía para reconocer a personas no binarias. La impugnación provino de una persona trans binaria que consideró que el acuerdo favorece a personas trans no binarias porque requiere que hayan realizado una rectificación del sexo en su acta de nacimiento, pero discrimina a las personas trans binarias al exigirles haber realizado ese trámite.

De este modo, aunque la Sala Superior confirmó el acuerdo, también encargó al INE analizar la posibilidad de adecuarlo en lo relativo a las personas trans binarias. La autora concluye que “[l]a respuesta dada por la Sala Superior logra asegurar el derecho a la igualdad y a la no discriminación y avanzar en la protección del derecho a la identidad de género de las personas trans”; sin embargo, “también deja ver la necesidad de ceñirse a una teoría de la interpretación que sirva al órgano judicial para la determinación y el alcance de los derechos humanos”.

Crónica de una inconstitucionalidad anunciada: el Plan B ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹

Javier Martín Reyes
Pedro Salazar Ugarte

Introducción

La reforma electoral de 2022-2023 fue una reforma tan potencialmente destructiva como efímera. Por una parte, el llamado Plan B del presidente Andrés Manuel López Obrador fue un conjunto de cambios legislativos agrupado en dos decretos² que pretendían debilitar algunos de los pilares fundamentales del sistema electoral y que presentaba los más variados problemas de constitucionalidad.³ Por la otra, se trató de una reforma que prácticamente no logró ser aplicada, pues en un primer momento los decretos fueron suspendidos y, posteriormente, invalidados en su totalidad por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). De esta manera, sus posibles efectos, por más perniciosos que fueran, resultaron contrarrestados.

¹ Agradecemos a Dayra Sayen Alejandre López por su puntual labor como asistente en la investigación.

² La primera parte del Plan B fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2023 (DOF 2022), mientras que la segunda parte se publicó el 2 de marzo de 2023 (DOF 2023).

³ Véanse los trabajos de Alcántara (2023), Antemate (2022), Beltrán (2023), Cárdenas (2023), Hernández Macías (2023), Hernández Martínez (2023), Maitret (2023), Martín y Marván (2023b), Marván (2023), Mendoza (2023), Miranda y Munayer (2023), Puente (2023), Ramírez (2023), Salmorán (2023) y Zavala (2023).

La literatura especializada no ha pasado la oportunidad de analizar diversos aspectos e implicaciones del Plan B. Además de los trabajos que estudian los problemas de inconstitucionalidad de la reforma, es posible encontrar análisis más o menos detallados del modo en que se aprobaron ambos decretos,⁴ de las modificaciones sustantivas que introdujeron,⁵ así como de las vías impugnativas para controvertirlas.⁶ De igual forma, es posible encontrar algunos trabajos que exploran la relación del Plan B con temas más amplios, como el populismo,⁷ el hiperpresidencialismo⁸ y las dinámicas de autocratización.⁹ Por la naturaleza del tema, es entendible y positivo que los análisis se realicen tanto en la dimensión de los estudios jurídicos como en la de los estudios políticos. Después de todo, se trató de una operación política que pretendía modificar las reglas del juego democrático en México.

Sin embargo, son prácticamente inexistentes los trabajos que analizan, a detalle, las decisiones de la Suprema Corte que lograron la suspensión y, finalmente, la invalidez de la segunda parte del Plan B.¹⁰ Por lo mismo, más allá del resultado inmediato de estas determinaciones —que de ninguna forma es menor, pues brindaron certeza de cara a las elecciones de 2024—, no se cuenta con un buen diagnóstico acerca de

⁴ Véase, por ejemplo, el trabajo de Giles (2023).

⁵ Además de los trabajos citados anteriormente —que analizan aspectos sustantivos de la reforma, así como sus posibles inconstitucionalidades—, véanse los siguientes: Aparicio (2023); Baena (2023); Bárcena, Barrera y Carrillo (2023); Concha (2022); Forcada (2023); Freidenberg (2023); García (2023); Gilas (2023); Saavedra (2023), y Torhton (2022).

⁶ Véase Martín y Salazar (2023).

⁷ Véanse Monsiváis-Carrillo (2023a), Valdés (2023) y Villanueva (2023a).

⁸ Véase Villanueva (2023b).

⁹ Véanse Ibarra (2023), Monsiváis-Carrillo (2023b) y Sánchez (2023).

¹⁰ Martín (2023) analiza la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que invalidó la primera parte del Plan B, pero no aborda ni la suspensión de la segunda parte ni la sentencia que invalidó en definitiva esta segunda parte. Vázquez (2023) sintetiza los principales argumentos del proyecto que presentó el ministro Javier Laynez Potisek para invalidar la segunda parte del Plan B, pero no la versión definitiva de la sentencia (el engrose) que finalmente aprobó el pleno de la Suprema Corte. Conesa (2023) presenta un análisis detallado de la suspensión dictada respecto de la primera parte del Plan B, pero no de la segunda. Rojas (2023) analiza las suspensiones de ambas partes del Plan B y su relación con los precedentes de la SCJN, pero no entra al detalle de las resoluciones. Otros trabajos mencionan el otorgamiento de las suspensiones o la invalidación total de los decretos, pero, de igual manera, no presentan un análisis detallado de las razones que sustentan estas determinaciones (Rodríguez 2023; Ureña 2023).

la calidad argumentativa de las resoluciones de la SCJN ni de las implicaciones de este precedente a mediano y largo plazo.

El presente trabajo académico busca subsanar este vacío en la literatura especializada al realizar un análisis de las resoluciones que permitieron tanto la suspensión total como la invalidación completa de la segunda parte del Plan B, esto es, la resolución dictada en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023, así como la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas. Mostraremos, en términos generales, que las decisiones de la SCJN mediante las cuales se suspendió e invalidó la segunda parte del Plan B son resoluciones sólidas en términos argumentativos y que están sustentadas por precedentes de la propia Suprema Corte. Se trata, en ese sentido, del tipo de resoluciones que deben dictar los tribunales constitucionales en asuntos políticamente sensibles. Frente a las presiones del poder, no hay mejor ruta que la certeza que da el anclarse en las decisiones jurisdiccionales previamente adoptadas.

La controversia constitucional del Instituto Nacional Electoral: la puerta para la suspensión total

El litigio que resultó clave para la suspensión total de la segunda parte del Plan B (DOF 2023) —esto es, el decreto que introdujo la mayor parte de los cambios legislativos— fue la controversia constitucional presentada por el Instituto Nacional Electoral (INE) (2023). La demanda que presentó el representante legal de la autoridad electoral es un documento extenso y complejo, mediante el cual el INE solicitó la invalidación total del segundo decreto del Plan B por violaciones al procedimiento legislativo. Asimismo, planteó diversos conceptos de invalidez encaminados a demostrar la inconstitucionalidad de diversas normas y sistemas de normas contenidas en el segundo decreto.

Algunos de estos planteamientos estaban encaminados a demostrar que diversas disposiciones del decreto violaban la prohibición de leyes privativas, esto es, aparentaban ser normas generales y abstractas, pero, en realidad, regulan situaciones que se agotaban en un número determinado y previamente definido de casos y, por lo mismo, perderían

su vigencia una vez que se apliquen.¹¹ Ese era el caso, por ejemplo, de la destitución inmediata del secretario ejecutivo de la autoridad electoral entonces en funciones.

A efectos del presente análisis, lo que importa es concentrarnos en varias cuestiones respecto a la manera en que el INE solicitó la suspensión de la segunda parte del Plan B. En primer lugar, el INE echó mano de los pocos pero muy relevantes precedentes de la Suprema Corte, en los cuales se reconoce la posibilidad de otorgar suspensiones en controversias constitucionales contra normas generales.¹² En segundo lugar, es importante advertir que el INE no solo solicitó la suspensión de ciertos artículos controvertidos, sino de la totalidad del decreto impugnado y la consecuente reviviscencia de las normas derogadas hasta que el pleno de la Corte pudiera pronunciarse acerca del fondo del asunto. En términos generales, entonces, el INE alegó que procedía una suspensión de todo el decreto, pues durante su aprobación se habían cometido violaciones al proceso legislativo. Conviene citar, en extenso, las razones del INE (2023) para que:

en su caso *se suspenda el Decreto impugnado* hasta en tanto ese Máximo Tribunal se encuentre en condiciones de verificar que el proceso legislativo que le dio origen fue desarrollado de conformidad a las reglas plasmadas en los artículos 71 y 72 constitucionales, así como en los Reglamentos de ambas Cámaras del Congreso de Unión y que no se violaron derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales.

Lo anterior, pues se reclaman violaciones al proceso legislativo, ya que la iniciativa fue aprobada sin la debida discusión y aprobación legislativa, transgrediendo el principio de publicidad y democracia deliberativa. Ello en tanto la Cámara de Diputados calificó la iniciativa, originalmente presentada por el Ejecutivo Federal, como asunto de trámite urgente, a través de un mecanismo que constituyó un fraude a

¹¹ Véase, por ejemplo, la explicación de Martín y Marván (2023a, 351-52) acerca de cómo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha caracterizado a las leyes privativas.

¹² Los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son por demás relevantes, ya que el artículo 14, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, ley reglamentaria) establece que “[l]a suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales”. En particular, el Instituto Nacional Electoral citó la resolución dictada por la Suprema Corte en el recurso de reclamación 68/2021-CA, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 80/2021.

la ley, lo que derivó en la dispensa de todos los trámites, generando la imposibilidad real de su discusión y una votación sin conocimiento del contenido detallado del proyecto de Decreto; situación que aconteció de manera similar en las sesiones de 6 y 15 de diciembre de 2022, en detrimento de los principios de publicidad y democracia deliberativa, al advertirse diversas irregularidades respecto a la publicación de las iniciativas en la Gaceta. Mientras en el Senado de la República hubo la falta de un dictamen aprobado por las Comisiones Unidas de Gobierno y Estudios Legislativos.

En ese sentido, *se solicita la suspensión de mérito para el efecto de que se ordene la reviviscencia de las normas derogadas y abrogadas* hasta que el presente sumario se resuelva definitivamente. Lo anterior, en atención a los diversos vicios de origen que acarrea el acto impugnado y conllevan un detrimento irreparable en los derechos humanos de la ciudadanía, en especial los de carácter político electoral (INE 2023, 413-14).¹³

La controversia constitucional del INE fue turnada al ministro Javier Laynez Potisek. En términos generales, el ministro Laynez ofreció dos argumentos para conceder la suspensión. Por una parte, señaló que el artículo 14, párrafo segundo, de la ley reglamentaria que establece que “[l]a suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales” no operaba en el caso concreto, pues en su demanda el INE controvertía diversas disposiciones por vulnerar la prohibición constitucional de leyes privativas (incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023, 12). Por otra parte, recordó que la Corte había establecido que esa disposición tenía como excepción “aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión irreversible de algún derecho humano” (incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023, 12). Veamos a detalle ambos argumentos.

Acerca de la primera cuestión, el ministro Laynez razonó que la racionalidad de la prohibición contenida en la ley reglamentaria obedecía a que “las características esenciales de las normas controvertidas” —es decir, su “abstracción y generalidad”— hacía “imposible paralizar sus efectos, pues ello implicaría que perdieran su validez, eficacia, fuerza

¹³ Énfasis añadido.

obligatoria o existencia específica” (incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023, 9). Sin embargo, también especificó que “en el presente caso no opera la prohibición a que se refiere la literalidad” de esa disposición, ya que en su demanda el INE se dolía de:

la aprobación de las llamadas “leyes privativas” que prohíbe el artículo 13 de la Constitución Federal, o que refiere que en realidad se trata de actos de individualización de otras normas disfrazados de ley en sentido formal, controvierte también el carácter de norma general de múltiples disposiciones del decreto (incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023, 10).

Por lo tanto, si uno de los planteamientos del INE era precisamente que el decreto contenía preceptos que en realidad no eran normas generales, entonces era posible concluir que, al menos respecto de esas disposiciones, no era aplicable la regla que prohibía dictar suspensiones en controversias relacionadas con normas generales.

Con una argumentación interesante, el ministro Laynez estimó que la prohibición tampoco era aplicable a las normas generales contenidas en el decreto controvertido. De acuerdo con su razonamiento, conceder la suspensión únicamente respecto de las disposiciones que el INE no consideraba como normas generales —sino como normas privativas— podría generar “un caos operativo” que provocaría una enorme incertidumbre. Así lo estableció en su resolución:

[S]i se considerara que la excepción a la prohibición legal de otorgar la suspensión opera únicamente respecto de aquellas disposiciones cuya naturaleza como norma general está cuestionada expresamente en la demanda y, por consiguiente, que sí fuese aplicable al resto del sistema normativo impugnado, entonces se generaría un caos operativo en relación con el funcionamiento del instituto actor, pues una suspensión parcial del decreto podría generar una situación todavía más gravosa justamente para la parte que solicitó la medida cautelar y, por ende, para el ejercicio de las competencias constitucionales que pretende preservar con la promoción de la controversia.

Dicho de otro modo, toda vez que no hay prohibición legal para suspender los efectos de múltiples disposiciones del decreto impugnado que afectan a ciertos órganos esenciales del instituto actor, pues justamente su naturaleza como normas de carácter general está en duda, no puede considerarse tampoco que haya prohibición para suspender los efectos del resto de disposiciones del decreto, pues esto

llevaría a paralizar sólo parcialmente un sistema normativo que debe funcionar como un todo y desembocaría en incertidumbre jurídica respecto de la función del órgano constitucional autónomo que promovió la controversia. Por lo tanto, aquéllas deben seguir su misma suerte y ser susceptibles de ser suspendidas también (incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023, 10-1).

La segunda razón que dio el ministro Laynez para conceder la suspensión fue que el decreto controvertido podía vulnerar, de manera irreparable, diversos derechos humanos. En ese sentido, recordó que era “criterio reiterado”¹⁴ de la Segunda Sala de la Suprema Corte que la aplicación del segundo párrafo del artículo 14 de la ley reglamentaria no debía ser “irrestricta o indiscriminada”. Más aún, señaló que la “Reforma constitucional con y para el Poder Judicial” de 2021,¹⁵ la cual estableció que los derechos humanos también conformaban el parámetro de control en las controversias constitucionales, reforzaba esta conclusión, ya que

si en este medio de impugnación indudablemente se pueden plantear violaciones a derechos humanos, entonces la medida cautelar prevista en la Ley Reglamentaria para este medio de impugnación debe ser efectiva para preservar la materia de la controversia también en relación con planteamientos relativos a violaciones a los derechos humanos (incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023, 13).

¹⁴ En particular, el Instituto Nacional Electoral citó las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los recursos de reclamación 32/2016-CA, 145/2021-CA derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 77/2021, 12/2022-CA derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 218/2021, 18/2022-CA derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 220/2021, 44/2022-CA derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 1/2022, así como en la tesis derivada de la sentencia (precedente) del recurso de reclamación 32/2016-CA, de rubro SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SU CONCESIÓN EN FORMA EXCEPCIONAL EN AQUELLOS CASOS EN QUE LA CONTROVERSIAS SE HUBIERE PLANTEADO RESPECTO DE NORMAS GENERALES QUE IMPLIQUEN O PUEDAN IMPLICAR LA TRANSGRESIÓN DE ALGÚN DERECHO HUMANO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

¹⁵ Acerca de la iniciativa y la reforma constitucional en materia judicial de 2021 —conocida como la Ley Zaldívar—, véanse los trabajos de Garza, López y Martín (2020) y Caballero (2021).

En el caso concreto, el ministro Laynez estimó que se actualizaba la excepción definida por la jurisprudencia de la Suprema Corte. En particular, concluyó que la aplicación del decreto de reformas podría generar vulneraciones irreparables a diversos derechos humanos. En palabras de la resolución:

de aplicarse el ordenamiento combatido, se podrían vulnerar de manera irreparable derechos humanos de la ciudadanía, en especial los de carácter político electoral que presuponen elecciones libres, auténticas y periódicas, organizadas por autoridades independientes e imparciales que se conduzcan en todo momento bajo los principios rectores de la función electoral previstos en el artículo 41, fracción V, de la Constitución Federal; los derechos humanos a la intimidad, privacidad e identidad, que se traducen en múltiples obligaciones para el Instituto Nacional Electoral en relación con la preservación y el resguardo de toda la información contenida en el Padrón Electoral, así como los derechos laborales del personal del referido órgano constitucional autónomo (incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023, 11).

Como puede apreciarse, la resolución que dictó el ministro Laynez fue fundamental.¹⁶ No solo frenó de tajo la aplicación de una reforma profundamente regresiva, sino que, al hacerlo, permitió que el pleno de la Suprema Corte contara con el tiempo necesario para analizar el fondo del asunto. A continuación, se analiza la resolución consecuente mediante la cual la SCJN invalidó en su totalidad la segunda parte del Plan B.

¹⁶ La decisión del ministro Laynez fue controvertida por el Senado de la República. Sin embargo, su recurso de reclamación quedó sin materia, pues antes de que dicho recurso fuese resuelto, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió invalidar en su totalidad la segunda parte del Plan B (lo cual generó, además, que la controversia constitucional del Instituto Nacional Electoral fuese sobreseída). Véase la resolución dictada por unanimidad de votos de los integrantes de la Primera Sala en el recurso de reclamación 122/2023-CA derivado del incidente de suspensión en la controversia constitucional 261/2023, en la cual se sostuvo lo siguiente: “si lo que se combate en el presente medio de impugnación es precisamente la decisión de haber otorgado dicha medida cautelar; la cual en este momento ya no tiene razón de ser porque el Decreto respecto del que se concedió la medida cautelar fue invalidado por este Alto Tribunal en Pleno y la controversia constitucional de la cual deriva el incidente fue sobreseída, entonces, no cabe duda de que ya no subsiste materia respecto de qué pronunciarse en la suspensión. [...] En consecuencia, lo procedente es declarar sin materia el presente recurso de reclamación”.

Las acciones de inconstitucionalidad: la ruta para la invalidación completa

En este caso, los promoventes de las acciones de inconstitucionalidad fueron los partidos políticos Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática, Acción Nacional y Revolucionario Institucional; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como las minorías parlamentarias tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República. Al igual que en la controversia constitucional del INE, los conceptos de invalidez en contra del Plan B se dirigieron tanto a las violaciones del proceso legislativo como a diversas normas y sistemas normativos contenidos en el decreto.

La conclusión del Pleno de la Suprema Corte es ampliamente conocida. El decreto impugnado fue declarado inválido en su totalidad porque el Poder Legislativo incurrió en violaciones graves al proceso legislativo. Por lo mismo, recuperaron su vigencia las disposiciones legales que estaban en vigor antes de la publicación del decreto impugnado en el *Diario Oficial de la Federación*. Es decir, en los hechos, el marco legal en materia electoral vigente antes de la entrada en vigor del llamado Plan B quedó venturosamente intocado. Lo que nos interesa a continuación es rescatar los razonamientos principales mediante los cuales llegó el tribunal constitucional a esa conclusión.

El proyecto de sentencia fue elaborado por el mismo ministro Laynez Potisek. Después de recuperar los argumentos planteados por los actores recurrentes, en el documento se dejó constancia de que “se recibieron en la Suprema Corte de Justicia de la Nación numerosos escritos presentados por diversas personas, organizaciones y grupos en calidad de ‘amigos de la corte’”. El dato merece ser mencionado porque sirve para evidenciar la relevancia que el caso tenía para un amplio sector de la sociedad mexicana. De hecho, la propuesta del Plan A (la iniciativa de reforma constitucional) y el Plan B (la reforma legal) habían sido rechazadas mediante manifestaciones populares muy concurridas en noviembre de 2022 y febrero de 2023 en las principales ciudades del país.

Un argumento presentado por algunas de las acciones de inconstitucionalidad sostenía que la reforma electoral violaba la llamada veda electoral, establecida en el artículo 105 constitucional —las reformas

electorales deben promulgarse y publicarse 90 días antes de que inicie un proceso electoral—, para los procesos electorales locales que se encontraban en curso en Coahuila, Estado de México y de Tamaulipas. La Corte desestimó ese argumento al constatar que el decreto de reformas excluía en su régimen transitorio que las normas aprobadas aplicaran para esas elecciones.

Acto seguido, el pleno de la SCJN entró al análisis medular de las impugnaciones, esto es, las violaciones al procedimiento legislativo. Su primera aproximación al tema fue una reconstrucción cronológica, detallada y pormenorizada —en algunos casos, refiriendo la hora exacta en la que se verificaron los hechos— de todos los actos que tuvieron lugar tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República relacionados con la aprobación del llamado Plan B.

Este no es el espacio para reproducir la cronología de hechos y decisiones legislativas, pero es importante advertir que la Corte los refirió como punto de partida para el análisis constitucional que llevaría a cabo más adelante. Se puede decir que se trató de las premisas fácticas en las que se basó la decisión. El quid de la cuestión era determinar si se habían verificado violaciones al proceso legislativo que fueran invalidantes del mismo.

Para determinarlo, la Corte, además de la reconstrucción de hechos, recuperó sus precedentes en la materia, así como los argumentos sobre el particular esgrimidos por los diferentes actores que promovieron las acciones de inconstitucionalidad. Con esos elementos, identificó ocho cuestiones jurídicas concretas por resolver, las cuales se reproducen textualmente:

1. ¿El Congreso de la Unión omitió indebidamente llevar a cabo un ejercicio de parlamento abierto antes de aprobar el decreto impugnado?
2. ¿Los integrantes del Congreso de la Unión tienen constitucionalmente prohibido hacer suyas y solicitar que se tramiten como urgentes las iniciativas del Ejecutivo Federal que no sean de carácter preferente?
3. ¿La Cámara de Diputados omitió indebidamente motivar la dispensa del trámite ordinario de la iniciativa sometida a discusión?
4. ¿La Cámara de Diputados omitió publicar con la anticipación debida la iniciativa sometida a discusión?
5. ¿Los integrantes de la Cámara de Diputados tuvieron un plazo razonable para deliberar la iniciativa sometida a discusión?

6. ¿Las Cámaras del Congreso de la Unión modificaron indebidamente artículos del proyecto de decreto que ya habían sido aprobados?
7. ¿Las Comisiones Unidas del Senado de la República omitieron indebidamente aprobar su dictamen de manera conjunta?
8. De acreditarse alguna (o varias) de las violaciones al procedimiento legislativo alegadas por los accionantes, ¿tiene(n) potencial invalidante en el caso concreto? (acción de inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas, 73).

Respecto de la primera cuestión, la Corte concluyó que, si bien los ejercicios de parlamento abierto son positivos en un sistema democrático, no representan un requisito constitucional de validez de las normas aprobadas por el Poder Legislativo mexicano. Esa conclusión fue consecuente con diversos precedentes de la SCJN que fueron referidos en la sentencia. Lo mismo aplica para la conclusión de que el parlamento abierto es una figura útil para el ejercicio de algunos derechos —como la transparencia legislativa—, pero no es un requisito constitucional determinante para su garantía. Así que la ausencia de un ejercicio de parlamento abierto no constituye causa de invalidez de la reforma electoral impugnada. A la luz de los precedentes de la Corte aplicados en el caso concreto, consideramos que esta es una conclusión defendible.

Tampoco resultó procedente el argumento de que los integrantes del Congreso de la Unión estaban impedidos para hacer suyas y solicitar que se tramitaran como urgentes las iniciativas del Ejecutivo Federal que no sean de carácter preferente. En palabras del pleno de la SCJN:

el hecho de que determinados legisladores hagan suya una iniciativa del Presidente de la República que nunca fue presentada como preferente y, además, soliciten al pleno de la Cámara respectiva que se le dispense el trámite ordinario para discutirla de inmediato, no representa por sí mismo una violación al proceso legislativo (acción de inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas, 89).

Sin embargo, la Corte —de nuevo sustentada en sus precedentes— sostuvo que, en virtud del principio de deliberación democrática que es “pilar de todo proceso legislativo desarrollado en el marco de la Constitución Federal” (acción de inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas, 91), las razones que conduzcan “a calificar un asunto como de urgente resolución para efectos de dispensar el trámite legislativo ordinario

siempre deben motivarse” (acción de inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas, 91). Es decir, dado que la dispensa de trámites en un proceso legislativo es una medida extraordinaria, la decisión de adoptarla requiere de una justificación sólida basada en tres aspectos:

(i) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; (ii) una relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad, y (iii) que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos (acción de inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas, 92).

El tema es de la máxima relevancia porque, por un lado, la Corte reiteró que la deliberación parlamentaria no es una cuestión accesorio, sino un elemento definitorio de un proceso legislativo constitucional y, por el otro lado, reafirma que los argumentos son indispensables sin importar las mayorías legislativas que aprueben las dispensas. Ambos argumentos no son nuevos. Como la Suprema Corte recuerda en su sentencia, la decisión acerca de la segunda parte del Plan B confirma una línea jurisprudencial que se ha consolidado en las últimas dos décadas. Es importante advertirlo, porque algunos actores políticos cuestionaron la decisión de la Corte al aducir de manera errada que se fundaba en argumentos *ad hoc*, para el caso del Plan B.

En el caso concreto, la Corte refirió que la omisión de motivación para la dispensa legislativa por parte de la Cámara de Diputados ya había sido acreditada en el decreto de reformas a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas por el pleno del tribunal constitucional (acción de inconstitucionalidad 29/2023 y acumuladas). Dado que se trataba del mismo decreto de reformas, la Corte se limitó a reiterar lo que había dicho anteriormente:

[L]a Cámara de Diputados fue completamente omisa en motivar la dispensa del trámite ordinario por condición de urgencia en dos ocasiones y, por consiguiente, incurrió en una violación constitucional

grave en relación con este procedimiento legislativo (acción de inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas, 94).

La conclusión fue contundente y consistente. Para ofrecerle sustento sólido, de nueva cuenta, en la sentencia se reprodujeron hechos y dichos —citando la versión estenográfica de la sesión correspondiente de la Cámara de Diputados— relacionados con esa decisión legislativa. Así, nuevamente, el pleno de la SCJN reiteró un criterio que resulta medular: los votos mayoritarios no están por encima de la carga argumentativa. Legislar es una cuestión de motivación, no de mayoriteo. Con esa decisión, de manera implícita, el máximo tribunal del país reiteró un criterio jurisdiccional con un anclaje teórico en la mejor tradición democrática. Los votos son importantes, pero no suficientes. En una democracia constitucional, las razones jurídicas son fundamentales y, en su ausencia, las decisiones legislativas carecen de validez. Vale la pena advertir que el criterio tiene sustento en la interpretación constitucional que la Corte ha hecho del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo tanto, estamos frente a una determinación que es teóricamente sólida y constitucionalmente fundada.

La lógica de la deliberación exige, según consta en la sentencia de la SCJN, que tanto las minorías como las mayorías conozcan las iniciativas que serán sometidas a votación. A este respecto, existen precedentes —referidos en la sentencia— que datan de hace lustros. En el caso concreto, el pleno de la Corte analizó si la iniciativa discutida en la Cámara de Diputados había sido publicada en la *Gaceta Parlamentaria* con la anticipación debida. Después de reconstruir los tiempos y los hechos, también en este caso, el tribunal constitucional concluyó que la Cámara de Diputados fue omisa en su obligación reglamentaria; en específico, de nuevo, se ciñó a lo que ya había acreditado en torno a las reformas aprobadas en el mismo acto legislativo conforme a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así, una vez más, se acreditó una violación al principio de deliberación democrática previsto en el artículo 72 constitucional.

A esos dos argumentos se sumaría uno más. Primero, se acreditó que la deliberación democrática también había sido inhibida por la brevedad del tiempo (cuatro horas y media) con el que contaron las personas legisladoras para estudiar unas iniciativas de reforma particularmente

extensas (más de 450 artículos). Simple y llanamente, la Corte determinó que no se había contado con el tiempo necesario para conocer y opinar de manera concienzuda los textos presentados ante el órgano legislativo. De nuevo, el punto se acreditó con los dichos y hechos atinentes.

Dispensa de trámites sin la motivación debida, falta de publicación oportuna de la iniciativa e insuficiencia de tiempo para el estudio y la discusión fueron factores determinantes para que el pleno de la Corte invalidara el proceso legislativo mediante el que se aprobó el Plan B en la Cámara de Diputados. Pero, además de esos tres argumentos, el tribunal constitucional acreditó que en dicha cámara legislativa se alteraron de manera indebida algunos artículos que ya habían sido previamente aprobados por el Congreso de la Unión, con lo cual se contravino lo dispuesto por el mismo artículo 72 constitucional en su apartado E. Otra vez, el pleno de la Corte acreditó su veredicto al reconstruir hechos y reproducir los artículos indebidamente alterados. En la sentencia consta una tabla comparativa que no deja lugar a dudas.

Por si no bastara, también se demostró que las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos del Senado de la República sostuvieron sesiones extraordinarias durante el proceso legislativo sin el *quorum* legal requerido. Ello implicó que el dictamen legislativo correspondiente no fuera aprobado por la mayoría absoluta de los integrantes de dichas comisiones. De nuevo, el hecho quedó acreditado de manera fehaciente en la sentencia del máximo tribunal del país. El combo aquí resumido y probado en extenso en la sentencia de la Corte solo podía conducir al tribunal en una dirección:

Esto quiere decir que la falta de motivación de las dispensas aprobadas por la Cámara de Diputados, la falta de publicación y distribución de la iniciativa, su modificación indebida en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, la falta de un plazo razonable para discutir y aprobar el contenido de la iniciativa, la modificación de artículos ya aprobados y la emisión de un dictamen sin reunir el *quorum* y la mayoría requerida por el reglamento representan, en su conjunto, violaciones al principio de democracia deliberativa con el potencial suficiente para decretar la invalidez del decreto impugnado en el presente asunto (acción de inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas, 133).

Así lo decidió el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 22 de junio de 2023, aunque la precisión obliga a puntualizar que la médula del asunto —la invalidez del infame e inconstitucional Plan B— fue votada por 9 de 11 integrantes de ese tribunal. Las ministras Loretta Ortiz Ahlf y Yasmín Esquivel Mossa votaron en contra, con criterios que no compartimos. Dejamos que sean las personas lectoras las que juzguen los alegatos formulados por la ministra Ortiz Ahlf en su voto particular —algo que es imposible en el caso de Esquivel Mossa, pues ni siquiera se tomó la molestia de publicar un texto para intentar la defensa de su criterio—.¹⁷

A manera de conclusión

Durante muchos años, en los más variados espacios académicos hemos insistido en la necesidad de analizar con ojo crítico las decisiones de los tribunales, especialmente, aquellas que toman los órganos de cierre y que no admiten recurso judicial alguno.¹⁸ Y no en pocas ocasiones hemos llamado la atención acerca de la errática forma en que los máximos órganos jurisdiccionales del país —la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— han resuelto, con criterios endebles y contradictorios, algunos de los asuntos de la mayor relevancia política para el poder en turno. En esos casos, por desgracia, todo parece indicar que las presiones políticas le terminan ganando la partida a las razones jurídicas.

La tensión entre el poder y el derecho es consustancial a los estados constitucionales, sobre todo, cuando estos se organizan con base en los

¹⁷ Al momento de finalizar este capítulo, en la página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación era posible encontrar el “engrose” de la sentencia, así como tres votos concurrentes (de la ministra Piña Hernández, la ministra Ríos Farjat y el ministro Zaldívar Lelo de Larrea) y un voto particular (de la ministra Ortiz Ahlf). El voto particular de Esquivel Mossa brilla por su ausencia, a pesar de que en la sentencia quedó asentado que ella anunció que sí formularía uno: “Las señoras ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares” (acción de inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas, 139).

¹⁸ Véanse, por mencionar algunos ejemplos relacionados con la justicia constitucional y electoral, los trabajos contenidos en las obras coordinadas por Córdova y Salazar (2009), Concha y López (2016) y Garza y Martín (2021).

principios e instituciones del modelo democrático constitucional. Esto es así, porque los poderes electos por el voto popular —Legislativo y Ejecutivo— presumen una legitimidad que proviene de las urnas y, en esa medida, ostentan la representación de la ciudadanía. En particular, por su carácter colegiado, el Poder Legislativo refleja y proyecta los intereses de las personas votantes. Los tribunales constitucionales, en cambio, encuentran el fundamento de su legitimidad en sus decisiones, las cuales deben ser jurídicas y fundarse en razonamientos y precedentes sólidos. Por eso, cuando los jueces constitucionales rechazan o invalidan una decisión adoptada por la mayoría legislativa, deben hacerlo con argumentos convincentes. Después de todo, lo que está en juego es la validez de una decisión que proviene del órgano que detenta la representación democrática. En ese sentido, quienes suscriben afirman que las decisiones de los tribunales constitucionales suelen —y pueden, legítimamente— ser contramayoritarias.

En contextos y coyunturas políticas en las que el titular del Poder Ejecutivo concentra mucho poder y cuenta con una mayoría de legisladores afín a su gobierno —ya sea porque forman parte del mismo partido político o porque se logran las alianzas políticas necesarias—, la tensión con los tribunales constitucionales tiende a incrementarse. Esto es así, porque las decisiones contramayoritarias de los jueces pueden invalidar aquellas que son impulsadas por el Poder Ejecutivo mediante el Poder Legislativo. Si, además, el perfil del gobernante es de talante populista,¹⁹ la confrontación entre la lógica del poder político y las razones del derecho suelen incrementarse. Se trata de un fenómeno recurrente que no es exclusivo de nuestro país, pero que en México ha cobrado fuerza durante el gobierno del presidente López Obrador. Su gestión ha sido particularmente hostil con los jueces, en general, y con la justicia constitucional, en particular.²⁰ De ahí que las resoluciones de los tribunales constitucionales —en este caso, de la SCJN— deben ser particularmente sólidas. Una decisión contramayoritaria con sustento frágil o fundamento constitucional endeble puede ser causa, incluso, de una crisis constitucional.

¹⁹ Véase, por mencionar un ejemplo destacado, el trabajo de Salmorán (2021).

²⁰ Véase López Ayllón, López Noriega y Martín (2020).

Por fortuna, ese no fue el caso de las resoluciones que se han analizado en este capítulo. Tanto la decisión de suspender totalmente como la de invalidar por completo la segunda parte del Plan B son resoluciones claras, contundentes y que respetan los propios precedentes de la Suprema Corte. Se trata, en ese sentido, de decisiones ejemplares por parte de nuestro tribunal constitucional y de sus integrantes. Y aunque la SCJN no tuvo la posibilidad de pronunciarse respecto de los muchos otros problemas de constitucionalidad de diversos artículos del Plan B —lo cual hubiese permitido fijar criterios relevantes para eventuales reformas electorales—,²¹ es difícil no celebrar las decisiones de nuestro máximo tribunal. A veces, las mejores decisiones judiciales son aquellas que se anclan, con claridad y firmeza, en líneas jurisprudenciales sólidas que se toman en serio los principios de la democracia constitucional.

²¹ Al respecto, véase Martín (2023).

Fuentes consultadas

Acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023. Promoventes: Partidos Políticos de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Diversos Diputados y Diversos Senadores Integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, Partido Político Movimiento Ciudadano y Partido Político del Estado de Jalisco denominado Hagamos. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=308528> (consultada el 13 de octubre de 2023).

Acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023. Promoventes: Partido Movimiento Ciudadano, Partido de la Revolución Democrática, Partido Acción Nacional, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Partido Revolucionario Institucional e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. 22 de junio de 2023. (consultada el 13 de octubre de 2023).

Alcántara Silva, Andrés. 2023. La (ir)regularidad constitucional del Plan B electoral. *Nexos. El Juego de la Suprema Corte*. 10 de abril. Disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-irregularidad-constitucional-del-plan-b-electoral/> (consultada el 13 de octubre de 2023).

Antemate Mendoza, Miguel Ángel. 2022. Del plan B al plan C de la reforma electoral. *Nexos. El Juego de la Suprema Corte*. 16 de diciembre. Disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-irregularidad-constitucional-del-plan-b-electoral/> (consultada el 13 de octubre de 2023).

Aparicio Castillo, Francisco Javier. 2023. Reforma electoral e integración de mesas directivas de casilla. En Martín y Marván 2023a, 152-68.

Baena, Gabriela. 2023. Plan B: impacto en el uso y vigilancia del dinero en la política. En Martín y Marván 2023a, 173-81.

Bárcena Arévalo, Erika, Paulina Barrera Rosales y Uriel Carrillo Altamirano. 2023. La inclusión para después: opinión sobre las ac-

- ciones afirmativas para grupos en situación de vulnerabilidad. En Martín y Marván 2023a, 247-63.
- Beltrán Miranda, Yuri. 2023. El voto extraterritorial en la reforma electoral. En Martín y Marván 2023a, 264-76.
- Caballero Juárez, José Antonio. 2021. *La reforma judicial de 2021. ¿Hacia dónde va la justicia?* México: IIJ-UNAM.
- Cárdenas Gracia, Jaime. 2022. “La iniciativa de reforma constitucional electoral promovida por el presidente de la República”. *Hechos y Derechos*, 69, 1-7.
- Concha Cantú, Hugo. 2022. “El plan B de AMLO: ¿una reforma electoral para la democracia?”. *Nexos. El Juego de la Suprema Corte*. 12 de diciembre. Disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-plan-b-de-amlo-una-reforma-electoral-para-la-democracia/> (consultada el 13 de octubre de 2023).
- y Saúl López Noriega, coords. 2016. *La (in)justicia electoral a examen*. México: IIJ-UNAM.
- Conesa Labastida, Luisa. 2023. “La suspensión del Plan B: salvaguarda del principio de certeza electoral y democrática”. *Nexos. El Juego de la Suprema Corte*. 27 de febrero. Disponible en <https://eljuego.delacorte.nexos.com.mx/la-suspension-del-plan-b-salvaguarda-del-principio-de-certeza-electoral-y-democratica/> (consultada el 13 de octubre de 2023).
- Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte, coords. 2009. *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*. México: IIJ-UNAM.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2023. México: Cámara de Diputados.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2022. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. 27 de diciembre. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675885&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0 (consultada el 13 de octubre de 2023).
- . 2023. 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 se expide la Ley

- General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2 de marzo. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0 (consultada el 13 de octubre de 2023).
- Forcada Gallardo, Diego. 2023. Regulación jurídica de la reelección. En Martín y Marván 2023a, 277-85.
- Freidenberg, Flavia. 2023. Partidos políticos: problemas, reformas y pendientes. En Martín y Marván 2023a, 192-225.
- García Angeles, Diana. 2023. Una reforma benevolente con las ilegalidades: los cambios al sistema de sanciones que propone el Plan B de la reforma electoral. En Martín y Marván 2023a, 182-91.
- Garza Onofre, Juan Jesús, Saúl López Noriega y Javier Martín Reyes. 2020. “¿Qué propone la iniciativa de reforma judicial de AMLO y Zaldívar?”. *Nexos. El Juego de la Suprema Corte*. 13 de febrero. Disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/que-propone-la-iniciativa-de-reforma-judicial-de-amlo-y-zaldivar/> (consultada el 30 de enero de 2023).
- y Javier Martín Reyes, coords. 2021. *Ni tribunal ni electoral*. México: IJJ-UNAM/CIDE.
- Gilas, Karolina. 2023. Paridad y representación en la reforma electoral de 2022. En Martín y Marván 2023a, 227-46.
- Hernández Macías, Juan Luis. 2023. La legislatura a examen: análisis del proceso legislativo de la reforma electoral 2022-2023. En Martín y Marván 2023a, 32-45.
- Hernández Martínez, María del Pilar. 2023. El servicio profesional electoral nacional: el último aliento de la legalidad democrática. En Martín y Marván 2023a, 94-100.
- Ibarra del Cueto, Juan Fernando. 2023. “Plebiscitarianism and State Capacity Erosion in Mexico”. *Revista de Ciencia Política*, 43(2), 301-22.
- Incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023. Actor: Instituto Nacional Electoral.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2023. Presenta INE segunda Controversia Constitucional en contra de la reforma electoral. 9 de marzo. Disponible en <https://centralectoral.ine.mx/2023/03/09/presenta-ine-segunda-controversia-constitucional-en-contra-de-la-reforma-electoral/> (consultada el 13 de octubre de 2023).

- Juárez Gámiz, Julio. 2023. "Última llamada antes de la debacle electoral". *Letras Libres*. 7 de febrero. Disponible en <https://letraslibres.com/politica/julio-juarez-reforma-ine-plan-b/> (consultada el 13 de octubre de 2023).
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2021. México: Cámara de Diputados.
- López Ayllón, Sergio, Saúl López Noriega, y Javier Martín Reyes. 2020. Todo por la razón y el derecho (hasta que estorben). La tensión entre Constitución, reformas y gobierno. En *Balance temprano. Desde la izquierda democrática*, coords. Ricardo Becerra y José Woldenberg, 73-92. México: Grano de Sal.
- Maitret Hernández, Armando. 2023. La ley de medios de impugnación en el Plan B de reforma electoral. En Martín y Marván 2023a, 329-38.
- Martín Reyes, Javier. 2023. La muerte judicial del "Plan B": certeza inmediata y riesgos futuros. Manuscrito en proceso de dictaminación.
- y Pedro Salazar Ugarte. 2023. ¿Es posible impugnar la reforma electoral de 2023? El rompecabezas de la justicia electoral. En Martín y Marván 2023a, 367-73.
- y María Marván Laborde, coords. 2023a. *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*. México: IIJ-UNAM.
- y María Marván Laborde. 2023b. La reforma electoral de 2023: el alud de inconstitucionalidades. En Martín y Marván 2023a, 340-66.
- Mendoza Bergmans, Erika. 2023. "Propaganda gubernamental: el primer dardo del plan B electoral". *Nexos. El Juego de la Suprema Corte*. 27 de marzo. Disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/propaganda-gubernamental-el-primer-dardo-del-plan-b-electoral/> (consultada el 30 de enero de 2023).
- Miranda Jaimes, René y Munayer, Farah. 2023. Plan B: el embate al padrón electoral y lista de votantes. En Martín y Marván 2023a, 102-15.
- Monsiváis-Carrillo, Alejandro. 2023a. "Populismo, desinformación e integridad electoral en México". *Revista Elecciones*, 22(25), 151-82.

- . 2023b. “Populismo, repertorios autoritarios y subversión de la democracia”. *Revista Mexicana de Sociología*, 85 (NE), 11-38.
- Precedente (Sentencia) recurso de reclamación 32/2016-CA. SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU CONCESIÓN EN FORMA EXCEPCIONAL EN AQUELLOS CASOS EN QUE LA CONTROVERSIA SE HUBIERE PLANTEADO RESPECTO DE NORMAS GENERALES QUE IMPLIQUEN O PUEDAN IMPLICAR LA TRANSGRESIÓN DE ALGÚN DERECHO HUMANO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/200231> (consultada el 13 de octubre de 2023).
- Puente, Khemvirg. 2023. El proceso legislativo para la aprobación del Plan B. En Martín y Marván 2023a, 18-31.
- Ramírez Höhne, Paula. 2023. ¿Adiós a las elecciones auténticas? En Martín y Marván 2023a, 287-317.
- Recurso de reclamación 32/2016-CA. Recurrentes: Tribunal Superior de Justicia, Consejo de la Judicatura, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tribunal Electoral, todos de la Ciudad de México. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=201239> (consultada el 13 de octubre de 2023).
- Recurso de reclamación 145/2021-CA derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 77/2021. Recurrente: Poder Ejecutivo Federal. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=291334> (consultada el 13 de octubre de 2023).
- Recurso de reclamación 68/2021-CA derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 80/2021. Recurrente: Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=285903> (consultada el 13 de octubre de 2023).
- Recurso de reclamación 12/2022-CA derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 218/2021. Recurrente: Poder Ejecutivo Federal. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=285903>.

- gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=292007 (consultada el 13 de octubre de 2023).
- Recurso de reclamación 18/2022-CA derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 220/2021. Recurrente: Instituto Federal de Telecomunicaciones. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=292060> (consultada el 13 de octubre de 2023).
- Recurso de reclamación 44/2022-CA derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 1/2022. Demandado y recurrente: Poder Ejecutivo Federal. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=293357> (consultada el 13 de octubre de 2023).
- Recurso de reclamación 122/2023-CA derivado del incidente de suspensión en la controversia constitucional 261/2023. Recurrente: Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=311593> (consultada el 13 de octubre de 2023).
- Rodríguez Cruz, Frida. 2023. “El Plan B ante la Suprema Corte: rutas de análisis”. *Nexos. El Juego de la Suprema Corte*. 27 de marzo. Disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-plan-b-ante-la-suprema-corte-rutas-de-analisis/> (consultada el 13 de octubre de 2023).
- Rojas Zamudio, Laura. 2023. “Las suspensiones del Plan B de la Suprema Corte”. *Nexos. El Juego de la Suprema Corte*. 2 de mayo. Disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/las-suspensiones-del-plan-b-de-la-suprema-corte/> (consultada el 13 de octubre de 2023).
- Saavedra Herrera, Camilo Emiliano. 2023. “¿Y todo para qué?”. El riesgo de desmantelar al INE para ahorrar unos centavos. En Martín y Marván 2023a, 116-130.
- Salmorán Villar, Guadalupe. 2021. *Populismo. Historia y geografía de un concepto*. México: IIJ-UNAM.
- . 2023. Los cambios a la Secretaría Ejecutiva del INE. En Martín y Marván 2023a, 63-71.
- Sánchez Talanquer, Mariano. 2023. El “Plan B” o el caballo de Troya. En Martín y Marván 2023a, 53-62.

- Torhton, Miguel. 2022. "Reforma electoral 2022: de lo perdido, lo arrebatado". *Nexos Desarmar la Corrupción*. 12 de diciembre. Disponible en <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/reforma-electoral-2022-de-lo-perdido-lo-arrebatado/> (consultada el 13 de octubre de 2023).
- Ureña, Carla Erika. 2023. "Orden en el caos". *Letras Libres*. 20 de abril. Disponible en <https://letraslibres.com/politica/carla-erika-urena-suprema-corte-orden-caos/> (consultada el 13 de octubre de 2023).
- Valdés Ugalde, Francisco. 2023. "El Plan B: autopsia de un muerto en vida". *Letras Libres*. 28 de marzo. Disponible en <https://letraslibres.com/politica/plan-b-reforma-electoral-democracia/> (consultada el 13 de octubre de 2023).
- Vásquez, Paula Sofía. 2023. "¿El fin del Plan B electoral? La forma sí es fondo". *Nexos. El Juego de la Suprema Corte*. 22 de junio. Disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-fin-del-plan-b-la-forma-si-es-fondo-y-el-desaseo-legislativo/> (consultada el 13 de octubre de 2023).
- Villanueva Ulfsgard, Rebecka. 2023a. "López Obrador's hyper-presidentialism: populism and autocratic legalism defying the Supreme Court and the National Electoral Institute". *The International Journal of Human Rights*, 27(8), 1-25.
- . 2023b. "Separation of Powers in Distress: AMLO's Charismatic Populism and Mexico's Return to Hyper-presidentialism". *Populism*, 6, 55-79.
- Zavala A., Marco Antonio. 2023. Un transitorio ominoso. En Martín y Marván 2023a, 72-93.
- Zedillo Ortega, Roberto. 2023. "¿Eres parte de algún grupo discriminado? El Plan B pone en riesgo tus derechos". *Gatopardo*. 2 de febrero. Disponible en <https://gatopardo.com/noticias-actuales/plan-b-ine-mujeres-lgbti/> (consultada el 13 de octubre de 2023).

Análisis de las sentencias SUP-JDC-1479/2022 y acumulado, SUP-JDC-74/2023 y acumulados (designación de consejerías electorales y presidencia del Instituto Nacional Electoral)

Khemvirg Puente M.

Introducción

Uno de los temas más controversiales en la delimitación de fronteras entre el derecho parlamentario y el derecho electoral es la competencia de las autoridades en relación con las funciones de la legislatura y las de los órganos jurisdiccionales. En ese sentido, es relevante el análisis de las sentencias SUP-JDC-1479/2022 y SUP-JDC-74/2023, en virtud de que impugnan un acto jurídico del Poder Legislativo.

Ambos asuntos destacan debido a que en la sentencia de 2022 se revocó el acuerdo emitido por la Cámara de Diputados relativo al proceso para la designación del Comité Técnico de Evaluación y la convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), así como sus criterios específicos de evaluación, mientras que en la sentencia de 2023:

- 1) Se desechan de plano las demandas de los juicios ciudadanos.
- 2) Se confirma la convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y de sus criterios específicos de evaluación en lo referente al requisito de residencia efectiva.
- 3) Se modifica dicha convocatoria en cuanto a la integración de la quinteta de la presidencia, ya que esta debe integrarse exclusivamente por mujeres, de conformidad con la alternancia de género.

En este texto se analizan ambas sentencias y los argumentos que prevalecieron para su determinación final. Enseguida, se describe el marco jurídico vigente que norma el ejercicio de las funciones de la Cámara de Diputados en la materia, los aspectos más relevantes de los actos impugnados, las consideraciones de la resolución y los actos legislativos que se celebraron en el contexto de ambas sentencias.

El proceso de designación de las consejeras y los consejeros electorales

Marco jurídico

El artículo 41, base V, apartado A, párrafo quinto, incisos a al e, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece los principios y las reglas a las que debe sujetarse el proceso para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del INE. También, en su párrafo segundo, el artículo 41 constitucional establece que la ley determinará las formas y modalidades que correspondan para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo federal y sus equivalentes en las entidades federativas. Ello es relevante para el análisis de las sentencias, ya que el mismo artículo señala que en la integración de los organismos autónomos igualmente se observará el principio de paridad.

El texto constitucional¹ señala que “El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos”, y se les designará con el voto de las dos terceras partes de

¹ “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

los miembros presentes de la Cámara de Diputados al cumplir con el siguiente procedimiento:

- a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero presidente y las consejerías electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límite y los plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación; este será integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados; dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6 constitucional.
- b) El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurran a la convocatoria pública, evaluará que cumplan con los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

El Instituto contará con una oficialía electoral investida de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley".

de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados.

- c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero presidente y las consejerías electorales, a fin de que, una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al pleno de la cámara la propuesta con las designaciones correspondientes.
- d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo al que se refiere el inciso a, sin que el órgano de dirección política de la cámara haya realizado la votación o la remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho no se alcance la votación requerida en el pleno, se deberá convocar a este a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité.
- e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a, y sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c y d, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité.

Por su parte, en el artículo 34 bis de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se establece la definición del órgano que propone la convocatoria, sus atribuciones en la materia y cuáles son los elementos que esta debe contener para la elección de las consejerías.

En su artículo 33, la Ley del Congreso describe que la Junta de Coordinación Política (Jucopo) es “la expresión de la pluralidad de la Cámara” y “es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos” que serán votados en el pleno, y es su responsabilidad construir acuerdos entre los partidos políticos con representación en dicha cámara para que el trabajo plenario pueda desarrollarse de manera armónica y que, a pesar de sus diferencias políticas, avancen los trámites parlamentarios. De igual forma, el artículo 34 bis, agregado en 2008 y reformado en 2017, establece

que la convocatoria para la designación del consejero presidente y las consejerías electorales deberá contener “por lo menos” los siguientes elementos:

- a) El proceso de designación para el que se convoca, los requisitos legales que deben satisfacer los aspirantes y los documentos que deben presentar para acreditarlos.
- b) Las reglas y los plazos para consultar, según el caso, a la ciudadanía o a las instituciones públicas de educación superior.
- c) Las fechas y los plazos de cada una de las etapas del procedimiento de designación, en los términos del artículo 41 constitucional.
- d) Tratándose de la designación del contralor general, el órgano o la comisión que se encargará de la integración de los expedientes, la revisión de documentos, las entrevistas, los procesos de evaluación y la formulación del dictamen que contenga las candidaturas aptas para ser votadas por la cámara. En todo caso, deberá convocarse a las instituciones públicas de educación superior para que realicen sus propuestas.
- e) Tratándose de la designación de los consejeros presidente y electorales.
 - i. El órgano o la comisión que se encargará de la recepción de los documentos e incorporación de los expedientes, su revisión e integración de la lista que contenga los aspirantes que cumplan los requisitos establecidos para que los grupos parlamentarios formulen sus propuestas con base en ella.
 - ii. Presentadas las propuestas, la comisión o el órgano encargados de entrevistar y evaluar a los ciudadanos propuestos por los grupos parlamentarios, así como de formular el dictamen respectivo que consagre los resultados para los efectos conducentes.
- f) Los criterios específicos con que se evaluará a los aspirantes.

En esa misma disposición quedó establecido que “En el proceso de designación de los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral, se procurará la inclusión paritaria de hombres y mujeres”. Todo lo anterior fue el marco normativo aplicable para la aprobación de los acuerdos de la Jucopo, a fin de avanzar en el proceso de designación de las consejerías y la presidencia del Consejo General del INE.

Antecedentes

Las sentencias en cuestión fueron una respuesta a los actos jurídicos del pleno de la Cámara de Diputados, los cuales se aprobaron a propuesta de la Jucopo. A continuación, se enuncian los acuerdos, la convocatoria y los juicios que dan contenido a los hechos impugnados.

El primer acuerdo de la Jucopo fue aprobado el 12 de diciembre de 2022 y, un día después, por el pleno de la Cámara de Diputados en la sesión ordinaria. Después de un receso por una sesión solemne matutina realizada ese día, la secretaria de la Mesa Directiva informó que estaba disponible en las tabletas electrónicas, en cada una de las curules en las que se aloja la información de la sesión, un acuerdo de la Jucopo “relativo al proceso para la designación del Comité Técnico de Evaluación, la convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y de sus criterios específicos de evaluación”. El presidente de la Mesa Directiva no consultó si había alguna legisladora o legislador interesado en participar o discutir su contenido y, como es costumbre, tampoco hubo una presentación de los contenidos del acuerdo por parte de la Jucopo, de tal forma que el presidente de la mesa ordenó que se abriera de inmediato el sistema de votación hasta por 10 minutos. Se recogió un total de 449 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, con lo que el pleno aprobó dicho acuerdo; es decir, la aprobación fue por unanimidad de la cámara.² En consecuencia, el 19 de diciembre de 2022 se recibieron en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dos juicios electorales ciudadanos que fueron acumulados (SUP-AG-297/2022 y SUP-AG-298/2022) y turnados a la ponencia de la magistratura correspondiente para la sustanciación, prevista en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

Uno de los primeros aspectos para determinar su competencia fue considerar que el acto impugnado, si bien es un acuerdo parlamentario aprobado por el pleno, no se trata de uno de naturaleza parlamentaria, sino electoral, en el que efectivamente participan tanto el pleno de la

² Versión estenográfica de la sesión ordinaria del martes 13 de diciembre de 2022 <http://cronica.diputados.gob.mx>

cámara como la Jucopo, así como un órgano externo designado por esta, a saber, el Comité Técnico de Evaluación. Así, se concluye que “no se relaciona con un acto propio de la vida interna del órgano legislativo respecto del cual la Constitución federal le haya conferido una discreción absoluta a la persona legisladora”.

Esta justificación se relaciona con la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022, que fueron promovidas por el partido Movimiento Ciudadano en contra del artículo 10, numeral 1, inciso h, de la LGSMIME, adicionado en abril de 2022, mediante el cual se pretendió agregar una causal de improcedencia a los medios de impugnación que son competencia del TEPJF, con la siguiente redacción:

Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos:

[...]

h) Cuando se pretenda impugnar cualquier acto parlamentario del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus Cámaras, emitido por sus órganos de gobierno, como los concernientes a la integración, organización y funcionamiento internos de sus órganos y comisiones legislativas.

Esta adición pretendía dotar al Legislativo de discrecionalidad absoluta respecto de cualquier acto parlamentario, lo cual notoriamente violaría los principios de legalidad y de división de poderes, así como la independencia judicial. Incluso antes se había determinado que sí pueden proceder este tipo de juicios, en la jurisprudencia del TEPJF 2/2022, de rubro ACTOS PARLAMENTARIOS: SON REVISABLES EN SEDE JURISDICCIONAL ELECTORAL, CUANDO VULNERAN EL DERECHO HUMANO DE ÍNDOLE POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE EJERCICIO EFECTIVO DEL CARGO Y DE REPRESENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA, que fue resultado de una interpretación de los artículos 1, 17, 41 y 116 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

Asimismo, impedir en abstracto que un órgano jurisdiccional pueda revisar los actos de otro, significaría anular la atribución constitucional exclusiva del TEPJF respecto de la revisión de actos que puedan ser considerados como violatorios de los derechos político-electorales.

Es decir, anularía una de las atribuciones de dicho tribunal mediante el ejercicio de las funciones de otro poder, en este caso, el Legislativo, al aprobar acuerdos parlamentarios o cualquier otro tipo de acto jurídico. La Corte emitió una sentencia en los siguientes términos:

no resulta proporcional cerrar la vía, *a priori*, respecto de los actos parlamentarios del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus Cámaras, emitido por sus órganos de gobierno, pues se generaría una especie de inmunidad jurisdiccional absoluta que no encuentra justificación a la luz del principio de división de poderes (jurisprudencia del TEPJF 2/2022).

Por lo anterior, se determinó que la impugnación de la convocatoria para la integración del máximo órgano de dirección de la autoridad electoral es un asunto que sí puede ser conocido y resuelto por el TEPJF debido a que es competente, pues podría afectar el derecho de las personas a integrar una autoridad electoral, como el Consejo General del INE.

Primera sentencia

Las promoventes de los juicios en los expedientes SUP-JDC-1479/2022 y acumulado consideraron que el acuerdo es violatorio del principio de paridad de género. Una vez analizado el cumplimiento en tiempo y forma, el TEPJF consideró que sí contaban con interés legítimo y analizó el fondo del agravio.

De acuerdo con las actoras, la CPEUM no estableció que el comité deba entregar primero a la Jucopo una lista con los nombres de las personas aspirantes que cumplen con los requisitos formales y, posteriormente, otra lista con las personas aspirantes mejor calificadas, de tal forma que esa parte del acuerdo podría violar el artículo 41 constitucional. En segundo lugar, el cargo de consejera o consejero presidente debería ser presentado en una lista diferente porque su naturaleza es distinta; además, para que se cumpla con el principio de paridad de género, el acuerdo debería establecer que, dada la ocupación de las consejerías en ese momento, dos vacantes tendrían que ser ocupadas por personas del género masculino y una del género femenino, y que la integración de la lista o quinteta de aspirantes a consejera o consejero

presidente debe presentarse por separado, atendiendo el principio de igualdad entre géneros. Por último, se condenó que el acuerdo no establezca un procedimiento para que la Jucopo haga entrega y someta a consideración y aprobación del pleno las dos cédulas de votación para las consejerías y la presidencia del órgano electoral.

El 23 de diciembre de 2022, el TEPJF dictó sentencia al considerar fundado el agravio; así, se ordenó modificar la convocatoria y se establecieron varias obligaciones que debía seguir la Cámara de Diputados para emitir una segunda convocatoria con cambios. En esta, se debería hacer la distinción al formar las listas de aspirantes para cada vacante —una quinteta para la presidencia del Consejo General y tres quintetas para las consejerías— y se tendría que establecer la diferenciación de las reglas de selección por tipo de consejería para garantizar y observar el cumplimiento del principio de paridad de género; además, debería contener reglas que brinden certeza para la integración paritaria en el Consejo General del INE. Adicionalmente, en virtud de que “existe un deber para los órganos del Estado Mexicano para reconocer y tutelar el derecho de las mujeres de acceder a la función pública en condiciones de igualdad con los hombres” y que la primera convocatoria no garantizaba “de manera real y efectiva la materialidad del principio de paridad al momento de elegir a las personas” que serían designadas en el Consejo General del INE, se ordenó que la Cámara de Diputados subsanara dichas deficiencias e, incluso, estuviera previsto en la designación o insaculación, de ser el caso.

Respecto del principio de paridad, el TEPJF consideró que “no solo en la integración actual del máximo órgano de dirección del INE, sino también su integración histórica, la Cámara de las Diputaciones [*sic*] nunca ha designado a una persona del género femenino” en la presidencia del INE ni del IFE. Por eso, se le obligó a la cámara a establecer un procedimiento para tener cédulas de votación diferenciadas para las consejerías y la presidencia.

La Cámara de Diputados tomó conocimiento de la sentencia del TEPJF y señaló que este no había contemplado los plazos previstos en la LGSMIME, por lo que resolvió sin otorgarle la garantía de audiencia y que su sentencia, que revocaba un acuerdo aprobado de forma unánime por los grupos parlamentarios, “entorpeció el proceso de designación de las y los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral”, pero

que por “un acto de prudencia, de racionalidad política, consistencia y de seguimiento a los principios de la función electoral” aprobarían una nueva convocatoria que, si bien retomaba “los contenidos esenciales” del acuerdo revocado, se aprobaría con las modificaciones necesarias para atender la sentencia del Tribunal.

Segunda sentencia

El 14 de febrero de 2023, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad de 473 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, un nuevo acuerdo por el que modificó el proceso para la designación del Comité Técnico de Evaluación, la convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y los criterios específicos de evaluación. Estos fueron publicados el 16 de febrero en la *Gaceta Parlamentaria* de dicha cámara.

Como parte de la inconformidad de los grupos parlamentarios en torno a la sentencia del Tribunal, el acuerdo de la Jucopo se dio a conocer en dicha sesión ordinaria del pleno, que fue aprobado el 8 de febrero y en el que propuso la creación de un “Grupo de Trabajo para revisar el marco jurídico de las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, el cual fue sometido a votación económica y se aprobó por mayoría. La presidenta de la Mesa Directiva en funciones decretó su aprobación.

Según los términos de dicho acuerdo, este grupo quedaría integrado por una persona legisladora de cada partido político con representación en la Cámara de Diputados y “será coordinado por el diputado del Grupo Parlamentario de Morena y las reglas de su funcionamiento serán aprobadas por sus integrantes”. El acuerdo de creación estableció que el grupo

podrá celebrar reuniones de trabajo en las que participarán las diputadas y diputados de los distintos grupos parlamentarios e invitar a personas actoras de la sociedad civil, de las personas académicas, especialistas, personas funcionarias, personas de la magistratura, personas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y personas profesionales del derecho, con la finalidad de recopilar opiniones e

información con el objetivo de elaborar las iniciativas de consenso que permitan realizar la modificación legislativa en la materia

Además, su duración era “hasta el término de su encargo”. Es decir, el objetivo planteado no era solamente analizar el marco jurídico, sino “realizar la modificación legislativa en la materia” que, de acuerdo con el comunicado oficial de la Cámara de Diputados, el coordinador del grupo expresó que

el TEPJF se excede en sus facultades al ordenar a las y los diputados que la próxima titular del Instituto Nacional Electoral (INE) sea una mujer [...] nadie impugna la posibilidad de que sea una mujer la presidenta del Consejo General, se aplaude por todas partes.

Por su parte, el representante del Partido Verde Ecologista de México advirtió que “el TEPJF se está extralimitando en sus resoluciones”, por lo que propuso realizar un análisis profundo al marco normativo, debido a que se está afectando la soberanía constitucional del Poder Legislativo. El grupo de trabajo acordó construir una iniciativa de reforma que amerita el tema,³ la cual fue presentada el 23 de marzo de 2023.

Una vez publicada la nueva convocatoria, el Tribunal recibió nuevas demandas en torno a dos agravios: primero, el requisito de haber residido en el país durante los dos últimos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la república por un tiempo menor de seis meses, en el juicio SUP-JDC-93/2022; segundo: la supuesta violación a los principios de igualdad, progresividad, paridad de género y alternancia, así como el mandato de no discriminación, por medio del juicio SUP-JDC-88/2022.⁴ La pretensión de las actoras era declarar inconstitucional el

³ Canal de Televisión del Congreso, “Instalan grupo de trabajo que revisará las atribuciones del TEPJF”, 24 febrero de 2023. Enlace electrónico disponible: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/16293/Instalan_grupo_de_trabajo_que_revisar_las_atribuciones_del_TEPJF [Acceso: 15 de octubre de 2023].

⁴ Existieron dos votos particulares. En el primero de ellos, del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera presentó disenso respecto de la “regla de alternancia”, bajo la consideración de que la convocatoria “se ajusta al parámetro de constitucionalidad por dos motivos: *i*) no se anula el derecho de las mujeres a ser consideradas a ocupar la presidencia del INE y, *ii*) el modelo establecido por la JUCUPO es compatible a la luz de la igualdad de género como principio y el mandato de no discriminación, así como el derecho de las mujeres a acceder a la función pública en condiciones de igualdad, previstos en la normativa nacional e internacional aplicable”.

requisito de residencia efectiva pues, en su opinión, vulnera el derecho a participar, además de que el hecho de que las listas —dos reservadas para hombres, una para mujeres y sin distinción de género para la presidencia— vulneraban los principios de paridad de género, progresividad y alternancia. Por tal motivo, se solicitaba inaplicar el requisito de residencia y modificar nuevamente las reglas para garantizar la paridad en el Consejo y la alternancia en la presidencia del INE.

Se acordó integrar los expedientes y turnarlos a la ponencia respectiva para su sustanciación de acuerdo con la LGSMIME. Una vez admitidas las sentencias, se sometió a discusión un proyecto de sentencia, que fue rechazado por la mayoría, por lo que el engrose estuvo a cargo de diferentes magistraturas de la ponencia original.

Como parte del análisis de los agravios, se estudiaron por separado ambas dimensiones: residencia efectiva y paridad y alternancia. El requisito de la residencia mínima no se encuentra explícitamente exigido en el artículo 41 constitucional, sino que se delega a la Cámara de Diputados para establecer los requisitos que deben cumplir las personas interesadas en ocupar las vacantes en el Consejo General del INE; sin embargo, en el artículo 38 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se establecen los requisitos específicos.

1. Los Consejeros Electorales deberán reunir los siguientes requisitos:
 - a) Ser ciudadano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
 - b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
 - c) Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;
 - d) Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar

Por su parte, en el voto particular del magistrado Indalfer Infante Gonzales se argumenta que la Junta de Coordinación Política “no estaba condicionada a cumplir con la alternancia de género a fin de que la presidencia se integrara por una mujer, sino que solo se encontraba obligada a garantizar la conformación paritaria del órgano sin privar, restringir, limitar o generar actos de discriminación en perjuicio de alguno de los géneros, de manera que la presidencia pudiera ser ocupada por un hombre o por una mujer” y, por tanto, considera innecesaria la medida de que la presidencia del Consejo General sea obligatoriamente para una mujer porque “existe la posibilidad real y cierta de que las mujeres y hombres que cumplan con los requisitos puedan ser designados para ocupar la presidencia”.

- con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones;
- e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que no hubiese sido doloso;
 - f) Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses;
 - g) No haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación;
 - h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación;
 - i) No ser secretario de Estado, ni Fiscal General de la República o Procurador de Justicia de alguna entidad federativa, subsecretario u oficial mayor en la Administración Pública Federal o estatal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento, y
 - j) No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral, ni ser o haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral federal ordinario.”

El razonamiento del TEPJF es que este requisito se justifica no solo por estar en la ley, sino que está en la ley porque el Legislativo buscó garantizar que aquellas personas que ocupan este tipo de responsabilidades acrediten un “vínculo, origen y apego nacional” que les permita desempeñar de forma más efectiva sus tareas. En el caso concreto analizado por la Sala Superior, la persona que impugnó el acto era un mexicano con residencia en el extranjero, quien dijo sentirse afectado. Sin embargo, el Tribunal reconoció su derecho, con base en el artículo 23 “Derechos políticos” de la CADH:⁵

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos2.htm>

b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Por tanto, como se señala en la sentencia del Tribunal,

el derecho de acceder a la integración no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que puede ser objeto de ciertas limitaciones y restricciones permitidas, siempre que las previstas en la legislación, no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su contenido esencial a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

Esto se justifica porque, en los precedentes del Tribunal, ya se ha resuelto antes que quien ocupe este tipo de responsabilidades debe contar con información del “entorno político, social, cultural y económico del lugar” y que el aspirante a ocupar el cargo “demuestre ese vínculo o lazo con ámbito espacial en que se encargará de desarrollar la función electoral”. En conclusión, para la Sala Superior, dicho requisito persigue un fin constitucionalmente legítimo y, por tanto, se declaró que es una exigencia razonable y proporcional.

Respecto a la paridad y alternancia, el TEPJF consideró que la segunda convocatoria sí garantizaba la paridad de género, pues el Consejo General estaría integrado por cinco consejerías de cada género y, por tanto, no le asistía la razón a quienes solicitaban su modificación. No obstante, sí le otorgaron la razón a la persona demandante en cuanto a que la convocatoria “omitió prever la alternancia de género para la presidencia del INE”, haciendo una interpretación de la adición de 2014 al artículo 41 constitucional respecto del principio de paridad de género, ya que las personas que han sido designadas para presidir el máximo órgano de organización electoral han sido hombres.

En la sentencia, se argumenta que esta interpretación se basa en la política paritaria que fue el resultado de dos reformas. La primera, del 6 de junio de 2019, fue la que determinó que se deberá observar el

principio de paridad de género en la elección de representantes ante los ayuntamientos en los municipios de población indígena, en la postulación que hagan los partidos en todas las candidaturas y listas de representación proporcional, en los concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, en la integración de los ayuntamientos municipales y, finalmente, en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de Estado o sus equivalentes en las entidades federativas, así como en la integración de los organismos autónomos, con la siguiente redacción:

Artículo 41. [...]

La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

A esta reforma se le ha denominado de paridad total. Por su parte, la segunda reforma que sirvió de apoyo para la sentencia de la Sala Superior fue la del 13 de abril de 2020, que incorporó a la legislación el concepto de violencia política en razón de género y que forma parte de un conjunto más amplio de transformaciones legales que buscan erradicar la desigualdad histórica que las mujeres han padecido.

La regla de alternancia de género es una novedad como criterio del Tribunal, pero es congruente con sentencias previas como las SUP-JDC-117/2021, que aborda la convocatoria a la presidencia del Instituto Electoral del Estado de México, que fue exclusiva para mujeres; la SUP-RAP-452/2021 y acumulados, acerca de la designación de la presidencia del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, que tenía una propuesta única de género femenino, y la SUP-JDC-858/2021, en torno a la presidencia del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, que era exclusiva para mujeres.

No obstante, esta interpretación del principio de igualdad de género no es lo mismo que la regla de alternancia. En algunas instituciones existe una regla informal que se ha aplicado, pero que no está normada en leyes o reglamentos. Por ejemplo, en la Cámara de Senadores existe una regla informal adoptada en las dos más recientes legislaturas para

elegir de forma alternada a una mujer y a un hombre en la presidencia de la Mesa Directiva, pero no es una obligación legal o reglamentaria. De forma opuesta, en la Cámara de Diputados no se ha adoptado esa regla. Sin embargo, en ambos casos, es potestad de las y los legisladores determinar a la persona que ocupa uno u otro cargo. En la sentencia, se afirma:

el principio de paridad permite una alternancia entre géneros en las designaciones que efectuó el Consejo General del INE, lo cual invariablemente también comprende la Presidencia del máximo órgano de dirección del Organismo Público Local. Por lo que la alternancia debe considerarse, a partir de una doble dimensión, es decir, *i)* desde la titularidad del máximo órgano de dirección del Instituto Electoral y *ii)* en términos de la conformación total del Consejo General.

Como se desprende de los precedentes antes referidos, cuando se advierta una exclusión histórica y sistemática de las mujeres en los cargos de la Presidencia de las autoridades administrativas, se justifica adoptar una regla de alternancia en el género de quien las ocupa, puesto que de esa manera se privilegia el acceso de las mujeres al más alto cargo de dirección de un consejo electoral local.⁶

Es decir, en opinión del TEPJE, la aplicación de esta regla se justifica cuando se advierta una exclusión histórica y sistemática de las mujeres en los cargos de la presidencia de las autoridades administrativas. Con esta decisión, se afirma que se busca contrarrestar los sesgos que siguen favoreciendo a los hombres, que la Cámara de Diputados “debió advertir que el Consejo General del INE nunca había sido presidido por una mujer” y que “en esta nueva integración la presidencia deberá recaer en una persona de género femenino”.⁷

Por tanto, la sentencia obliga a la Cámara de Diputados a modificar la convocatoria y al Comité Técnico de Evaluación a remitir perfiles exclusivamente de mujeres para la presidencia del Consejo General del INE.

⁶ p. 55.

⁷ p. 61.

Respuesta política y jurídica en la Cámara de Diputados

Una vez que fue notificada la Cámara de Diputados acerca del sentido de la sentencia, el presidente de la Jucopo ofreció una conferencia de prensa en la que afirmó que dicha cámara estaba imposibilitada para cumplir con la sentencia en dos sentidos: el primero, porque ya había concluido el proceso de inscripción y se violarían los derechos de las personas que ya se habían registrado en él, y porque se estaba requiriendo de información a la Jucopo, cuando en la sentencia previa se había impedido que el Comité Técnico de Evaluación proporcionara información al órgano de gobierno de la cámara en etapas previas.

Estamos imposibilitados por el propio tribunal, y por convicción, a no intervenir de ninguna manera en la organización en la vida interna del Comité Técnico (de Evaluación) y ahora nos están pidiendo que enviemos todos los expedientes, y lo están pidiendo cuando ellos mismos votaron para que la Junta de Coordinación Política no (tuviera) conocimiento de los trabajos que realice el Comité Técnico y que el Comité Técnico no tiene por qué informar a la Jucopo.⁸

El 27 de febrero, la Cámara de Diputados recibió oficios del TEPJF mediante los cuales se requirió a la Jucopo remitir:

la captura de pantalla, la información que debían proporcionar los aspirantes a participar en el procedimiento para ocupar los cargos de una Consejera Presidenta o tres cargos de Consejeras y Consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como remitir copia certificada de todos los formatos publicitados en el referido micro sitio de la Cámara de Diputados, entre otros, la carta de solicitud del registro del currículum vitae, carta protesta de decir verdad con las manifestaciones señaladas en el inciso g) numeral de la etapa primera de la convocatoria, de la carta de aceptación de las bases, procedimientos y actos derivados de la Convocatoria, así como cualquier otro que se tenga aprobado a utilizarse durante el

⁸ “Jucopo, imposibilitada para cumplir con sentencia del TEPJF para que presidencia del INE sea ocupada por una mujer: Ignacio Mier” Nota 5646. Enlace: <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/jucopo/jucopo-imposibilitada-para-cumplir-con-sentencia-del-tepfj-para-que-presidencia-del-ine-sea-ocupada-por-una-mujer-ignacio-mier> [Acceso: 15 de octubre de 2023].

procedimiento en relación con la información personal de las personas aspirantes. Información si alguna de la documentación requerida o formatos debe de ser proporcionados para el registro o trámite del procedimiento, se realiza la paridad de género y la manera u opciones que permite para que las personas aspirantes se identifiquen.

Adicionalmente, al día siguiente, el 28 de febrero, la Dirección de Asuntos Jurídicos de la cámara notificó a la Jucopo que se había recibido otro oficio con un “nuevo requerimiento de cuatro horas para atender el mismo, dictado por la Magistrada Janine Otálora Malassis, integrante de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del oficio TEPJF-SGA-OA-2023, en el que se reitera la información arriba señalada”.

El diputado presidente de la Jucopo se refería en este punto no solo a la resolución, sino a la solicitud de la magistrada Janine M. Otálora Malassis. Por tanto, el acuerdo que se propuso al pleno fue en el siguiente sentido:

ÚNICO: El Pleno de la Cámara de Diputados aprueba el acuerdo de la Junta de Coordinación Política para comunicar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que como consta en la sentencia del 23 de diciembre de 2022, el Comité Técnico de Evaluación no está obligado a rendir informes a la Junta de Coordinación Política, por lo que dicho requerimiento de información no corresponde atenderlo a dicho órgano de gobierno, sino al Comité Técnico de Evaluación, que conforme al artículo 41 de la Constitución (sic) Política de los Estados Unidos Mexicanos, goza de autonomía técnica en el ejercicio de sus funciones.⁹

Dicho acuerdo fue aprobado sin discusión por 474 votos, sin abstenciones ni votos en contra. Por otro lado, en la misma sesión y de forma inmediata, la Mesa Directiva puso a consideración del pleno un proyecto de resolución por el que este “se da por enterado de la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-JDC-74/2023 y acumulado, y da trámite a la misma” mediante el siguiente resolutivo:

⁹ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, LXV Legislatura, Número 6224-XI, martes 28 de febrero de 2023, Vínculo: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2023/feb/20230228-XI.pdf> [Acceso: 15 de octubre de 2023].

PRIMERO. El Pleno de la Cámara de Diputados se da por enterado de la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JDC-74/2023 y acumulados, y solicita a la Presidencia de la Mesa Directiva la turne a la Junta de Coordinación Política, para su conocimiento y atención.

SEGUNDO. El Pleno de la Cámara de Diputados autoriza a la Junta Coordinación Política formule una serie de preguntas, a manera de aclaración de sentencia, dirigidas a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de resolver una posible contradicción entre las sentencias dictadas en los medios de impugnación electoral relacionados con el *ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, POR EL QUE SE MODIFICA EL PROCESO PARA LA DESIGNACIÓN DEL COMITÉ TÉCNICO DE EVALUACIÓN, LA CONVOCATORIA PARA LA ELECCIÓN DE CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y DE SUS CRITERIOS ESPECÍFICOS DE EVALUACIÓN*.¹⁰

Esta respuesta, más de carácter político que jurídico, refleja la percepción desde el Poder Legislativo de que el Tribunal nuevamente estaba invadiendo funciones que le corresponden exclusivamente a una de las cámaras del Congreso. No solo estaban en posibilidad de cumplir con la sentencia —como, de hecho, lo hicieron—, sino que también pudieron plantear un posicionamiento político respecto de este tema. Las preguntas que aprobó la Jucopo para enviar al TEPJF son un posicionamiento político para cuestionar su intervención en facultades que consideran exclusivas de la Cámara de Diputados y, así, también cuestionar el criterio de alternancia de género. Las preguntas formuladas por la Cámara de Diputados fueron las siguientes:

- ¿Cuál es fundamento Constitucional o legal que faculta al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para intervenir de manera directa en las facultades constitucionales exclusivas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en el proceso de integración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral establecidas en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

¹⁰ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, LXV Legislatura, Número 6224-XII, martes 28 de febrero de 2023, Vínculo: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2023/feb/20230228-XII.pdf> [Acceso: 15 de octubre de 2023].

- ¿Cuál es el fundamento constitucional y legal que establece el principio de paridad de género y cuál es el fundamento constitucional y legal del criterio de alternancia de género para ocupar un cargo público?
- ¿Cómo define el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el concepto de “alternancia de género”? ¿Existe diferencia entre este concepto de “alternancia de género” y paridad de género? ¿Este concepto de “alternancia de género” respeta el principio de paridad de género establecido en la Constitución?
- ¿Por qué desde la sentencia del SUP-JDC-1479/2022 y Acumulado, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no contempló el criterio de alternancia en el proceso de elección de Consejerías Electorales del Instituto Nacional Electoral?
- ¿La integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cumple con el principio de paridad de género?
- ¿Quiénes ocuparon la Presidencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación después de que concluyó el periodo de la Presidencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis? ¿Ocuparon el cargo cumpliendo el criterio de alternancia?
- En su opinión ¿Qué se debe hacer con la vulneración de derechos y los derechos adquiridos de las personas aspirantes del género masculino que se inscribieron para aspirar al cargo de Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al quedar anuladas sus posibilidades de ocupar dicho cargo, ya que la resolución del SUP-JDC-74/2023 y Acumulado, obliga a que sea integrada la lista 4 únicamente por personas del género femenino?
- ¿La sentencia del SUP-JDC-74/2023 y Acumulado, constituye una modificación a las reglas del proceso en la etapa para elegir a la Presidencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, esto es, una violación al principio de certeza electoral que debe imperar en el proceso de selección para elegir al titular de la Presidencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral?
- ¿Se pueden estar modificando las bases de la Convocatoria una vez cerrada e iniciada la siguiente etapa del proceso para la Elección de Consejerías del Instituto Nacional Electoral para no trastocar el principio de definitividad que debe regir en un proceso de esta naturaleza?
- ¿Cuál es la razón jurídica por la que no se ha aplicado el criterio del efecto reflejo de la cosa juzgada cuando el acto objeto de la impugnación ha sido siempre el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se establece el proceso para la designación del Comité Técnico de Evaluación, la convocatoria para la elección de Consejerías Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y de

sus criterios específicos de evaluación, y así evitar resoluciones tardías o contradictorias?¹¹

La sentencia no alude a las preguntas formuladas por el órgano de gobierno de la Cámara de Diputados, pero esas preguntas son relevantes para cuestionar el asunto central de la discusión de fondo de la sentencia: ¿puede el TEPJF intervenir de forma directa en las decisiones que aprueba la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades constitucionales? La línea jurisprudencial de la Sala Superior se ha modificado y ha cambiado sus criterios para, recientemente, adoptar un papel más activo en las decisiones normadas por el derecho parlamentario. Previamente, la Sala Superior sostenía que era improcedente controvertir los actos parlamentarios, pero este criterio se ha modificado cuando se considera que transgreden algún derecho fundamental y cuando la Constitución no le haya conferido discrecionalidad absoluta a la persona legisladora.

En el caso de la designación de autoridades electorales, lo que el TEPJF ha determinado es que se trata de un acto materialmente administrativo-electoral y que, por tanto, sí es sujeto de control constitucional,

de tal forma que, con independencia de que se adopten por un órgano legislativo o por un órgano constitucional de carácter técnico que debe atender los criterios definidos por una autoridad legislativa, el efecto de su designación o falta de ella tiene repercusiones en la preparación y organización de los procesos electorales.¹²

En ese mismo sentido, la Sala Superior consideró que “el proceso de designación de las consejerías electorales —aunque es un acto complejo en el que participan órganos legislativos (Cámara de las Diputaciones y la JUCOPO) y un órgano externo técnico (Comité Técnico de Evaluación)—

¹¹ Arellano, Silvia “Jucopo en San Lázaro envía preguntas al TEPJF en torno a la invasión de facultades”, periódico Milenio, 3 de marzo de 2023, enlace: <https://www.milenio.com/politica/jucopo-diputados-envia-preguntas-tepjf-invasion-facultades> [Acceso: 15 de octubre de 2023].

¹² Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (s/f) “Los límites entre el derecho parlamentario y el derecho electoral desde las líneas jurisprudenciales definidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)” en <https://www.te.gob.mx/lineasjuris/>, p. 15.

no es un acto de naturaleza parlamentaria que no pueda ser objeto de escrutinio judicial”¹³

Otra de las respuestas políticas a la sentencia del Tribunal fue la propuesta de reforma constitucional que presentó un grupo de diputados de distintos partidos políticos, el 23 de marzo de 2023, con la intención de proponer cambios a los artículos 41, 73, 99 y 105. El proyecto proponía adicionar un párrafo al artículo 41 en los siguientes términos: “En materia electoral, las determinaciones que se adopten con relación a la implementación de acciones afirmativas tendrán el carácter de modificaciones legales fundamentales, y se sujetarán al límite del tenor literal de la ley y esta constitución”; es decir, que no exista ningún tipo de interpretación, sino que se apegue a la literalidad de la ley. Igualmente, se propuso que los partidos no fueran obligados por la autoridad electoral o jurisdiccional a cumplir con criterios acerca de las acciones afirmativas, con la siguiente adición: “Los partidos políticos, en ejercicio de su autodeterminación y autoorganización, establecerán en sus normas estatutarias las reglas para la designación de sus dirigencias, así como las reglas para garantizar el principio de paridad de género en la integración de sus órganos colegiados”. En la propuesta de reforma se propuso agregar una facultad para el Congreso en el artículo 73, con la siguiente redacción: “Para establecer de forma exclusiva medidas afirmativas para el acceso de personas pertenecientes a grupos vulnerables al goce y ejercicio de derechos político-electorales y para el cumplimiento del principio de paridad de género”.

Lo que más interesaba a los legisladores era despojar al TEPJF de la facultad para resolver juicios respecto de agravios causados por actos parlamentarios. Por ello, propusieron que “Los actos y demás determinaciones de las Cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas, las decisiones de sus órganos de gobierno y las que correspondan a sus regímenes interiores, quedan excluidas de la jurisdicción del Tribunal (Electoral)”.

Ese mismo día se otorgó turno a la Comisión de Puntos Constitucionales para su dictamen. Seis días naturales después, sin convocatoria pública ni análisis o deliberación pública alguna, la Comisión emitió

¹³ *Ibidem.*

un dictamen que, extrañamente, no fue publicado ni en la *Gaceta Parlamentaria* ni se difundió en ningún medio oficial.¹⁴ A pesar de que se intentó avanzar en el trámite legislativo, el rechazo de la opinión pública y de la colegisladora lo desincentivó, y algunos partidos reconsideraron apoyar el proyecto de reforma. Este tipo de iniciativas reactivas a coyunturas suelen fracasar, porque su objetivo es mandar un mensaje político o presentar un posicionamiento que, en este caso, estaba dirigido al TEPJF.

Conclusiones

Del análisis de las sentencias SUP-JDC-1479/2022 y acumulado y SUP-JDC-74/2023 y acumulados acerca de las convocatorias para la designación de consejerías electorales y presidencia del INE, se concluye que, si bien en el fondo hay una resolución respecto de la paridad y la alternancia de género, el tema político y jurídico que contextualizó el litigio fue si el TEPJF puede o no intervenir en la revisión y, en su caso, la modificación de resoluciones o actos jurídicos que son competencia exclusiva del Congreso o de alguna de sus cámaras. Si todo acto parlamentario está sujeto exclusivamente al derecho parlamentario o, como lo concluye el Tribunal, todo depende de la naturaleza del acto impugnado, pero, incluso en aquellos que son exclusivamente de índole parlamentario, se debe evaluar cuáles son sus efectos y si violan derechos humanos de índole político-electoral. Los actos parlamentarios sí pueden ser controvertidos mediante juicios, como los que aquí se han reseñado, si con ello se presupone una violación al derecho de acceso a la justicia o una vulneración a los derechos político-electorales.

¹⁴ En el reporte *Mirada Legislativa* número 236 se confirma que “El Proyecto de Dictamen elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales no fue publicado en la Gaceta Parlamentaria y tampoco fue discutido por el Pleno de la Cámara de Diputados”. Ver Martínez López, Cornelio y Frias Flores, Karen Sofia (2023) “La iniciativa de reforma al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, *Mirada Legislativa*, no. 236, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, (p. 4). Enlace: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5975/ML_236%20FINAL%20FFF.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Acceso: 15 de octubre de 2023].

Fuentes consultadas

- Arellano, Silvia “Jucopo en San Lázaro envía preguntas al TEPJF en torno a la invasión de facultades”, periódico Milenio, 3 de marzo de 2023. <https://www.milenio.com/politica/jucopo-diputados-envia-preguntas-tepjf-invasion-facultades> [Acceso: 15 de octubre de 2023].
- Cámara de Diputados. Versión estenográfica de la sesión ordinaria del martes 13 de diciembre de 2022 <http://cronica.diputados.gob.mx>
- Cámara de Diputados. “Jucopo, imposibilitada para cumplir con sentencia del TEPJF para que presidencia del INE sea ocupada por una mujer: Ignacio Mier” Nota 5646. <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/jucopo/jucopo-imposibilitada-para-cumplir-con-sentencia-del-tepjf-para-que-presidencia-del-ine-sea-ocupada-por-una-mujer-ignacio-mier>
- Canal de Televisión del Congreso, “Instalan grupo de trabajo que revisará las atribuciones del TEPJF”, 24 febrero de 2023. https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/16293/Instalan_grupo_de_trabajo_que_revisar_las_atribuciones_del_TEPJF
- Convención Americana sobre Derechos Humanos <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos2.htm>
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada DOF 06-06-2023. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, LXV Legislatura, Número 6224-XI, martes 28 de febrero de 2023, Vínculo: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2023/feb/20230228-XI.pdf> [Acceso: 15 de octubre de 2023].
- LEGIPE. Ley General de Instituciones y Procesos Electorales <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada DOF 09-12-2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf>
- LGMIME. Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de marzo de 2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMIME.pdf>

- Martínez López, Cornelio y Frias Flores, Karen Sofia (2023) “La iniciativa de reforma al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, *Mirada Legislativa*, no. 236, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, (p. 4). Enlace: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5975/ML_236%20FINAL%20FFF.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Acceso: 15 de octubre de 2023].
- Sentencia. SUP-JDC-0074/2023 y acumulado. Actor: Dato personal protegido. Autoridad responsable: Cámara de Diputados y Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, ambos del Congreso de la Unión. https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1479-2022.pdf
- Sentencia. SUP-JDC-1479/2022 y acumulado. Actor: Jorge David Aljovín Navarro y otras personas. Autoridad responsable: Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0074-2023.pdf
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (s/f) “Los límites entre el derecho parlamentario y el derecho electoral desde las líneas jurisprudenciales definidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)” en <https://www.te.gob.mx/lineasjuris/>, p. 15.

Comentario a la sentencia SUP-JDC-254/2023 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

José María Serna de la Garza

Introducción

El conflicto vinculado a la sentencia SUP-JDC-254/2023, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF),¹ se enmarca en tres circunstancias. La primera de ellas es la reforma constitucional en materia político-electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 10 de febrero de 2014, por la cual se adicionó al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) la siguiente disposición:

5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.²

En segundo lugar, hay que mencionar que la ley a la que se refiere el párrafo citado es la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), publicada el 23 de mayo de 2014, en cuyos artículos 106 y 109 se establecen las reglas acerca de la integración de las autoridades electorales jurisdiccionales de las entidades federativas, la duración en

¹ Fechada el 27 de julio de 2023.

² Artículo 116, fracción IV, inciso c, párrafo quinto.

el cargo de magistradas y magistrados electorales y la forma de cubrir las vacantes temporales y definitivas de estos últimos, a saber:

Artículo 106.

1. Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco magistradas y magistrados, según corresponda, observando el principio de paridad, alternando el género mayoritario, actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada estado y de la Ciudad de México.³

2. Los magistrados electorales serán electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

Por su parte, el artículo 109 de dicha ley establece lo siguiente:

Artículo 109.

1. En caso de presentarse alguna vacante temporal de alguno de los magistrados que componen los organismos jurisdiccionales locales, ésta se cubrirá de conformidad con el procedimiento que dispongan las leyes electorales locales.

2. Tratándose de una vacante definitiva de magistrado, ésta será comunicada a la Cámara de Senadores para que se provea el procedimiento de sustitución. Las vacantes temporales que excedan de tres meses, serán consideradas como definitivas.

3. Las leyes locales establecerán el procedimiento de designación del magistrado presidente, así como las reglas para cubrir las vacantes temporales que se presenten. La presidencia deberá ser rotatoria.

En tercer lugar, hay que mencionar también el rezago del Senado de la República en relación con el ejercicio de su facultad para hacer un número significativo de nombramientos, entre ellos, los relativos a las magistraturas electorales estatales. Sirva como ilustración de esta circunstancia lo afirmado por el senador César Cravioto, quien manifestó que, para mediados de 2023, la Cámara Alta tenía pendiente el nombramiento de 76 personas servidoras públicas, entre ellas, 42 magistradas y magistrados electorales de las entidades federativas: 22, de los tribunales electorales locales de 18 estados (correspondientes a la

³ Numeral reformado *DOF* 13 de abril de 2020.

Convocatoria 2021) y 20, de 17 estados (correspondientes a la Convocatoria 2023).⁴

Ahora bien, la combinación de las anteriores circunstancias generó el surgimiento de conflictos en algunas entidades federativas, vinculados con la permanencia en el cargo de las magistraturas de los tribunales electorales locales que ya habían cumplido su periodo de ley, así como con la forma de reemplazarlos (ante la omisión del Senado de cubrir las vacantes correspondientes). Como se verá en el presente comentario, este es precisamente el núcleo central de la disputa a la que se refiere la sentencia que recayó en el caso relativo al expediente SUP-JDC-254/2023.

Este trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero, se reflexiona acerca de la importancia que para el constitucionalismo moderno tiene el tema de la temporalidad, la duración y la permanencia en el cargo de las personas servidoras públicas. En el segundo, se examinan las razones que llevaron a aprobar las reglas en torno al nombramiento de las autoridades jurisdiccionales de las entidades federativas por parte del Senado, contenidas en el artículo 116, fracción IV, inciso c, párrafo quinto de la CPEUM. En el tercero, se hace una revisión somera de diversas sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que contienen criterios importantes en relación con el tema abordado. Por último, en el cuarto apartado se analiza la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-JDC-254/2023, a la luz de diversas consideraciones examinadas en los apartados anteriores.

⁴ Ver “Excitativa a la Presidencia de la Mesa Directiva del Senado de la República, con el propósito de que exhorté a las comisiones que resulten pertinentes a elaborar los dictámenes correspondientes de los nombramientos pendientes que tiene el Senado de la República, en términos del Reglamento del Senado de la República, presentada por el senador César Arnulfo Cravioto Romero del grupo parlamentario de Morena”, fechada el 22 de junio de 2023.

Importancia que para el constitucionalismo moderno tiene el tema de la temporalidad, la duración y la permanencia en el cargo de los servidores públicos

El tema de la integración de los órganos del Estado es uno de los más importantes del derecho constitucional. Son múltiples los aspectos que tienen que ver con él y cada uno plantea diversas preguntas, como se puede ver a continuación:

- A. Nombramiento de quienes integran los órganos: ¿cuál es el procedimiento para nombrarlos?; ¿cuáles son los órganos con la facultad de nombrar?; ¿cuáles son los requisitos para poder ser nombrado?
- B. Remoción del cargo: ¿cuáles son las causas de remoción?; ¿mediante qué procedimiento se puede remover?; ¿cuáles son los órganos con la facultad de remover?
- C. El número de integrantes de los órganos: ¿cuántas personas integran el órgano?⁵
- D. La temporalidad del cargo: ¿cuál es tiempo de duración en el cargo?; ¿existe la posibilidad o no de prórroga en el cargo?; ¿existe la posibilidad o no de reelección?; ¿es vitalicio el cargo?

La definición de estos aspectos tiene que ver con la ingeniería constitucional, es decir, con las estructuras de incentivos, premios y castigos orientadas a regular los comportamientos de quienes integran los órganos del Estado (Sartori, 2020, 47-55). También tiene que ver con lo que Diego Valadés ha denominado “sistemas de controles de los sistemas constitucionales”, cuyas interacciones son las que realmente dan sentido a un sistema constitucional (Valadés, 1998, 17). De esta manera, decir a un funcionario que su periodo en un cargo público feneció, que ya no tiene poder público, forma parte de dicho sistema de controles. Como lo ha explicado Alcubilla, tal es la racionalidad, por ejemplo, de la limitación a la reelección en los sistemas presidenciales, el cual “es un control interorgánico razonable o si me permiten muy razonable, y por ello imprescindible.” (Alcubilla, 2019, 67).

⁵ Como se sabe, existen órganos unipersonales, bipersonales y colegiados.

Desde los orígenes mismos del constitucionalismo moderno puede observarse la relevancia del tema de la duración en los cargos públicos. Por ejemplo, en una gran cantidad de ensayos que forman parte de *El Federalista* se encuentran referencias y reflexiones acerca de esta cuestión. Así, en *El Federalista* número 37, James Madison afirma que:

El genio de la libertad republicana parece exigir, por una parte, no sólo que todo el poder proceda del pueblo, sino que aquellos a los que se encomiende se hallen bajo la dependencia del pueblo, mediante la corta duración de los períodos para los que sean nombrados; y que inclusive durante esos breves términos, la confianza del pueblo no descanse en pocas, sino en numerosas manos. Por el contrario, la estabilidad hace necesario que las manos que ejercen el poder lo conserven durante cierto tiempo. Las elecciones demasiado frecuentes producen un cambio continuo de hombres, y esta frecuente renovación de hombres trae consigo un constante cambio de disposiciones; mientras que la energía del gobierno requiere no sólo cierta duración del poder, sino que éste sea ejercido por una sola mano.

Por su parte, en *El Federalista* número 52 (no está claro si la autoría se debe a Hamilton o a Madison), se afirma que:

Es una máxima aceptada y con sólido fundamento la de que cuando no entren en juego otras circunstancias, cuanto más grande sea el poder, menor debe ser su duración y, a la inversa, que cuanto menor es el poder, con mayor tranquilidad puede prolongarse su duración.

Por su parte, en los números 70 y 71 de *El Federalista*, Hamilton identifica a la permanencia como uno de los cuatro ingredientes que dan por resultado la “energía del Ejecutivo”,⁶ la cual asocia con la estabilidad del sistema de administración: “mientras más prolongada sea su duración en funciones, mayor será también la probabilidad de contar con tan importante ventaja.” En este sentido, concluye Hamilton:

La conclusión que debemos desprender de ella es que el individuo que haga las veces de primer magistrado, sabiendo que en breve plazo deberá dejar su puesto, no tendrá en éste el interés suficiente para aventurarse a incurrir en críticas o dificultades de importancia por causa

⁶ Los otros tres ingredientes son la unidad, el proveer adecuadamente a su sostenimiento y poderes suficientes.

de la forma independiente en que haga uso de sus poderes, o debido a que desafíe la mala voluntad de una parte importante de la sociedad o inclusive de la facción que predomine en el cuerpo legislativo, aun en el caso de que esa malevolencia sea pasajera. Si únicamente existe la posibilidad de que pueda abandonar el cargo, en el caso de que no deba continuar como consecuencia de una reelección y se encuentra deseoso de esa continuación, sus deseos, en unión de sus temores, tenderán con más fuerza todavía a corromper su integridad o a rebajar su entereza. En ambos casos, la posición que ocupa se caracterizará por su debilidad e irresolución.

Por último, y en relación con el Poder Judicial, en *El Federalista* número 79 Alexander Hamilton sostiene que:

Después de la permanencia en el cargo, nada puede contribuir más eficazmente a la independencia de los jueces que el proveer en forma estable a su remuneración.

La disposición relativa al sueldo de los jueces presenta todas las características de la prudencia y la eficacia, y puede afirmarse con seguridad que unida a la permanencia en el servicio, asegura la independencia judicial mejor que las constituciones de cualesquiera Estados en lo que respecta a sus jueces propios.

Obviamente, en la historia constitucional de México, el tema de la duración y la permanencia en los cargos públicos ha estado presente desde el inicio, como también lo han estado los múltiples conflictos en torno al mismo. A guisa de ejemplo, recordemos el conflicto generado en Yucatán en 1872, el cual se presentó, como explica Tena Ramírez:

al ser expulsados del Estado los Poderes ejecutivo y legislativo, considerados usurpadores por habersele dado efecto retroactivo a una reforma que ampliaba la duración de su mandato: el gobierno federal decretó el estado de sitio y al levantarlo se advirtió que no había provisión en la Constitución Federal ni en la yucateca para proveer a la sustitución de los Poderes desaparecidos (Tena, 1978, 451-452).

Como se recordará, al hacer conciencia de que no había solución constitucional para este tipo de conflicto, el poder constituyente permanente decidió aprobar la reforma de 1874 a la Constitución de 1857, por la cual se restableció el Senado, facultándolo para:

Declarar, cuando hayan desaparecido los Poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Ejecutivo federal con aprobación del Senado, y en sus recesos con la de la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere.⁷

Cabe señalar que, en teoría, esta facultad fue diseñada como una modalidad de la intervención federal en relación con los graves trastornos que pueden afectar a las entidades federativas, a fin de subsanarlos. Sin embargo, en la práctica, se aplicó de manera voluntariosa, malinterpretándola y trastocándola “para solucionar supuestos de trastornos interiores no previstos constitucionalmente, deformando, en consecuencia, todo el sistema de intervención federal” (González Oropeza, 1987, 85). Situación que procuró subsanarse mediante la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República (publicada el 29 de diciembre de 1978), cuyo artículo 2 precisó las hipótesis en las cuales puede configurarse la desaparición de poderes en un Estado de la república. La fracción IV de dicho artículo se refiere al tema de la prórroga indebida en el ejercicio de los cargos públicos, en los siguientes términos:

Artículo 2o.- Se configura la desaparición de los poderes de un Estado únicamente en los casos de que los titulares de los poderes constitucionales:

I [...] III

IV.- Prorrogaren su permanencia en sus cargos después de fenecido el período para el que fueron electos o nombrados y no se hubieran celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares.

Esta hipótesis —en la cual se presenta de nuevo el tema de la temporalidad— se refiere a un caso de desaparición jurídica, diferente de los casos de desaparición fáctica, como la mencionada en la fracción III de dicho artículo, la cual se configura cuando los poderes de un Estado

⁷ Artículo 72. B. V, de la Constitución mexicana de 1857 (antecedente del artículo 76. V de la Constitución mexicana de 1917).

“Estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico”.

Reglas acerca del nombramiento de las autoridades jurisdiccionales de las entidades federativas por parte del Senado, contenidas en el artículo 116, fracción IV, inciso c, párrafo quinto de la CPEUM

Como hemos sostenido en otro trabajo (Serna, 2018), la reforma del 10 de febrero de 2014 cambió de manera importante el sistema de organización de las elecciones en México, en particular en lo que tiene que ver con la distribución de competencias entre el Instituto Federal Electoral (que cambió su nombre a Instituto Nacional Electoral a partir de dicha reforma) y los órganos electorales locales. En resumen, la reforma buscó que el Instituto Nacional Electoral (INE) asumiera atribuciones que antes estaban en manos de los órganos electorales locales; y no solo eso, sino que, además, se facultó al INE para nombrar a los integrantes de estos últimos, a la vez que se facultó al Senado para nombrar a las magistraturas electorales estatales. Este cambio fue impulsado de manera especial por el Partido Acción Nacional, con el argumento de que dichos órganos estaban controlados por los gobernadores de los estados (en aquellos años, de mayoría priista).

En el dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos (primera y segunda) del Senado, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reformarían y adicionarían diversos artículos de la CPEUM en materia político-electoral, se argumentó, entre otras cosas, que se buscaba retirar las funciones más controvertidas de los órganos electorales locales que habían puesto en duda su imparcialidad; garantizar las condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y transparencia en los procesos locales, y fortalecer las normas preventivas de la intromisión de otros poderes en las decisiones y en el actuar de los órganos locales, con el propósito de hacer que los

procesos electorales en todo el territorio nacional fueran homogéneos, que en ellos se observasen los principios arriba citados y que se homologasen las calidades de los procesos electorales federal y de las entidades federativas.

Cabe recordar que la reforma constitucional de 2014 en materia político-electoral suscitó críticas en cuanto a su impacto en el sistema federal mexicano. En particular, y en relación con el punto de la iniciativa de reforma contenida en el artículo 116, fracción IV, inciso c, párrafo quinto, el diputado Víctor Reymundo Nájera Medina señaló, en el debate correspondiente, que significaba una “vulneración por parte de la Federación a las facultades reservadas exclusivamente a los estados de la Unión, y que por lo mismo, no han sido cedidas expresamente a la Federación”. En particular, el diputado expresó que:

En efecto, la designación de los magistrados de los tribunales electorales de las entidades federativas son facultades reservadas porque están incorporadas en sus constituciones particulares y en los estados nunca las han cedido expresamente a la Federación, por lo que de llevarse a cabo el traslado de los nombramientos de los magistrados electorales locales al Senado de la República, equivale igualmente derogar o abrogar normas de las constituciones particulares de los estados por parte de una autoridad incompetente y sin observarse el proceso legislativo normal de derogar o abrogar la vigencia de una disposición constitucional por la única autoridad legislativa competente para ello, como son las legislaturas de las entidades federativas.⁸

A pesar de críticas como esta, la disposición examinada se aprobó en sus términos, lo cual bien puede interpretarse a manera de ejemplo de cómo la clase política mexicana —en específico, la que conforma el poder reformador de la Constitución— ha decidido que el principio federal debe ceder frente al principio democrático.

⁸ Discusión de la Minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. 5 de diciembre de 2013. Por su parte, pero expresando su postura en favor de la referida disposición, en ese mismo debate la diputada Consuelo Argüelles Loya argumentó que “Asimismo, los magistrados de los Tribunales Electorales de los estados serán designados por el Senado, lo que impide la intromisión de los actores locales en la conformación de dichos órganos jurisdiccionales, lo que actualmente se da como un secreto a voces en algunos estados.”

Vista en una perspectiva histórica, la aprobación de la disposición contenida en el artículo 116, fracción IV, inciso c, párrafo quinto, debe inscribirse en una serie de reformas y adiciones al artículo 116 de la CPEUM mediante las cuales, desde la Constitución general, se prescribe cómo deben diseñarse normativamente las instituciones y los procesos políticos de las entidades federativas, por lo que provee una arquitectura constitucional bastante completa del sistema federal en el ámbito subnacional (definida desde la escala nacional).

Resulta interesante examinar cuál ha sido la evolución del artículo 116 constitucional; para utilizar la terminología de Tarr y Williams, sus 14 reformas —desde 1917 a la fecha— se pueden interpretar en el sentido de que se amplía el espacio de la constitución nacional a expensas del “espacio constitucional subnacional” (Tarr y Williams, 2004).

En efecto, las sucesivas reformas que ha experimentado el artículo 116 de la CPEUM han establecido normas acerca del fortalecimiento de los poderes judiciales locales (garantías judiciales); la creación de órganos de fiscalización en los estados; el deber de seguir las normas respecto de las remuneraciones de los servidores públicos locales y de incluir, dentro de sus proyectos de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos; el deber de las legislaturas estatales de prever la forma en que la ciudadanía pueda presentar iniciativas de ley; el deber de que en las constituciones locales se establezcan órganos autónomos para garantizar el derecho de acceso a la información pública y de protección de datos personales en el ámbito de las entidades federativas, y el deber de que las constituciones estatales establezcan la elección consecutiva de las diputaciones a las legislaturas locales hasta por cuatro periodos consecutivos. Por último, se destaca que un tema reiterado a las referidas reformas al artículo 116 de la CPEUM es el relativo a la organización de los procesos electorales locales.

Criterios de la SCJN en relación con la temporalidad, la duración, la permanencia y la prórroga en la ocupación de cargos públicos

En tiempos recientes se han encontrado múltiples ejemplos de conflictos que se han generado en relación con la temporalidad, la duración y la permanencia en el cargo de diversas personas servidoras públicas, los cuales han sido resueltos por la SCJN. Para una mayor claridad, se dividirá el presente examen de los criterios generados por este alto tribunal, en relación con esos temas, en aquellos que derivan de conflictos que involucran a servidores públicos de elección popular y conflictos que comprenden al funcionariado adscrito al Poder Judicial en los ámbitos federal y estatales.

Conflictos que involucran a servidores públicos de elección popular

Acción de inconstitucionalidad 3/2002⁹

En la acción de inconstitucionalidad 3/2002, el pleno de la SCJN estableció que el hecho de que se varíe excepcionalmente y por una sola ocasión el periodo de duración del ejercicio de los cargos de gubernaturas, legislaturas y ayuntamientos no es inconstitucional en sí mismo, ya que tal desajuste temporal es precisamente de excepción, con la finalidad expresa en la misma norma de tránsito de igualar los periodos de elección o los procesos electorales con los de los comicios federales.

Asimismo, la SCJN precisó que, en aquellos casos en los cuales una entidad federativa decida extender o acortar los mandatos de las gubernaturas, deben hacerlo como una previsión a futuro, a fin de que el electorado esté plenamente informado y tenga un conocimiento cierto

⁹ Mediante esta acción de inconstitucionalidad se impugnó la reforma a la Constitución de Aguascalientes por la cual, a efectos de homologar las fechas de las elecciones estatales y municipales con los procesos electorales federales de 2006, el gobernador de Aguascalientes duraría en su encargo cinco años, y los diputados integrantes de la LIX Legislatura y los ayuntamientos electos en 2004, dos años, por única vez. En este caso, dicha reforma se consideró constitucionalmente válida por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

del periodo que va a desempeñar el funcionario que elija, de modo que se respete su voluntad, situación que debe quedar establecida previamente al inicio del proceso electoral.

Acción de inconstitucionalidad 8/2002

Por otro lado, en la acción de inconstitucionalidad 8/2002, la SCJN reconoció la validez de varias disposiciones del Código Electoral del Estado de México que tuvieron como efecto adelantar cuatro meses la fecha de la elección de diputaciones e integrantes de los ayuntamientos. Entre otras cosas, en la sentencia correspondiente, la SCJN estableció que

aun cuando la modificación a las fechas de verificación de una elección pueda variar excepcionalmente el periodo de duración del ejercicio de un cargo de elección popular, ello por sí mismo no es inconstitucional, toda vez que, por un lado, dicho desajuste temporal es precisamente excepcional, y por el otro, porque de sostenerse lo contrario, se atentaría contra la autonomía de las entidades federativas al no permitírsele al legislador local modificar nunca las fechas de sus elecciones.

Acción de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006

Adicionalmente, en la acción de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006, la SCJN invalidó la modificación a la Constitución del Estado de Michoacán que amplió en un año los periodos de duración del Congreso local y de los ayuntamientos, para elevarlo por única vez de tres a cuatro años, así como la elección por única vez de un gobernador para un periodo de transición (del 15 de febrero de 2008 al 30 de septiembre de 2009) mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso. En la sentencia correspondiente, la Suprema Corte determinó que dicha modificación contrariaba la CPEUM, misma que prevé como la principal expresión de la estructura jurídica y del régimen político la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo y de los ayuntamientos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio, renovación que tiene como único fin la designación de los representantes de la voluntad popular por la ciudadanía.

Acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006

Igualmente, en la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, el pleno de la SCJN declaró la invalidez de dos artículos transitorios de la reforma a la Constitución del Estado de Chiapas, en los que fue ampliado por un año el mandato de los miembros del Congreso y de los ayuntamientos que en ese entonces se encontraban en funciones. En este asunto, la SCJN sostuvo que la elección de los poderes públicos representativos —como característica de la soberanía estatal— debe respetar el contenido de los artículos 115 y 116 constitucionales, en específico, que las constituciones y leyes estatales en materia electoral deben garantizar que las elecciones de las gubernaturas e integrantes de las legislaturas locales y de los ayuntamientos sean realizadas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Y se sostuvo también que el sistema de elecciones de las entidades federativas debe estar sujeto a la observancia de los derechos fundamentales, porque las constituciones y las leyes locales en materia electoral deben garantizar que los comicios se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, aunado a que la soberanía estatal tiene como límite infranqueable los principios de la Constitución general, según fue dispuesto en sus artículos 40 y 41.

En ese caso, la SCJN determinó que fueron transgredidos los derechos fundamentales de participación política (votar y ser votado) reconocidos en el artículo 35, fracciones I y II, en relación con los artículos 36 y 38 de la Constitución general y el principio de irretroactividad de las leyes previsto en el artículo 14 constitucional, vinculado con el derecho a votar y ser votado. Es decir, también se sostuvo que las reformas impugnadas desconocieron el mandato popular definido en la elección porque el poder reformador de la Constitución local prorrogó el nombramiento que originalmente les fue conferido solo para el periodo de tres años, en contravención de los principios democráticos previstos en la CPEUM.

Acción de inconstitucionalidad 13/2015

En la acción de inconstitucionalidad 13/2015, el pleno de la SCJN reconoció la validez de los artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto 536, que reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el 9 de enero de 2015, mediante las cuales se estableció que los diputados y el gobernador electos en junio de 2016 durarían en su cargo dos años, con el fin de adecuarse a la Constitución general a partir de la reforma en materia político-electoral de 2014. En su razonamiento, el pleno determinó que dichas disposiciones no eran inválidas porque constitucionalmente no fue definido algún lineamiento para el lapso mínimo que debe durar el cargo de gobernador y, en consecuencia, las legislaturas locales tienen libertad para fijar lo conducente, siempre que no excedan el máximo de seis años previsto en la Constitución.

Asimismo, el pleno de la SCJN precisó que tal libertad configurativa no significa que las legislaturas locales puedan apartarse de los principios democráticos establecidos en la Constitución, específicamente en cuanto a que la elección del gobernador y de los diputados debía llevarse a cabo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerciera su derecho al sufragio, así como que el elector tenga la oportunidad de conocer para qué cargos y qué periodo elige a los candidatos, y la oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección, entre las alternativas que existan.

Acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019

Por último, en la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, el pleno de la SCJN tuvo que pronunciarse en torno a la regularidad constitucional o convencional del Decreto 351, emitido por el poder reformador de la Constitución local del Estado de Baja California,¹⁰ por el cual se am-

¹⁰ Publicado en el periódico oficial de esa entidad el 17 de octubre de 2019, por el cual se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de esa entidad, aprobado mediante el Decreto 112 del 11 de septiembre de 2014.

plió el periodo de la gubernatura de dicho estado de dos a cinco años. Esta reforma constituye lo que en la opinión pública nacional se conoció como la Ley Bonilla.

En este asunto, la Suprema Corte determinó que la disposición impugnada no fue emitida como una previsión a futuro y, por ende, vulneraba las bases fundamentales que limitan la libertad configurativa que respecto del tema tienen las entidades federativas, en términos de lo establecido en el artículo 116 constitucional.

Además, la SCJN consideró que el poder reformador de la Constitución local había dispuesto de manera unilateral el asunto de la ampliación del mandato respecto del cual se expresó el voto de la ciudadanía, lo cual se consideraba que vulneraba los derechos fundamentales de votar y ser votado, por lo que la disposición impugnada también vulneraba el artículo 116, fracción IV, inciso a, en relación con el artículo 35, fracciones I y II, ambos constitucionales.

Conflictos que involucran a servidores públicos del Poder Judicial

Acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016

La acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016, cuyos promoventes fueron los partidos Morena y de la Revolución Democrática, derivó de los siguientes hechos: varios días después de que el Senado designara a siete magistraturas de la Sala Superior del TEPJF, conforme al artículo 99 constitucional, y habiendo estos rendido protesta ante la Cámara Alta el 27 de octubre de 2016, el Congreso de la Unión decidió aumentar, por medio de una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), el periodo de encargo de cuatros magistrados.

Al decidir este asunto, seis integrantes del pleno de la SCJN se pronunciaron por la validez del decreto impugnado, mientras que cinco se manifestaron por su invalidez. Para los primeros, en tanto no entraran en funciones las magistraturas recién designadas no existía inconveniente constitucional alguno para fortalecer la inamovilidad de quienes fueron destinatarios de la reforma, si se tomaba en cuenta, por un lado,

que se trataba de un aumento en el periodo de desempeño que no producía perjuicio alguno a los afectados, sino que más bien les favorecía; y por otro lado, que hasta el momento en que tomaran posesión de sus puestos, el principio de certeza en materia electoral cancelaría toda posibilidad de que las leyes ordinarias extendieran los plazos de duración de dichos servidores públicos, pero no antes de que ocurriera la asunción de funciones, pues, en todo caso, esa limitante operaba respecto de los que estaban en la víspera de concluir su encomienda, pero no en contra de quienes estaban por sustituirlos.

Asimismo, y como consta en la sentencia aprobada por las seis ministraturas de la mayoría, se razonó que, en relación con las garantías de independencia y autonomía jurisdiccional, tampoco se advertía una lesión a tales atributos, pues al haberse incrementado por un mayor tiempo la inamovilidad de algunos de los integrantes de la Sala Superior del TEPJF, lejos de mermarse tales garantías, dichas cualidades más bien se fortalecían, pues era lógico que al garantizarse una mayor estancia en el cargo, al mismo tiempo también se favorecía, en beneficio de la sociedad, la presencia de magistraturas cuya única encomienda es la de operar de manera imparcial el sistema especializado en administración de justicia electoral sin la presión de tener que encontrar, en un corto plazo, otra actividad diversa en la cual desempeñarse profesionalmente.

Según la mayoría de las ministras y los ministros, lo anterior significaba que el poder reformador de la Constitución había considerado conveniente evitar la inestabilidad de criterios durante un lapso mayor, circunstancia que cumplía con el propósito del poder constituyente permanente de combinar renovación y experiencia en la Sala Superior del TEPJF, privilegiando la estancia de la misma integración por un tiempo mayor.

Por otro lado, el ministro Ortiz Mena, a quien originalmente se envió el expediente como ministro instructor para elaborar el proyecto de sentencia, estuvo entre quienes se pronunciaron por la invalidez del decreto impugnado, debido a que —desde su perspectiva— contrariaba uno de los elementos del complejo procedimiento de elección de las magistraturas de la Sala Superior, cuya competencia recae en el Senado

de la República a fin de designar el cargo por un mandato en específico mediante una votación calificada de las propuestas de la Corte.¹¹

En su voto particular, el ministro Ortiz Mena argumentó que la norma legal impugnada permitía a determinadas personas ocupar las magistraturas de la Sala Superior por un periodo ampliado de años, sin que tal aspecto fuera valorado por el órgano representativo como lo marca la Constitución federal. Y abunda:

por consiguiente, la decisión que efectuó el Senado de la República, para la elección de las personas que ocuparían las magistraturas de la Sala Superior, tomó como punto de base que eran designadas por periodos de tres, seis y nueve años, según correspondiera. El precepto cuestionado suplanta entonces esa valoración del órgano representativo y, por sí mismo, origina la prórroga temporal del mandato o la constitución de un nombramiento diferenciado de cuatro Magistrados electorales, a pesar de que ya existía una designación legítima con condiciones disímiles respecto al periodo de nombramiento que debió ser respetado por el legislador secundario, al gozar de presunción de constitucionalidad y legitimidad.

Asimismo, el ministro Ortiz Mena consideró que cuando se revisan actuaciones o normas que afectan directa o indirectamente al Poder Judicial, un correcto equilibrio en la división de poderes implica necesariamente que se respeten los principios de autonomía e independencia judicial —que en el contexto del caso, el principio de división de poderes incluye a los de autonomía e independencia—, los cuales se componen de una gran variedad de garantías mínimas, tales como un mecanismo específico de designación, el preestablecimiento de la duración del encargo y la no disminución de remuneraciones, lo que, en última instancia, lleva a salvaguardar la apariencia de independencia de los juzgadores frente a la sociedad en general.

¹¹ Para el ministro Ortiz Mena “la pregunta constitucional a contestar en el caso gravitaba en resolver si, dado que el principio de división de poderes se entrelaza y comprende a los de independencia y autonomía judicial, enmarcados en el derecho de acceso a la justicia, ¿debe considerarse que tales principios conllevan a que el Congreso de la Unión no pueda, bajo pena de una declaratoria de invalidez, cambiar legalmente las condiciones de los nombramientos de los titulares de un tribunal terminal una vez designados, aun cuándo se realice con el propósito de extender la titularidad de su nombramiento?”.

Además, el ministro Ortiz Mena razonó que la persona que es elegida como titular de una magistratura electoral detenta ese cargo con la totalidad de sus prerrogativas, incluyendo el periodo de su mandato como garantía de la independencia judicial, por virtud de la designación de la Cámara de Senadores que se realizó con fundamento en ciertas normas previamente establecidas. La garantía de estabilidad —aseveró el ministro Ortiz— busca evitar la discrecionalidad de los órganos políticos en el nombramiento de dichos juzgadores, pues ello generaría en estos últimos una preocupación por su desempleo y, correlativamente, que la permanencia o ratificación sean vistas como un favor de los órganos políticos.¹² Según el razonamiento del ministro Ortiz, el principio general de división de poderes, tanto para el ámbito federal como el estatal, se encuentra interrelacionado con los principios de autonomía e independencia judicial que conforman, a su vez, el derecho de acceso a una justicia imparcial. Lo anterior exige que la legislación que regula a los jueces y tribunales cumpla con los condicionamientos mínimos que aseguren dichos principios, en particular, aquellos aspectos de la regulación que incidan en su procedimiento de nombramiento, en la duración de su encargo y en la protección contra presiones o injerencias externas.

En relación con la independencia judicial y su afectación por parte de la reforma impugnada, el ministro Ortiz Mena señaló lo siguiente:

Igualmente, en esa etapa debe evitarse perjudicar u otorgarse beneficios irrazonables a un grupo de personas. Lo relevante es que los candidatos a la función jurisdiccional conozcan de antemano las condiciones del nombramiento, entre ellos el plazo, las cuales deben entenderse inmodificables. El plazo de nombramiento, cuando es previo y específicamente preestablecido, es inmodificable legislativamente una vez que el poder político ha designado a su titular, a fin de generar la certeza que no existirá discrecionalidad en el cambio de las condiciones de la función jurisdiccional y, con ello, evitar la preocupación del juzgador sobre su estabilidad en el cargo (benéfica o no), perjudicial para la independencia judicial que disminuye la calidad de la justicia a la que tienen derecho las personas.

¹² Este criterio se encuentra en la tesis de jurisprudencia 105/2000.

Por todo lo anterior, el ministro Ortiz Mena planteó que la reforma debía considerarse inconstitucional, debido a que había introducido el tipo de inestabilidad en las condiciones de los nombramientos, de inamovilidad y estabilidad de los titulares de la función jurisdiccional que genera una vulneración a los principios de acceso a la justicia y división de poderes, en su vertiente de independencia judicial.

Finalmente, el ministro consideró que, al modificarse la temporalidad prevista en el antiguo artículo cuarto transitorio respecto de los encargos de los titulares de las magistraturas —elegidos previamente mediante un procedimiento concreto, en el que se especificó un rango de tiempo para cada uno de ellos—, se había incurrido en una grave deficiencia: se afectaron las garantías judiciales de nombramiento, de inamovilidad y estabilidad y, con ello, se incidió en la independencia judicial que fundamenta esas garantías, dando lugar a una incertidumbre de que tal modificación legislativa pudiera influir en el quehacer judicial. Y así concluyó su argumento: “La duración del encargo no es un elemento accesorio al nombramiento de los magistrados electorales en un régimen de transición ni a la función judicial. Como se ha dicho, es una garantía indispensable para la independencia judicial.”¹³

Acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021

En la acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021,¹⁴ los senadores y los diputados accionantes plantearon que el artículo décimo tercero transitorio de la LOPJF resultaba inconstitucional. Como se recordará, dicho artículo ampliaba el periodo para el cual había sido elegido el entonces ministro presidente de la SCJN y del

¹³ Cabe recordar la tesis 101/2000 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En ella, la Corte sostiene que, como formas de garantizar esta independencia judicial en la administración de justicia local, se consagran diversos principios básicos a los que deben sujetarse las entidades federativas y los poderes en los que se divide el ejercicio del poder público, entre los cuales destaca la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo que se manifiesta en varios aspectos, entre los cuales destaca: “La determinación en las Constituciones Locales, de manera general y objetiva, del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que significa que el funcionario judicial no podrá ser removido de manera arbitraria durante dicho periodo”.

¹⁴ Sentencia publicada en el *DOF*, 18 de febrero de 2022.

Consejo de la Judicatura Federal (CJF), a fin de que lo ejerciera por cinco años y once meses —y no cuatro, como lo establece el artículo 97, párrafo quinto, de la CPEUM—, así como el de los consejeros de la Judicatura Federal para ejercer dicho cargo por siete años —y no cinco, como lo establece el artículo 100, párrafo quinto, de la CPEUM—.

Por mayoría de ocho votos, el pleno de la SCJN determinó la invalidez del decreto impugnado, al transgredir las normas y los principios constitucionales siguientes:

- A. De forma directa, se violó palmariamente el texto expreso y claro de los artículos 97, párrafo quinto y 100, párrafo quinto, de la CPEUM.
- B. Como consecuencia de lo anterior, el artículo décimo tercero transitorio de la LOPJF violó también los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, establecidos en el artículo 133 constitucional.
- C. Se transgredió, además, el principio de división de poderes, consagrado en el artículo 49 de la CPEUM. En relación con este principio, se recordó en la sentencia que, para evitar su vulneración, existen prohibiciones implícitas referidas a la no intromisión, a la no dependencia y a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros, por lo que, si un poder del Estado mexicano intenta modificar o atribuirse facultades que de acuerdo con la Constitución corresponden a otro poder, ello, sin duda, afectaría el principio de división de poderes. En este sentido, el decreto impugnado constituía una de las más graves afectaciones al principio de división de poderes, ya que, mediante este, el Congreso de la Unión pretendía imponer en el Poder Judicial de la Federación que, a quienes hoy ocupan los cargos de presidente de la SCJN y de consejeros de la Judicatura Federal, fueran mantenidos en el cargo por dos años más de los que originalmente les fueron señalados, pasando por alto que la designación de tales funcionarios no le compete al órgano legislativo, sino que es una facultad que corresponde única y exclusivamente al pleno de la Suprema Corte:

si el Congreso de la Unión pretende imponer al Poder Judicial de la Federación una prórroga que modifica, sin soporte constitucional alguno, la duración del Ministro Presidente y de todos los Consejeros de la Judicatura Federal, resulta evidente que tal

prórroga atenta contra el principio de división de poderes, tal como lo indicaron los accionantes.

- D. Por último, la disposición impugnada transgredía los principios de autonomía e independencia judicial, los cuales se componen de una serie de garantías que buscan proteger la función judicial y que abarcan desde la etapa de nombramiento hasta el desempeño del encargo. De manera significativa, se sostuvo en la sentencia que:

todas las reglas establecidas en la Constitución relativas a la designación, nombramiento y duración de los cargos de los funcionarios judiciales, y en especial de los de más alto rango o jerarquía, constituyen un núcleo duro que no puede ser modificado por ningún Poder en normas secundarias o actos contradictorios con lo que señala la Ley Fundamental, pues de hacerlo, se atentaría también contra los referidos principios de autonomía e independencia judicial.

Por lo anterior, para la mayoría del pleno del más alto tribunal, si el Congreso de la Unión transgredió, mediante el artículo décimo tercero transitorio impugnado, las reglas contenidas en los mencionados preceptos constitucionales, debía concluirse que tal violación también atentaba contra los principios de autonomía e independencia judicial, pues incidía directamente en la conformación de los órganos cúpula del Poder Judicial de la Federación y en los periodos de duración en el cargo de quienes ocupan aquellos que son los de mayor jerarquía en la SCJN (la presidencia) y el CJF (la presidencia y las consejerías).

Acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020

En las demandas de acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020,¹⁵ los partidos políticos accionantes manifestaron distintos conceptos de invalidez para impugnar el Decreto No. LXIV-201 que reformó el artículo 20, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, mediante el cual

¹⁵ Sentencia publicada en el *DOF*, 19 de mayo de 2022.

se redujo de cinco a tres el número de magistraturas del tribunal electoral local y modificó el periodo de duración de las magistraturas que sustituirían a las que terminaron su encargo en noviembre de 2020, para permanecer en el encargo únicamente por lo que hace al proceso electoral 2020-2021.

En este asunto, el pleno de la SCJN decidió, en primer lugar, que el Congreso de Tamaulipas sí tenía competencia para determinar si el tribunal electoral local debe integrarse con tres o cinco magistraturas, pues conforme a lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, inciso c, numeral 5, de la CPEUM y 106 de la LGIPE, este aspecto relacionado con el funcionamiento del órgano jurisdiccional electoral pertenece al ámbito de regulación de las entidades federativas.

Por otro lado, el pleno de la SCJN sostuvo que el artículo segundo transitorio del decreto impugnado había trastocado el proceso de escalonamiento, en cuanto redujo a 10 meses la duración del encargo de los magistrados. Es decir, para el pleno, el decreto era inconstitucional en la parte en que disponía que su entrada en vigor será a partir del día siguiente al de la conclusión del proceso electoral 2020-2021, pues al pretender imponer esa temporalidad para reducir de cinco a tres magistraturas el número de integrantes del tribunal electoral local, infringía los tiempos de escalonamiento, duración y permanencia en el encargo de dichos jueces:

199. Por tanto, teniendo en cuenta que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no deja al ámbito de las entidades federativas la duración en el encargo de las magistraturas electorales locales, es posible concluir que el decreto impugnado, al establecer un régimen transitorio que otorga a las dos magistraturas electas en el año dos mil veinte, una duración en el encargo únicamente por el tiempo que dure el proceso electoral 2020-2021, contraviene directamente el mandato de inamovilidad de siete años y vulnera el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5, de la Constitución federal.

Acción de inconstitucionalidad 170/2022 y su acumulada 172/2022

Por último, es pertinente señalar que, a efectos del presente comentario, resulta determinante aludir a lo resuelto por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 170/2022 y su acumulada 172/2022, en la cual,

por unanimidad de votos de las ministras y los ministros presentes, se declaró la invalidez del decreto en el que se previó la prórroga en el ejercicio del cargo de las magistraturas del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, en el caso de que concluyera el periodo para el que fueron designadas y que el Senado de la República no hubiera nombrado a quienes deberían sustituirlas.¹⁶ Es imprescindible hacer referencia a este caso, debido a que su situación es prácticamente idéntica a la que tocó resolver a la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-254/2023, lo cual resulta evidente al transcribir el artículo de la Ley del Tribunal Electoral del Estado de Baja California:

Artículo 12. Los magistrados electorales permanecerán en su encargo siete años. Si a la fecha en que concluya su nombramiento, el Senado aún no ha realizado la designación de que se trate, continuarán en su encargo hasta en tanto ésta sea efectuada.

Como bien se cita en la sentencia en comento, el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea expresó en la sesión correspondiente¹⁷ que lo dispuesto en el artículo 28 bis impugnado transgredía la norma suprema, dado que implicaba una prórroga en el nombramiento del magistrado en cuestión, lo que provocaba:

un doble efecto de inconstitucionalidad, pues, por un lado, a través de la figura de la suplencia la ley autoriza que puede extenderse el plazo, contrariando directamente el contenido del artículo 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, con ello, el régimen de facultades concurrentes en materia electoral previsto en la Constitución General. Por otro, se invade también la esfera competencial del Senado al prorrogar las condiciones originales del nombramiento otorgado por dicha Cámara al titular de la magistratura cuyo periodo feneció.

¹⁶ El artículo impugnado —artículo 28 bis de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca— establece lo siguiente: “Artículo 28 Bis. Para el caso de que concluya el periodo para el que fue designado un Magistrado o Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, y el Senado de la República no haya hecho la designación de la persona que deba sustituirlo en el cargo, aquel o aquella continuará desempeñando el cargo de Magistrada o Magistrado Electoral, hasta en tanto el Senado de la República haga la designación correspondiente”.

¹⁷ En la sentencia en comento se aclara que, al no encontrarse disponible en engrose respectivo, se citan las palabras del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea con base en la versión taquigráfica de la sesión.

La sentencia SUP-JDC-254/2023 a la luz de todo lo anterior

Ahora bien, a partir de lo expuesto en los apartados anteriores y con base en otras consideraciones derivadas del análisis de diversos elementos contenidos en la sentencia comentada, se harán las siguientes observaciones.

El interés jurídico de la parte actora

Un primer tema a discutir se refiere al interés jurídico de la parte actora en el caso en comento. En el párrafo 4.3 de la sentencia, se afirma que esta “cuenta con interés jurídico, dado que la omisión impugnada es contraria a su pretensión de formar parte del pleno del Tribunal local”, lo cual, desde el punto de vista de quien suscribe, no es razón suficiente para concluir que sí tenía interés jurídico, pues la determinación de si este se configura no se puede basar en una pretensión, sino en la existencia de un derecho subjetivo. En mi opinión, la pregunta clave que debía ser contestada, para concluir lo anterior, era la siguiente: ¿tenía la parte actora derecho a ocupar la vacante abierta en el tribunal? Para saberlo, hay que recordar lo que establece el artículo 35 de la Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, a saber:

ARTÍCULO 35.- Las ausencias o vacantes de los magistrados electorales, serán cubiertas de conformidad con las reglas siguientes:

I. Cuando sean temporales, ésta será cubierta por el Secretario General de Acuerdos del Tribunal o, en su caso, por el secretario de ponencia de mayor antigüedad, según acuerde el Pleno del Tribunal.

Las vacantes de magistrados hasta por quince días, no será necesario suplirlas en los periodos no electorales, siempre y cuando no afecte en el funcionamiento del Tribunal.

II. Cuando sean definitivas, se procederá conforme a la fracción anterior, procediendo el Presidente del Tribunal a dar aviso al Senado de la Republica para los efectos señalados en el numeral dos del artículo 109 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.”

En mi opinión, de esta disposición se desprende que la parte actora —el secretario General de Acuerdos del Tribunal— no tenía derecho a

ocupar la vacante, sino a ser considerada para ocuparla, al igual que el secretario de ponencia de mayor antigüedad, correspondiendo al pleno del Tribunal Electoral de Baja California la designación de cualquiera de los dos. Es decir, el interés jurídico como precondition para la procedencia de la acción debió haberse articulado en términos del derecho a integrar las autoridades electorales locales, el cual incluye la posibilidad de desempeñar el cargo —esta sería la hipótesis aplicable al caso en comento—, el derecho a formar parte de los órganos directivos o desconcentrados de las autoridades electorales, la posibilidad de presidir el órgano correspondiente, además de que su tutela implica aquellas acciones que afectan el pleno ejercicio de la función electoral (Salmorán, 2012, 9).

En contraste con la sentencia SUP-JDC-254/2023, en el expediente SUP-JDC-1495/2022 la Sala Superior del TEPJF sí sustentó la configuración del interés jurídico de la parte actora en la existencia de un derecho, al reconocer que la acción había sido promovida por un ciudadano:

en su carácter de Magistrado Electoral, quien se duele de diversos actos presuntamente constitutivos de violencia política, con lo cual estima se vulneran sus derechos político-electorales, en especial su derecho a integrar una autoridad jurisdiccional. Al respecto, esta Sala Superior ha establecido el criterio de que el derecho a conformar una autoridad electoral de las entidades federativas no se limita únicamente a integrarla, sino que implica el derecho a ejercer todas las funciones inherentes al cargo.

Facultades de los tribunales electorales estatales para inaplicar normas generales en procedimientos que no son un juicio

Otro tema interesante para discutir en el presente caso surge de la siguiente pregunta: ¿puede un tribunal electoral estatal inaplicar por inconstitucional o inconvencional una norma general fuera de un juicio?; es decir, ¿puede hacerlo a raíz de una petición que la ciudadanía le dirija?

La pregunta es pertinente debido a que, como consta en la sentencia, el actor solicitó a la magistrada presidenta del Tribunal Electoral de Baja California su incorporación para formar parte del pleno de dicho

órgano, con el argumento de que el artículo 12 de la ley del tribunal local resultaba inconstitucional, con base en lo resuelto por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 170/2022 y su acumulada. Por lo tanto, solicitó su inaplicación.

En la sentencia se sostiene que, en principio, la magistrada presidenta debió atender a esta petición, ya que de nuevo, en principio, esta juzgadora estaba “en posibilidad de tramitar el escrito de petición de forma que fuera el pleno quien atendiera la solicitud del actor respecto de la inaplicación del artículo 12 de la Ley del Tribunal local.”¹⁸

En la sentencia comentada se invoca como fundamento de lo anterior la tesis IV/2014, de rubro **ÓRGANOS JURISDICCIONALES LOCALES. PUEDEN INAPLICAR NORMAS JURÍDICAS ESTATALES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A TRATADOS INTERNACIONALES.**¹⁹

todas las autoridades jurisdiccionales del país, pueden realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad de las normas jurídicas, para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos. En consecuencia, los tribunales electorales locales tienen facultades para analizar las normas jurídicas estatales, contrastarlas con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, y después de realizar un ejercicio de interpretación conforme, en su caso, inaplicarlas en un asunto en concreto cuando sean contrarias a la norma fundamental, toda vez que cuenta con atribuciones para restituir el orden jurídico vulnerado mediante el dictado de una sentencia.

Sin embargo, en mi opinión, de este criterio se desprende que solo por medio del dictado de una sentencia los tribunales electorales locales pueden inaplicar normas generales que consideren inconstitucionales o inconventionales, en el entendido de que las sentencias se dictan después de que se llevaron a cabo todas las etapas que la ley marca para el juicio correspondiente, según las características de cada medio de impugnación.

¹⁸ Ver párrafos 48 y 52 de la sentencia en comento.

¹⁹ TEPJF, Sala Superior, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 53 y 54.

Pero en el caso que nos ocupa, la solicitud de la parte actora dirigida a la magistrada presidenta del Tribunal Electoral de Baja California, en el sentido de inaplicar el artículo 12 de la Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, no se dio en el contexto de un juicio, sino en relación con el ejercicio del derecho de petición de un ciudadano.

Cabe señalar que este tema se relaciona con lo planteado en el voto particular formulado por la magistrada Janine M. Otálora Malassis en el asunto general SUP-AG-293/2022, en el cual sostuvo que la Sala Superior del TEPJF

sólo está legalmente habilitada para conocer de los medios de impugnación previstos en la ley y no así para responder consultas sobre las facultades de algún tribunal local, máxime que se trata de una petición, como incluso se señala en el acuerdo de la Sala.

Para la magistrada Otálora, la Sala Superior solo tiene facultades para resolver casos contenciosos y no para atender aspectos consultivos.²⁰

El alcance de la libertad configurativa de las legislaturas locales para determinar el mecanismo para cubrir la vacante de una magistratura electoral estatal

Por otra parte, se aprecia un conflicto entre lo afirmado en el párrafo 67 y el párrafo 80 de la sentencia. En el primero, se sostiene que “los congresos locales tienen, en principio, plena libertad configurativa para determinar cuál va a ser el método a seguir ante una vacante de una magistratura”. En el segundo, se afirma que “se concluye que las legislaturas locales tienen libertad configurativa para determinar el mecanismo para cubrir las vacancias de magistraturas electorales, siempre

²⁰ En este caso, el pleno del Tribunal Electoral de Oaxaca consultó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la competencia para conocer la petición del magistrado de dicho tribunal, quien solicitó al mismo la aplicación del artículo 28 bis de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca por considerarlo inconstitucional. La Sala Superior acordó que el Tribunal Electoral de Oaxaca era el órgano competente para conocer la petición planteada por el promovente y le ordenó a dicho órgano jurisdiccional resolver a la brevedad la petición que le fue formulada.

y cuando este mecanismo no lleve a una persona a exceder en su encargo más de siete años”.

En realidad, la libertad configurativa de las legislaturas locales para definir el método a seguir ante la vacante de una magistratura en el tribunal electoral estatal correspondiente sí está limitada y condicionada por la LGIPE. De hecho, a esta cuestión se refiere en su voto razonado el magistrado Felipe de la Mata, en relación con el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1495/2022, cuando, al analizar el ya referido artículo 28 bis de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, sostuvo lo siguiente:

La norma cuestionada admite un análisis desde dos perspectivas: a) examen en abstracto, la norma es constitucional porque las legislaturas locales tienen libertad configurativa para prever el régimen de suplencias de las magistraturas y b) análisis en el caso concreto, la norma se debe interpretar de forma sistemática y funcional, en el entendido que no resulta aplicable para aquellos casos en los que se rebase el plazo máximo de siete años que deben permanecer las magistraturas electorales locales en su cargo.

Cabe señalar que, en sintonía con lo anterior, en el párrafo 80 de la sentencia en comento se concluye que las legislaturas estatales “tienen libertad configurativa para determinar el mecanismo para cubrir las vacancias de magistraturas electorales, siempre y cuando este mecanismo no lleve a una persona a exceder en su encargo más de siete años”.

El problema jurídico que se debía resolver en el juicio de la ciudadanía en cuestión

En el párrafo 40 de la sentencia en comento, se expresa que

el problema jurídico que se debe resolver en este juicio de la ciudadanía consiste en determinar si le asiste o no la razón al actor cuando afirma que el acto impugnado está indebidamente fundado y motivado, además de que vulnera los principios de legalidad, congruencia, certeza y seguridad jurídica.

Sin embargo, llama la atención que la sentencia no resuelve el problema jurídico así planteado, sino que toma la vía de determinar lo que

se anuncia en su párrafo 41: (i) si le asiste la razón al actor cuando alega que la autoridad responsable no atendió a su petición y pretensión principal; y (ii) si le asiste la razón al actor respecto de si se debe inaplicar, para el caso concreto, el artículo 12 de la ley del tribunal local.

La obligatoriedad de un criterio derivado de una decisión de la SCJN cuando todavía no hay engrose de la sentencia

La parte actora presentó, en su calidad de secretario general de acuerdos del tribunal local, una solicitud para integrar el pleno de ese órgano jurisdiccional “para el efecto de acatar el criterio establecido por la SCJN al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 170/2022 y su acumulada”, en la cual la Suprema Corte consideró que era inconstitucional la prórroga y la continuidad en el ejercicio del cargo de una magistratura electoral establecida mediante una ley emitida por el Congreso local de Oaxaca.

En el párrafo 83 de la sentencia en comento, la Sala Superior del TEPJF es cauta en el tema pues, si bien sostiene que era válido concluir que la permanencia en el cargo de la magistrada Elva Regina Jiménez Castillo estaba perpetuando una situación que es contraria a lo resuelto por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 170/2022 y su acumulada, concluye también que “con independencia de las consideraciones que fueron esgrimidas por el máximo tribunal constitucional”, lo cierto era que el plazo fijo por el que fue designada la funcionaria ya había fenecido.

La parte actora tomó como obligatorio aplicar el criterio de contenido en lo resuelto por la acción de inconstitucionalidad 170/2022 y su acumulada, en tanto que la Sala Superior se limitó a tomar en cuenta las razones contenidas en lo resuelto por la SCJN, a partir de la versión taquigráfica de la sesión en la cual se resolvió dicha acción en el sentido de declarar la invalidez del ya citado artículo 28 bis de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

Lo anterior lleva a preguntarnos lo siguiente: ¿es obligatorio aplicar un criterio derivado de una decisión que todavía no ha sido objeto del

engrose correspondiente?²¹ Nuestra opinión es que, en estricto sentido, no es obligatorio hacerlo.

En relación con este tema, Lara Chagoyán distingue así entre decisión-acto y decisión-documento. La primera es la decisión que toman las ministras y los ministros en el proceso de deliberación y argumentación oral, que culmina con una votación en el pleno o en las salas. La segunda es la decisión que consta por escrito en el denominado engrose de la sentencia. A veces hay diferencias entre una y otra. Suele suceder que la segunda se aleje en algunos aspectos de la primera, “lo cual no es un asunto menor si se piensa en que la decisión-documento será utilizada en el futuro a manera de precedente” (Lara, 2020, 167).

La suplantación de la facultad del Senado

Siguiendo lo resuelto por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas, así como los criterios de la Sala Superior del TEPJF en la sentencia SUP-JDC-1495/2022 y lo expresado por el ministro Arturo Zaldívar en la versión taquigráfica de la sesión en la que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 170/2022 y su acumulada —en la que se declaró la invalidez del artículo 28 bis de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca—, la Sala Superior del TEPJF, en la sentencia en comento, sostuvo que el reconocimiento de la libertad configurativa de las legislaturas locales a fin de determinar el mecanismo para cubrir las vacantes de las magistraturas electorales no quería decir que estas pudiesen incidir en la facultad exclusiva del Senado de nombrar a dichos servidores públicos ni, mucho menos,

²¹ Los artículos 44 y 45 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refieren a la publicación de las sentencias en el *Semanario Judicial de la Federación* y en el *Diario Oficial de la Federación*, así como al momento a partir del cual producirán sus efectos en los siguientes términos: “Artículo 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen. Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.” Por su parte, el artículo 45 establece lo siguiente en su primer párrafo: “Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

ampliar el plazo fijo de siete años señalado en el artículo 106, párrafo 1, de la LGIPE.

Reconociendo que lo anterior es correcto, a mi juicio, el razonamiento pudo haberse reforzado con argumentos como el que sostuvo el ministro Ortiz Mena en su voto particular, relativo a la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016, en el sentido de que normas como la contenida en el artículo 28 bis de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (y —decimos nosotros— también el artículo 12 de la Ley del Tribunal Electoral del Estado de Baja California) permitían que determinadas personas ocuparan las magistraturas electorales por un periodo ampliado de años, sin que tal aspecto fuera valorado por el órgano representativo, como lo marca la CPEUM. Es decir, este tipo de normas suplantaban la valoración del órgano representativo y originan la prórroga temporal del mandato de las magistradas y los magistrados, lo cual no es un asunto menor, pues de tal valoración deriva la presunción de constitucionalidad y la legitimidad del nombramiento en cuestión.²²

Además, en la sentencia comentada se pudo haber enfatizado que lo anterior configuraba una violación al régimen de facultades concurrentes en materia electoral previsto en la CPEUM.

La afectación de los principios de autonomía e independencia judicial (garantías judiciales de nombramiento y de inamovilidad y estabilidad) de los que depende el derecho de acceso a una justicia imparcial

Finalmente, en la sentencia comentada, se echa de menos un argumento relacionado con la afectación que tienen en los principios de autonomía e independencia judicial y el derecho de acceso a una justicia imparcial normas como la contenida en el artículo 12 de la Ley del Tribunal Electoral del Estado de Baja California —mismos que, a su vez, se componen de una diversidad de garantías judiciales mínimas, como

²² En la versión taquigráfica de la sesión en la cual se resolvió la acción de inconstitucionalidad 170/2023 y su acumulada, se puede leer la siguiente afirmación del ministro Arturo Zaldívar: “se invade también la esfera competencial del Senado al prorrogar las condiciones originales del nombramiento otorgado por dicha Cámara al titular de la magistratura cuyo periodo feneció”.

un mecanismo específico de designación, el preestablecimiento de la duración del encargo y la no disminución de remuneraciones—. ²³

Como lo sostuvo el ministro Ortiz Mena en su voto particular antes analizado, el tipo de inestabilidad en las condiciones de los nombramientos, así como de inamovilidad y estabilidad de los titulares de la función jurisdiccional, genera una vulneración a los principios de acceso a la justicia y división de poderes en su vertiente de independencia judicial. Es decir, se pudo haber sostenido que, al modificarse la temporalidad, se afectaron las garantías judiciales de nombramiento y de inamovilidad y estabilidad y, con ello, se incidió en la independencia judicial que fundamenta esas garantías, dando lugar a una incertidumbre de que tal modificación legislativa pueda influir en el quehacer judicial. Lo anterior, porque la duración del encargo no es un elemento accesorio al nombramiento de las magistraturas electorales, sino una garantía indispensable para la independencia judicial.

En este punto, reiteramos lo afirmado por el pleno de la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021:

todas las reglas establecidas en la Constitución relativas a la designación, nombramiento y duración de los cargos de los funcionarios judiciales, y en especial de los de más alto rango o jerarquía, constituyen un núcleo duro que no puede ser modificado por ningún Poder en normas secundarias o actos contradictorios con lo que señala la Ley Fundamental, pues de hacerlo, se atentaría también contra los referidos principios de autonomía e independencia judicial.

²³ Esta argumentación sí fue desarrollada en el voto concurrente formulado por el magistrado Indalfer Infante Gonzales respecto a la resolución dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía SUP-JDC-1495/2022, en la cual la Sala Superior del TEPJF determinó la invalidez del artículo 28 bis de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

Fuentes consultadas

- Acción de Inconstitucionalidad. 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019. Promoventes: Partidos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, De Baja California, y Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ministro: José Fernando Franco González Salas. SCJN. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/resolucion/2020-12/Acc_Inc_2019_120-Res.pdf
- . 13/2015. Promovente: Partido político Movimiento Ciudadano. Ministro José Fernando Franco González Salas. SCJN. http://www.teemmx.org.mx/docs/marco_normativo/acciones_de_inconstitucionalidad/Acc_de_inc_13-2015.pdf
- . 170/2022 y su acumulada 172/2022. Promoventes: Partido Acción Nacional y partido político local Nueva Alianza, Oaxaca. Ministro: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. SCJN. https://www.scjn.gob.mx/acuerdos_controversias_constit/1702022-y-su-acumulada-1722022-25-de-abril-de-2023-acciones-de
- . 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020. Promoventes: Partido del Trabajo, Fuerza por México y Morena. Ministra: Ana Margarita Ríos Farjat. SCJN. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/grxE5n8BkURTGTTrerM__/%2030558
- . 3/2002. Promovente: Partido del Trabajo. Ministro: José de Jesús Gudiño Pelayo. SCJN. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=47059>
- . 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006. Promoventes: Partido de la Revolución Democrática, Partido Convergencia y Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. Ministro: José de Jesús Gudiño Pelayo. SCJN. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/Engroses/3/2006/19/3_86821_0.doc
- . 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006. Promoventes: Partidos Políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Convergencia y Revolucionario Institucional. Ministra: Margarita Beatriz Luna Ramos. SCJN. <https://www.te.gob.mx/iuse/media/files/73da61de296de74f71df069950e85b60-0.pdf>

- . 8/2002. Partido Acción Nacional. Ministro: José Vicente Aguina-co Alemán. SCJN. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/fjV93ngB_UqKst8oCp1_/22Geograf%C3%ADa%20electoral%22
 - . 95/2021 y su acumulada 105/2021. Promoventes: Diversos integrantes de las cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión. Ministro: José Fernando Franco González Salas. SCJN. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/0xtNsX4BkURTGTreDW2h/Accion%20de%20inconstitucionalidad%2095/2021
 - . 99/2016 y su acumulada 104/2016. Promoventes: Movimiento Regeneración Nacional y Partido de la Revolución Democrática. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Alfredo Villeda Ayala. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/PymH3XgB_UqKst8oVIqF/22IFE%22
- Alcubilla, Enrique Arnaldo. 2019. “La racionalidad de la prohibición de reelección en el sistema de gobierno presidencial”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, No. 64.
- Cámara de Diputados. 5 de diciembre de 2013. “Discusión de la Minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral”. Versión estenográfica. <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/LXII/2013/dic/20131205.html>
- Constitución Política de la República Mexicana. 1857. Con sus adiciones y reformas hasta 1901. https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada *DOF* 06-06-2023. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf
- Cravioto R., C. 22 de junio de 2023. “Excitativa a la Presidencia de la Mesa Directiva del Senado de la República, con el propósito de que exhorte a las comisiones que resulten pertinentes a elaborar los dictámenes correspondientes de los nombramientos pendientes que tiene el Senado de la República, en términos del Reglamento del Senado de la República, presentada por el Senador César Arnulfo Cravioto Romero del grupo parlamentario de Morena”, <https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/>

- gaceta/65/2/2023-06-28-1/assets/documentos/Excit_Morena_Sen_Cravioto_Nombramientos.pdf
- González Oropeza, Manuel. 1987. *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2.ª edición, México: UNAM.
- Hamilton, A., Madison, J., y Jay, J. 1957. *El Federalista*. México: FCE.
- Jurisprudencia 105/2000. “MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. LA SEGURIDAD O ESTABILIDAD EN EL EJERCICIO DEL CARGO LA OBTIENEN DESDE EL INICIO DE SU DESEMPEÑO Y NO HASTA QUE SE LOGRA LA INAMOVILIDAD JUDICIAL, AUNQUE CON LA CONDICIÓN DE QUE SE LLEGUEN A DISTINGUIR POR SU DILIGENCIA, EXCELENCIA PROFESIONAL Y HONESTIDAD INVULNERABLE”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XII, octubre. SCJN. https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/6puZz3YBN_4klb4HiOgu/%22Desempleo%22
- Lara Chagoyán, Roberto. 2020. *El constitucionalismo mexicano en transformación: avances y retrocesos* (Capítulo titulado: “Decidir, argumentar y engrosar: el caso *Martín del Campo*”). México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- LEGIPE. Ley General de Instituciones y Procesos Electorales <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>
- Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California. 12 de junio de 2015. https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/09062018_LEYTRIJE.PDF
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPJF.pdf>
- Salmorán Villar, María Guadalupe. 2012. *Del Derecho a integrar las autoridades locales*. México_ TEPJF- Centro de Capacitación Judicial Electoral.
- Sartori, Giovanni. 2020. *Límites de la ingeniería constitucional*. México: INE.
- Sentencia. SUP-AG-293/2022-Acuerdo 1. Solicitante: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Magistrado ponente: José Luis Vargas Valdez. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/superior/SUP-AG-0293-2022-Acuerdo1.pdf>

- . SUP-JDC-1495/2022. Actor: Raymundo Wilfrido López Vásquez. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-1495-2022.pdf>
- . SUP-JDC-254/2023. Actor: Germán Cano Baltazar. Autoridad responsable: Magistrada Presidenta del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0254-2023.pdf>
- Serna, J. 2018. La experiencia federal mexicana. En *Sistema*, (254), 77-93. Madrid.
- Tarr, Alan y Williams, Robert. 2004. "Subnational Constitutional Space: A View from the Status, Provinces, Regions, Länder, and Cantons", en Tarr, Alan, Williams, Robert y Marko, Josef (eds.), *Federalism, Subnational Constitutions and Minority Rights*. USA: Praeger Publishers.
- Tena Ramírez, Felipe. 1978. *Derecho Constitucional Mexicano*, México: Porrúa.
- Tesis 101/2000 de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, octubre de 2000. SCJN. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/190976>
- Tesis IV/2014 de rubro: "ÓRGANOS JURISDICCIONALES LOCALES. PUEDEN INAPLICAR NORMAS JURÍDICAS ESTATALES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A TRATADOS INTERNACIONALES". *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Año 7, Número 14. Sala Superior, TEPJF. <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/CreateDocument.aspx?Formato=pdf&Claves=IV-2014.pdf>
- Valadés, Diego. 1998. *El Control del Poder*. México: UNAM.

Equidad en la contienda en riesgo. Comentario a las sentencias SUP-REP-795/2022 y SUP-REP-797/2022 acumulado y SUP-REP-84/2023

Lorenzo Córdova

Apunte preliminar

En el presente trabajo se analizarán dos resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); en primer lugar, la que corresponde al expediente SUP-REP-795/2022 y SUP-REP-797/2022 acumulado y, en segundo lugar, la identificada como SUP-REP-84/2023. Se trata de dos decisiones temáticamente vinculadas, pues ambas abordan el ámbito genérico de las violaciones constitucionales que puede cometer el presidente de la república en materia electoral, aunque cada una se refiere a aspectos distintos y específicos respecto del tema. Por un lado, los asuntos acumulados en el primer caso tienen que ver con la responsabilidad indirecta que tiene el titular del Ejecutivo federal respecto de las violaciones constitucionales cometidas directamente por otros funcionarios en el marco del espacio de comunicación que él dirige y protagoniza, es decir, sus conferencias de prensa matutinas diarias (orwellianamente denominadas *mañaneras*); violaciones que concretamente consistieron en la emisión de propaganda gubernamental en un periodo constitucionalmente prohibido, a saber, durante la revocación de mandato. El segundo caso, por su parte, se refiere a la posibilidad de sancionar al presidente de la república por violaciones al orden jurídico —concretamente, al desacato a las medidas cautelares emitidas por el Instituto Nacional Electoral

(INE) en su contra—, y si en el asunto concreto fue correcta o no la imposición de una amonestación pública.

El régimen jurídico al que están sujetos los servidores públicos en materia electoral en México ha sido objeto de una intensa regulación en los últimos tres lustros y de intensas controversias y discusiones, particularmente, cuando se trata de las responsabilidades y prohibiciones a las que está sujeto el presidente de la república. Del mismo modo, hay un importante bagaje normativo que se desprende de la interpretación que tanto el INE como el TEPJF han realizado a partir de los casos que han conocido. Pero también es cierto que es un tema claramente inacabado en términos de su regulación, lo que ha provocado áreas de impunidad que, a todas luces, afectan la consistencia de nuestra democracia constitucional. En particular, cuando en los años recientes las violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se han convertido en un asunto cotidiano, bajo el lamentable desdén con la legalidad —particularmente, con la electoral— con la que actúa el actual gobierno federal mediante la premisa de que “no me vengan con que la ley es la ley”.

Por esa razón, el análisis de los presentes casos es relevante, pues estos abordan dos puntos importantes de esa problemática general y se constituyen como precedentes destacados en un tema que, desafortunadamente, me temo, será uno de los riesgos mayores para la integridad de los procesos electorales en el futuro inmediato, empezando por las complejas elecciones de 2024.

Transición a la democracia y equidad como valor de elecciones con integridad

De dónde venimos

El proceso de democratización en México es el resultado de una evolución gradual y paulatina que se ha articulado mediante una serie de cambios electorales que fueron introduciendo soluciones de manera escalonada a un conjunto de problemas estructurales que impedían que las elecciones en nuestro país —que nunca dejaron de realizarse

puntualmente a lo largo del siglo xx— pudieran ser consideradas auténticamente democráticas.¹

El sistema político que se conformó durante el siglo pasado hizo de las elecciones —controladas y dirigidas— uno de los ejes del régimen autoritario posrevolucionario, articulado en un presidencialismo fuerte y autocrático. En efecto, nunca dejaron de llevarse a cabo con puntualidad las citas con las urnas, pero difícilmente se trataba de comicios democráticos. En primer lugar porque, si bien había reglas y procedimientos establecidos en las distintas versiones de la legislación electoral, no había, en cambio, certeza alguna de la aplicación de estas y del apego de la autoridad electoral a los preceptos que contenían. En segundo lugar, porque no existía ninguna garantía de la imparcialidad con la que se conducían ni en el modo de las decisiones que adoptaban las autoridades electorales, en virtud de que dependían del gobierno y que, en todo momento, favorecían a los intereses del partido gobernante. En tercer lugar, porque no existían las garantías mínimas de respeto al ejercicio libre y auténtico de los derechos políticos de la ciudadanía, condición básica de todo régimen democrático. Así, la posibilidad de crear nuevos partidos políticos, en ejercicio del derecho fundamental de asociación, estuvo vedada, en los hechos, en virtud del uso político del monopolio gubernamental de otorgar los registros legales correspondientes; el derecho al voto activo (votar) y pasivo (ser votado) dependía de un padrón electoral que era manipulado con intencionalidad política por las autoridades electorales (es decir, por el gobierno o, como se usaba decir, por el PRI-gobierno), y el sentido del voto se respetaba cuando favorecía al partido gobernante, pero no existía ningún reparo en alterarlo cuando se consideraba que la hegemonía política podía verse comprometida.

La democratización del sistema político requería, así, de una serie de transformaciones estructurales para que las elecciones fueran realmente libres y auténticas.²

¹ Las reflexiones que siguen parten de una serie de consideraciones que he realizado previamente en otros textos. La versión más acabada de estas puede encontrarse en el capítulo “El sentido y las rutas de la transición democrática en México”, que publiqué en Córdova V., Lorenzo y Ernesto Núñez A., *La democracia no se construyó en un día*, Grijalbo, México, 2021, pp. 37 y ss.

² Se trata, por cierto, de dos calificativos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como característicos de las elecciones y que no se introducirían en el texto constitucional sino hasta la reforma electoral de 1996, lo que evidencia cómo la construcción de

Los ejes de la democratización de las elecciones

El proceso de cambio político en clave democratizadora se concretó mediante una serie de cambios a las reglas electorales, las cuales se decantaron en varias reformas electorales.³ Hay muchas maneras de exponer la lógica de esos cambios que se introdujeron de forma paulatina. Por una cuestión de sistematización y síntesis —y a efectos de enmarcar el presente comentario—, vale la pena explicarlas a partir de las grandes necesidades que, en su momento, cada una de dichas reformas tuvo el propósito de atender. Esto no significa que cada cambio abarcara una multiplicidad de aspectos y pretendiera mejorar los procesos y las instituciones que las medidas previas habían introducido (de hecho, una de las notas distintivas del cambio en nuestro país es su carácter incremental y progresivo), pero sí puede identificarse en cada caso cuál es el objetivo central, el problema principal que buscaba resolverse.⁴

Desde ese punto de vista, se han producido cuatro necesidades fundamentales en cuya solución fueron centrándose las distintas reformas. En un primer momento, por un lado, la apertura del sistema de partidos, que hasta finales de la década de 1970 era cerrado, excluyente y refractario a incorporar nuevas opciones,⁵ y, por el otro, la reforma al sistema de representación política para permitir que la cada vez más amplia pluralidad política pudiera expresarse adecuadamente en las cámaras del Congreso de la Unión.

elecciones realmente democráticas es una conquista relativamente reciente en la evolución de nuestro sistema político.

³ Si tomamos, como sugieren Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg en un texto básico para entender la transición (*La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000), a la reforma política diseñada por Jesús Reyes Heróles durante el gobierno de José López Portillo como la que desencadenó el proceso de cambio político en nuestro país, la democratización en el plano electoral se ha articulado en ocho grandes reformas electorales de 1977, 1986, 1989-90, 1993, 1996, 2007 y 2014 (los autores mencionados refieren, por la fecha de la publicación del libro referido, hasta la reforma de 1996, pero la lógica de su propuesta permite implicar a las dos últimas reformas).

⁴ Esa es justamente la tesis central del capítulo que antes he referido en Córdova V., Lorenzo y Ernesto Núñez A., *La democracia no se construyó en un día*, cit.

⁵ Desde 1954 con el otorgamiento del registro al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, y hasta las elecciones de 1979, solo existieron cuatro institutos con registro como partidos políticos nacionales: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

En un segundo momento, tuvo que resolverse la necesidad de contar con un sistema electoral —entendido como el conjunto de reglas, procedimientos e instituciones que permiten la realización de elecciones— cierto y confiable, particularmente después de la crisis política que siguió a las elecciones de 1988 y a las muchas y consistentes acusaciones de fraude. En otras palabras, se trató de reformar el sistema electoral para volverlo creíble y reivindicar a los comicios como un auténtico mecanismo de legitimación política de los representantes y gobernantes electos.

En un tercer momento, la nueva necesidad que tuvo que solventarse fue la de introducir mecanismos que permitieran la equidad en las contiendas electorales. El primer ejercicio de fiscalización formal a cargo del entonces Instituto Federal Electoral, efectuado en 1994 para revisar los ingresos y gastos que los partidos políticos habían declarado respecto de las campañas electorales de ese año, evidenció la profunda inequidad que caracterizaba a las contiendas políticas en el país: alrededor de 80 % del gasto realizado lo había ejercido el partido en el gobierno (el Partido Revolucionario Institucional). Democratizar al sistema requería, inevitablemente, introducir soluciones que permitieran construir un terreno de competencia electoral más equitativo.

Finalmente, el diverso grado de evolución y robustez que mostraron las elecciones locales entre sí y en relación con las elecciones federales, sustentaron la necesidad de contar con reglas, procedimientos, criterios y diseños institucionales estandarizados y homogéneos a escala nacional para garantizar la misma solvencia técnica y operativa en la organización de las elecciones en todo el país. A ello se abocó, precisamente, la última reforma electoral del ciclo de cambio y transformación antes descrito.

La equidad en las condiciones de la competencia electoral

Las sentencias que son objeto de análisis en este trabajo deben ser enmarcadas en el modelo de equidad que se ha construido en el país, como uno de los rasgos distintivos del sistema electoral que tenemos.

Como apenas se ha mencionado, la existencia de condiciones mínimas de equidad en la competencia política ha sido uno de los ejes fundamentales del proceso de democratización en México.

Para lograr esas condiciones se ha apostado por tres mecanismos fundamentales. En primer término, un modelo de financiamiento para los partidos políticos que les garantice contar con un piso mínimo de recursos económicos, a fin de solventar con suficiencia sus necesidades de gasto, tanto para su sostenimiento ordinario como para sufragar sus gastos de campaña. La base de ese modelo ha sido la preeminencia del financiamiento público sobre el privado; un generoso y suficiente monto de recursos públicos que se distribuye con una lógica de equidad entre los partidos y los aspirantes independientes a un cargo electivo; una serie de prohibiciones y límites en la recaudación de recursos privados; la existencia de topes de gasto en las campañas electorales, y un sistema de fiscalización a cargo de la autoridad administrativa electoral que garantice el respeto de las reglas en la materia y, por lo tanto, contribuya a garantizar las condiciones de equidad en la competencia política.

En segunda instancia, un modelo de comunicación política que permitiera resolver la conflictiva relación entre dinero, medios y política y que llegó a generar una serie de profundas distorsiones en el funcionamiento del sistema electoral mexicano —particularmente, durante las elecciones presidenciales de 2006— como, por ejemplo, el que alrededor de 70 % del gasto realizado por los partidos se destinara a la compra de publicidad en radio y televisión; que los concesionarios establecieran precios diferenciados entre los partidos y que el poder mediático llegara a condicionar indebidamente al poder político.⁶ De este modo, se apostó por un modelo que, centrado en la prohibición absoluta de la compra de publicidad política por parte de cualquier persona en la radio y la televisión, utilizara los tiempos a los que el Estado tiene derecho para ponerlos a disposición de las autoridades electorales, de modo que estas gestionaran el acceso equitativo de los partidos políticos —a partir de reglas claramente establecidas— a los medios electrónicos de comunicación masiva sin que tuviera que mediar una contraprestación económica.

⁶ Sobre el punto, véase Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la Reforma Electoral de 2007-2008”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte (coordinadores), *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, pp. 45 y ss.

El tercer eje de la equidad fue una regulación particularmente restrictiva para los servidores públicos, que se plasmó en el artículo 134 de la CPEUM, mediante la cual se prohibió, por un lado, el uso de la propaganda gubernamental para la promoción personalizada de los funcionarios, lo que supone, de este modo, que la misma debe “tener carácter institucional y fines informativas, educativos o de orientación social” y en ningún caso incluir “nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier funcionario público”. Por otro lado, en el mismo artículo se estableció la obligación para todos los servidores públicos de “aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos”,⁷ lo que supone que todo funcionario debe actuar con base en un principio de neutralidad respecto de la competencia político-electoral. Adicionalmente, desde 2007, la misma Constitución establece en el artículo 41 que durante las campañas electorales y hasta el término de la jornada comicial debe suspenderse la transmisión de toda propaganda gubernamental, salvo la de las autoridades electorales y la relativa a servicios educativos, de salud o la relacionada con protección civil ante emergencias. Esta última disposición se reprodujo en 2014 para las consultas populares y también, en 2019, para la figura de revocación de mandato, estableciendo en el artículo 35 constitucional —fracciones VIII y IX, respectivamente— que la propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno debe suspenderse desde el momento de la emisión de la convocatoria respectiva hasta el término de la jornada de votación del ejercicio de participación ciudadana que corresponda, con la única excepción de la que se refiere a asuntos relacionados con temas de salud, educación y protección civil.

La idea de este tercer pie en el que se sostiene el modelo de equidad electoral es que la competencia comicial debe darse entre los contendientes en una elección —partidos, coaliciones y candidaturas—, no entre estos y los órganos del poder público, como ocurría, precisamente, antes de la democratización del sistema político mexicano cuando la contienda ocurría de manera desigual entre las oposiciones, por un lado, y el gobierno y su partido, por el otro.

⁷ Todas las citas realizadas corresponden al texto del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esos ejes son las bases sobre las que se construyó el modelo de equidad del sistema electoral mexicano por medio de las reformas de 1996 y 2007, así como del conjunto de criterios normativos que la interpretación de las autoridades administrativas y jurisdiccionales han realizado en los últimos tres lustros y de los cuales las sentencias que se comentan en este trabajo constituyen alguna de las elaboraciones judiciales más recientes.

Sentencia SUP-REP-795/2022 y SUP-REP-797/2022 acumulados

Las sentencias que resuelven este caso se enmarcan en la responsabilidad a la que están sujetos tanto los servidores públicos —y, de manera particular, el titular del Poder Ejecutivo federal— como los concesionarios de radio y televisión en caso de no respetarse las prohibiciones que la Constitución establece para la difusión de la propaganda gubernamental durante los procesos electorales o los mecanismos de participación ciudadana, a fin de garantizar la libertad de juicio de las y los votantes sin injerencias indebidas que pongan en entredicho su autonomía política.

Recapitulación de hechos

Los hechos en los que versan estas sentencias acumuladas pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) En el marco del proceso de revocación de mandato, que formalmente inició con la convocatoria que para tal efecto emitió el INE el 4 de febrero de 2022, se llevó a cabo una conferencia de prensa matutina del presidente de la república, el 7 de marzo de ese año, en la que dos altos funcionarios federales —el director de Petróleos Mexicanos (Pemex) y el secretario de Agricultura y Desarrollo Rural— difundieron información relacionada con un programa social de distribución de fertilizantes.

- b) El hecho fue denunciado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y por el Partido Acción Nacional el 10 y el 11 de marzo de 2022, respectivamente; ambos partidos argumentaron que las declaraciones señaladas constituían emisión de propaganda gubernamental en un periodo prohibido por el artículo 35 constitucional y por la Ley de Revocación de Mandato, preceptos que, como se señaló anteriormente, establecen que ese tipo de propaganda debe suspenderse en el periodo que media entre la emisión de la correspondiente convocatoria y hasta el término de la jornada de votación correspondiente.
- c) El 30 de junio de 2022, la Sala Regional Especializada, órgano facultado para resolver el fondo de los procedimientos especiales sancionadores, determinó que, efectivamente, las referencias al programa social de entrega de fertilizantes que hicieron el director de Pemex y el titular de la Secretaría de Agricultura en la conferencia de prensa constituían propaganda gubernamental emitida en el periodo prohibido por la ley, con lo que era procedente sancionar a dichos funcionarios. De igual manera, la Sala consideró genéricamente que diversas concesionarias de radio y televisión habían cometido infracciones a la normativa por haber transmitido esa propaganda prohibida. Finalmente, el mencionado órgano jurisdiccional juzgó que al presidente de la república no podía responsabilizársele por la difusión de esa propaganda durante el periodo de veda que establecía la legislación.
- d) El asunto fue impugnado ante la Sala Superior quien, el 24 de agosto de 2022, confirmó la resolución de la Sala Regional Especializada por lo que hacía a la calificación de las expresiones de los funcionarios denunciados como propaganda gubernamental, en la medida en la que exaltaron los logros del gobierno en relación con el programa social antes mencionado. Sin embargo, se decidió revocar la sentencia impugnada en lo que se refería tanto a la calificación de la conducta del presidente de la república —señalando que el análisis debía repetirse para centrarse específicamente en determinar si el primer mandatario había incurrido en una responsabilidad indirecta— como al papel desempeñado por los concesionarios de los medios electrónicos que habían difundido la conferencia, con la consideración de que la instancia inferior no había sido exhaustiva

en el análisis de las circunstancias y particularidades que habían involucrado respecto de esos actores la emisión de la propaganda prohibida. En consecuencia, la Sala Superior le ordenó a la Sala Regional Especializada emitir una nueva sentencia en relación con esos aspectos específicos.

- e) El 8 de diciembre de 2022 —más de tres meses después de la revocatoria parcial determinada por la Sala Superior, lo que llama la atención, pues estamos hablando de un procedimiento especial sancionador cuya característica distintiva, al menos en teoría, es la expeditéz que debería caracterizarlo—, la Sala Regional Especializada emitió una nueva resolución en la que, extrañamente, volvió a determinar la inexistencia de responsabilidad por parte del presidente Andrés Manuel López Obrador, incluso de manera indirecta, en los hechos ya para entonces juzgados ilícitos.

Por otra parte, reconsideró su juicio previo, concluyendo que los casos en los que los concesionarios habían difundido de manera parcial la conferencia de prensa matutina no habían incurrido en violaciones legales, por lo que quedaban exonerados.

Sin embargo, en un caso relacionado con una emisora perteneciente al Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, Canal 30 de televisión digital terrestre (XHSPRMQ-TDT), que opera en el Valle de México, la Sala decidió confirmar su actuar ilícito al haber realizado una transmisión integral de la conferencia referida.

Aunque dicha sentencia no es objeto del presente comentario, vale la pena subrayar, por un lado, la condescendencia —reiterada en muchas otras resoluciones— con que la Sala Regional Especializada ha juzgado las conductas presuntamente ilícitas del presidente de la república, la cual, en numerosas ocasiones, ha tenido que ser corregida por la Sala Superior mediante los recursos de revisión —como ocurrió en el caso que nos ocupa— que los inconformes con las decisiones del órgano regional interpusieron en su contra. Sería interesante un recuento pormenorizado de las veces que la Sala Superior ha tenido que corregir las interpretaciones condescendientes que la instancia Regional Especializada ha tenido, en particular, respecto de las responsabilidades jurídicas del titular del

Poder Ejecutivo y, finalmente, hacer un análisis de sus argumentos y avanzar alguna interpretación de sus razones.

Por otro lado, es relevante el hecho de que la Sala Especializada fue forzada por la Sala Superior a realizar un ejercicio —que, a la postre, sería validado por esta última al conocer en segunda ocasión de un recurso de revisión interpuesto en contra de la resolución de la primera— de valoración de las conductas de los concesionarios de radio y televisión que fuera más allá del mero criterio de si las conferencias de prensa matutinas son transmitidas integralmente o de manera parcial, a fin de determinar si dicha transmisión se enmarca en un ejercicio libre del periodismo y con valor informativo, o si, por el contrario, se está frente a una mera reproducción del mensaje de la presidencia de la república y, por ello, el medio de comunicación asume el riesgo de que lo que transmite puede resultar violatorio de la legislación electoral y del modelo de comunicación política vigente.

- f) La nueva resolución de la Sala Regional Especializada fue recurrida mediante dos recursos de revisión interpuestos ante la Sala Superior —uno, por el PRD y otro, por la emisora XHSPRMQ-TDT—, quien resolvió por medio de las sentencias acumuladas y que es motivo del presente comentario.
- g) Finalmente, el 10 de mayo de 2023, la Sala Superior conoció y votó por unanimidad de las cinco magistraturas presentes —se tuvo la ausencia de los magistrados Mónica Aralí Soto Fregoso y José Luis Vargas Valdez— el proyecto que presentó, en su calidad de ponente, el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

Sentido de la sentencia

Por un lado, la Sala Superior modificó el sentido de la resolución de la Sala Regional Especializada respecto de la responsabilidad del presidente de la república en la difusión de la propaganda gubernamental en un periodo prohibido, señalando que sí tenía un involucramiento indirecto en el hecho ilícito y, por lo tanto, la imputación que le había hecho el PRD en su denuncia debía ser declarada fundada. Por otra parte, en su sentencia, la Sala Superior desatendió los reclamos que la concesionaria pública de televisión digital terrestre había interpuesto en contra

de la responsabilidad que la Sala Regional Especializada determinó, y confirmó la irregularidad cometida.

Por lo que hace al razonamiento que siguió la Sala Superior para determinar la responsabilidad indirecta del presidente, este se articuló en las siguientes reflexiones:

- a) El artículo 35, fracción IX, numeral 7, de la CPEUM es claro al establecer que en los procesos de revocación de mandato está prohibida expresamente la difusión en los medios de comunicación de la propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, desde la emisión de la convocatoria respectiva hasta la conclusión de la jornada de votación, con la única excepción de las campañas de información relativas a los servicios de educación, salud o de protección civil.
- b) La propaganda gubernamental debe entenderse como:

Toda acción o información relativa a una entidad estatal, realizada o difundida por cualquier medio de comunicación (impresos, audiovisuales o electrónicos) 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 referencia o símbolos distintivos de alguna instancia estatal o dependencia [...] [Además] existe propaganda gubernamental en el supuesto de que el contenido del mensaje esté relacionado con informes, logros de Gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público y no solamente cuando la propaganda sea difundida, publicada o suscrita por órganos o sujetos de autoridad o financiada con recursos públicos y que, por su contenido, no se pueda considerar una nota informativa o periodística.⁸

- c) La razón de ser de la prohibición de la propaganda gubernamental durante los procesos electorales y los de participación ciudadana, como es el caso de los de revocación de mandato, es el generar las condiciones de autonomía necesarias para que el electorado pueda emitir su voto con libertad y sin condicionamientos externos, es decir, “en un entorno libre de toda influencia mediática derivada

⁸ Sentencia SUP-REP-795/2022 y SUP-REP-797/2022 acumulados, pp. 13-14 (§§ 52 y 53).

de la difusión de cualquier tipo de propaganda gubernamental, para evitar que las autoridades puedan generar un efecto que incida en la deliberación del voto de la ciudadanía”.⁹

- d) Por otro lado, la responsabilidad indirecta de algún servidor público en la comisión del ilícito electoral de difundir propaganda gubernamental en un periodo prohibido consiste en que

*se haya contribuido, permitido, autorizado expresamente o de facto, o tolerado la difusión del material en cuestión, o bien que, dado el marco institucional y jurídico aplicable, el titular del Poder Ejecutivo se encuentra, como en el caso, en una posición jurídica que le genere un deber especial de cuidado respecto de la conducta de otros servidores públicos.*¹⁰

- e) En el caso específico, además, es posible acreditar que el presidente de la república tuvo conocimiento de los temas que serían abordados por los titulares de Pemex y de la Secretaría de Agricultura en la conferencia de prensa matutina y, por lo tanto, estuvo en plenas posibilidades de ejercer su deber de cuidado al ser el titular de dicho espacio informativo del Ejecutivo federal. En efecto, considera la sentencia, en la respuesta que dio el coordinador de Comunicación Social de la Presidencia de la República al requerimiento que le fue formulado en el marco del procedimiento especial sancionador en que se instruyó el caso, se señaló que los titulares de la Secretaría de Agricultura y de Pemex habían solicitado expresamente al presidente de la república poder informar del programa de fertilizantes en la conferencia de prensa matutina, de modo que este sí tuvo conocimiento previo de la posible violación a la Constitución y, por ello, “sí existió posibilidad material para que pudiera ejercer sus funciones de supervisión a efecto de asegurar que durante dichas conferencias no se difundiera propaganda gubernamental en periodo constitucionalmente prohibido”.¹¹

⁹ Op. cit., p. 14 (§ 54).

¹⁰ Op. cit., p. 16 (§ 61).

¹¹ Op. cit., p. 18 (§ 69).

- f) Finalmente, la responsabilidad indirecta del primer mandatario se constata porque:

la difusión de la propaganda gubernamental durante el periodo de revocación de mandato se llevó a cabo precisamente dentro de un espacio creado, controlado y encabezado por el propio presidente de la República: las así denominadas «mañaneras» [...] que corresponden a un formato de comunicación en el que el titular del Poder Ejecutivo expone temas por él elegidos, con formato libre en cuanto al contenido y ante las y los representantes de los medios de comunicación [...] Es decir, el propio presidente es quien conduce la conferencia y la interacción con los medios de comunicación [...] Bajo esta lógica, el hecho de que el presidente de la República haya requerido la participación de los titulares de la Secretaría de Agricultura y PEMEX, en un evento de comunicación política, no puede ser considerado como una mera coincidencia o una situación incidental o espontánea.¹²

- g) Adicionalmente, el mismo presidente hizo referencia a la temática de la que fue objeto la propaganda gubernamental prohibida al presentar a los funcionarios que la difundieron en la conferencia de prensa matutina, lo que evidencia no solo que tuvo conocimiento de la misma, sino que también la autorizó, concretando así su responsabilidad indirecta en el ilícito denunciado por su falta de deber de cuidado. En efecto:

- h)

el presidente de la República estuvo en aptitud jurídica y material de evitar que los titulares de la Secretaría de Agricultura y PEMEX, incurrieran en la infracción constitucional, sin embargo, no evitó que en la conferencia de prensa denunciada se abordara la propaganda gubernamental prohibida en ese momento, ya que bien pudo haber supervisado el contenido de sus participaciones, a efecto de evitar que se incurriera en la difusión de propaganda gubernamental, en el periodo prohibido.¹³

Por lo que tiene que ver con la competencia de la concesionaria pública XHSPRMQ-TDT, la Sala Superior confirmó la responsabilidad

¹² Op. cit., pp. 19-20 (§§ 73,74 y 78).

¹³ Op. cit., pp. 22-23 (§ 88).

que había sido determinada por la Sala Regional Especializada. En su impugnación, la concesionaria había sostenido que dicha Sala fundó su responsabilidad con el argumento de que se había transmitido de manera integral la señal de la conferencia de prensa matutina del 7 de marzo de 2022, en la que se había difundido propaganda gubernamental en un periodo prohibido, y que se había omitido toda reflexión en torno a lo que había mandado analizar la Sala Superior, en el sentido de que si esa transmisión se había dado como consecuencia de un legítimo ejercicio periodístico o no, de lo que finalmente dependería su actuar ilícito.

En principio, la Sala Superior estableció en su sentencia una serie de consideraciones generales en relación con las responsabilidades que asumen los medios de comunicación que difunden los contenidos de la conferencia de prensa matutina del presidente de la república. En ese sentido, se señala que, ante la ausencia de elementos para desestimar la presunción de licitud del ejercicio periodístico y el principio de neutralidad por parte de un medio de comunicación concesionado, debe prevalecer el derecho a la libre expresión. Es decir, esa presunción debe asumirse de entrada, y solo cuando se logre desvirtuar puede determinarse una conducta ilícita y, por lo tanto, sancionable.

Además, la modalidad de transmisión de las conferencias de prensa matutinas —íntegra o parcial— no es determinante en sí, sino que es el contenido de estas lo que debe analizarse para determinar si el medio de comunicación incurrió en alguna falta. Lo anterior, en virtud de que se considera que las concesionarias de radio y televisión, al no estar obligadas a transmitir las conferencias de prensa del presidente, si lo hacen asumen el riesgo de incurrir en alguna infracción en caso de que el contenido emitido vulnere el modelo de comunicación política vigente.

En segundo término, la Sala Superior hace notar que, a diferencia de lo argumentado por la concesionaria recurrente, la Sala Regional Especializada sí había hecho un razonamiento adicional a la modalidad de transmisión de la conferencia de prensa matutina, y señaló que dicha instancia había considerado lo siguiente:

- a) La concesionaria imputada es un ente público, por lo que le corresponde un deber reforzado de cumplir con sus obligaciones.

- b) La transmisión de la conferencia de prensa matutina se hizo de manera íntegra, lo que implicó que no se le hicieran cortes o cambios.
- c) Como lo ha señalado la Sala Superior, la transmisión de una conferencia de prensa matutina no es obligatoria, sino que es una decisión opcional y, por ello, supone el riesgo de incumplir, finalmente, con las normas electorales.
- d) El que no hubiera habido segmentos o cortes informativos durante la transmisión hace suponer que la concesionaria creó un espacio específico para difundir las conferencias de prensa de la Presidencia de la República, situación que resulta contraria al deber de imparcialidad que debería prevalecer en un concesionario público.¹⁴

En consecuencia, la Sala Superior consideró que, tal como lo había decidido la Sala Regional Especializada, no se estaba frente a un auténtico ejercicio periodístico por parte de la concesionaria del Canal 30 de televisión digital terrestre y, por lo tanto, sus agravios deben ser tomados en cuenta como infundados y ratificada su responsabilidad en los hechos ilícitos que se le imputaron.

Efectos de la sentencia

Al haber resultado fundado el agravio en el que se demandaba la responsabilidad indirecta del presidente de la república, la sentencia de la Sala Superior tuvo que analizar las consecuencias jurídicas que su resolución supuso. El punto no es menor por el estatuto jurídico especial que reviste a la figura del titular del Ejecutivo federal en el marco constitucional vigente.

Por regla general, la legislación electoral establece que cuando las autoridades comiciales determinan la responsabilidad de algún servidor público en la comisión de alguna infracción en la materia, la consecuencia jurídica es que la determinación de la comisión de un ilícito debe hacerse del conocimiento del superior jerárquico, la contraloría o el órgano de control competente para que proceda en los términos de las normas de responsabilidades respectivas (artículo 457 de la Ley General

¹⁴ Véase, op. cit., p. 29 (§ 113).

de Instituciones y Procedimientos Electorales [LGIPE]), con independencia de que se de vista a otras autoridades cuando se estuviera frente a la probable comisión de algún delito, como las encargadas de la procuración de justicia o, si fuera el caso, a alguna diferente.

Sin embargo, a juicio de la Sala Superior, esa disposición no le resulta aplicable al presidente de la república por las razones siguientes:

- a) El principio de división de poderes parte del principio de que ninguno de ellos se encuentra en una relación de supra-subordinación respecto de los otros, con lo cual el titular del Poder Ejecutivo no encuentra un superior jerárquico al cual dársele vista como lo pide la LGIPE, ni tampoco alguno de los otros Poderes de la Unión tiene facultades para hacer efectivo y funcional el régimen administrativo sancionador al presidente de la república.
- b) Por otra parte, ni la Constitución ni la legislación electoral definen algún tipo de sanción específica en el caso de que el titular del Ejecutivo viole la prohibición que la carta magna establece en relación con la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante los ejercicios de revocación de mandato.
- c) El artículo 111 de la CPEUM establece que, para proceder penalmente en contra del titular del Poder Ejecutivo, las acusaciones penales deben ser procesadas por la Cámara de Senadores, la cual se registrará en esos casos con base en la legislación penal aplicable. Por otra parte, el artículo 108 constitucional establece que el presidente de la república puede ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y cualquier otro delito por el que pueda ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana. De lo anterior se desprende, a criterio de la Sala Superior, que el titular de la presidencia solo puede ser enjuiciado, de acuerdo con el régimen sancionatorio constitucional, por ilícitos penales y no por faltas administrativas a la legislación electoral.
- d) En ese sentido, la determinación de que el presidente incurrió en responsabilidad indirecta al no haber impedido o tenido el deber de cuidado para que funcionarios subordinados a él difundieran propaganda gubernamental en un periodo prohibido por la Constitución, durante una conferencia de prensa matutina, solo puede tener un efecto declarativo.

Por lo anterior, la Sala Superior concluye en su sentencia que

se debe hacer del conocimiento del presidente de la República la presente resolución, por conducto de su Consejería Jurídica, que si bien está referida al proceso de revocación de mandato, ello no es impedimento a efecto de que se le exhorte para que se abstenga de reiterar conductas como la denunciadas, de modo que mantenga una postura neutral o imparcial durante el desarrollo de las próximas elecciones.¹⁵

Sentencia SUP-REP-84/2023

Esta sentencia hace referencia a la posibilidad de que el presidente de la república sea sancionado por incumplir las medidas cautelares que el Instituto Nacional Electoral, mediante su Comisión de Quejas y Denuncias, determinó en su contra en el marco de un procedimiento especial sancionador, en el contexto del régimen especial que el titular del Ejecutivo tiene en el orden constitucional vigente. El tema no es menor porque el presidente Andrés Manuel López Obrador ha sido un transgresor recurrente del orden jurídico electoral, por lo que hace a las prohibiciones a las que está sujeto, particularmente por lo que tiene que ver con la obligación constitucional de no intervenir con comentarios, a favor o en contra, de alguna fuerza política, candidatura o aspirante a algún cargo de elección popular.

Recapitulación de hechos

La sentencia en comento fue emitida por la Sala Superior del TEPJF a propósito de una impugnación que la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República interpuso en contra de la sanción, consistente en una amonestación pública que la Comisión de Quejas y Denuncias del INE le impuso —como medida de apremio al titular del Ejecutivo federal por haber incumplido, en reiteradas ocasiones, la orden cautelar de retirar de los medios de difusión del gobierno federal aquellos mensajes que presuntamente violaban el orden constitucional en relación

¹⁵ Op. cit., p. 31 (§ 122).

con las obligaciones a las que están sujetos los servidores públicos de todo orden de gobierno—.

Los hechos que antecedieron a la presente sentencia de la Sala Superior son esencialmente los siguientes:

- a) En el marco de los procesos electorales de Coahuila y Estado de México en 2023 y ante el inminente inicio del proceso comicial concurrente de 2023-2024, la senadora Kenia López Rabadán denunció, el 28 de marzo de 2023, al presidente de la república y a quien resultara responsable por el uso indebido de recursos públicos en violación del principio de equidad que debe regir las contiendas electorales, por una serie de declaraciones que el titular del Ejecutivo federal hizo en su conferencia de prensa matutina del 27 de marzo de 2023. En dicha conferencia, el presidente dijo textualmente:

Ahora hay un plan C, que no estén pensando que se terminó todo [...] que no se vote por el bloque conservador para que siga la transformación, ni un voto a los conservadores. Ese es el plan C, ese ya lo aplicamos en el 18, fue el pueblo el que dijo ‘basta’ y se inició la transformación.¹⁶

Lo que presumiblemente es violatorio del artículo 134 constitucional, que establece el principio de neutralidad con el que los servidores públicos deben ejercer los recursos que están bajo su responsabilidad para evitar influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

- b) El día siguiente, el 29 de marzo de 2023, el PRD también denunció al titular del Ejecutivo por los mismos dichos, por lo que solicitó al INE la emisión de medidas cautelares en su contra.
- c) El 30 de marzo, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE emitió medidas cautelares en contra del presidente de la república para que retirara de inmediato sus dichos en todas las plataformas y medios de difusión del gobierno (archivos de audio, audiovisuales y versiones estenográficas).

¹⁶ Sentencia SUP-REP-84/2023, p. 7 (§ 27).

- d) En los días posteriores, la Consejería Jurídica y la Coordinación de Comunicación Social del Gobierno Federal remitieron al INE diversos oficios con los que pretendían dar cumplimiento a las medidas cautelares emitidas, señalando que ya se había realizado el retiro de las manifestaciones hechas por el presidente que habían provocado las denuncias en su contra.
- e) Sin embargo, en diversas ocasiones, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE), instancia que funge como secretaría técnica de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, ordenó revisar los medios gubernamentales para constatar que la medida cautelar hubiera sido efectivamente cumplida, advirtiéndole que en varios espacios de comunicación (como la videograbación denominada “Resumen de las conferencias matutina del 27 al 31 de marzo de 2023”) las expresiones que había hecho el presidente y que eran motivo de controversia aún estaban presentes. En cada revisión hecha se levantaron actas circunstanciadas a cargo de funcionarios electorales dotados de fe pública para constatar los hechos. Dichas verificaciones, como constan en las respectivas actas circunstanciadas, se realizaron respectivamente los días 4, 11 y 20 de abril de 2023, y en todas se evidenció que subsistía el incumplimiento por parte del gobierno de la república.
- f) Al cabo de cada una de esas verificaciones, en los mismos días en los que se realizaron, la UTCE emitió un acuerdo correspondiente en el que se reiteraba al presidente de la república que de inmediato diera cumplimiento a las medidas cautelares que se habían emitido desde el 30 de marzo, apercibiéndole que, de no dar cumplimiento a esa instrucción, se le podría imponer una medida de apremio consistente en una amonestación pública. El primer oficio en el que se comunicó a la Presidencia dicho acuerdo se emitió el 4 de abril, y en él se le concedieron 6 horas para cumplir con el mandato cautelar; el segundo se emitió el 11 de abril, ordenándole el retiro de sus dichos en un plazo de 3 horas, y, finalmente, el 20 de abril de 2023 se emitió un tercer acuerdo en el que, en virtud de la desatención a los oficios anteriores, se le impuso una amonestación pública y se le reiteró el requerimiento, otorgando, en este caso, 2 horas para atender a las medidas cautelares, apercibiéndole de que, de incurrir

en un nuevo incumplimiento, en esta ocasión se le impondría una multa de 100 UMA.

- g) Este último acuerdo es el que fue impugnado por la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal, al argumentar, en esencia, lo siguiente:
 - i. Que los artículos 35 y 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE son inconstitucionales en la medida en la que violan el principio de reserva de ley, mediante el cual el Instituto no puede sustituir al legislador, quien no le delegó esas atribuciones reglamentarias y, por lo tanto, solicitó a la Sala Superior la des- aplicación de dichos preceptos.
 - ii. Además, se sostiene que, en consecuencia de lo anterior, el INE había violado los principios de legalidad y de seguridad jurídica al imponérsele al presidente de la república una sanción, como fue la amonestación pública, sin que esta estuviera expresamente contemplada en la legislación electoral como una consecuencia de incumplir las medidas cautelares dictadas por el propio Instituto.
 - iii. Que no hubo una valoración exhaustiva de parte del INE para imponer la sanción porque la quejosa no consideró que en los diversos oficios se señalaba que las instancias de la Presidencia de la República estaban en vías de cumplimiento de las medidas cautelares.
 - iv. Finalmente, que las actas circunstanciadas que fueron levantadas por instrucciones de la UTCE carecían de valor jurídico por diversas causas de forma.

Sentido de la sentencia

En su resolución, la Sala Superior declaró como infundados todos y cada uno de los agravios con los que la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal pretendió controvertir las acciones de los órganos del Instituto Nacional Electoral. Los razonamientos de la Sala fueron los siguientes:

- a) Es falso que el INE no pueda, mediante su facultad reglamentaria, normar y establecer medidas de apremio en caso de que las medidas cautelares no sean atendidas. En ese sentido, el principio de reserva de ley no le aplica al INE porque, expresamente, la LGIPE le confiere

al Consejo General la facultad para desarrollar normativamente las disposiciones de la ley en materia de quejas y denuncias, al grado de que dicha atribución reglamentaria está mandatada al Consejo General de manera genérica en el artículo 41, párrafo 1, inciso a —aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido cumplimiento de sus funciones— y, de manera específica, en el inciso ii de dicha ley —emitir los reglamentos de quejas y de fiscalización—.

Llama la atención, en ese sentido, el que la Consejería Jurídica haya echado mano de un argumento jurídicamente tan mal planteado o producto del más supino desconocimiento de la materia electoral al invocar el principio de reserva de ley, cuando la misma legislación le confiere al máximo órgano de dirección del INE dicha atribución.

- b) En segundo lugar, la Sala Superior estableció que las medidas de apremio —como es el caso de la amonestación pública impuesta al presidente de la república— no son sanciones en sí, como lo sostiene la Consejería Jurídica, sino medidas procesales para lograr, de manera coercitiva, el cumplimiento de lo ordenado por una resolución durante la instrucción de un determinado procedimiento jurídico, razón por la que no se generó por parte del INE, al emitir su Reglamento de Quejas y Denuncias, un tipo administrativo que debería haber sido, en la lógica de los principios de legalidad y seguridad jurídica, competencia exclusiva del legislador.
- c) Por otra parte, la Sala Superior consideró que el INE sí había valorado de manera exhaustiva los oficios de respuesta que le remitieron tanto la Consejería Jurídica como la Coordinación de Comunicación Social, en los que se argumentaban que dichas instancias, dependientes de la Presidencia de la República, estaban en vías de cumplimiento y que esos escritos no constituían *per se* una ejecución de las medidas cautelares que, como lo evidenciaron las verificaciones que constan en las varias actas circunstanciadas antes referidas, no fueron debidamente atendidas.
- d) Por último, acerca de la falta de validez que la quejosa argumentó en relación con las actas circunstanciadas con las que se da fe de las verificaciones realizadas, la Sala Superior consideró que estas son parte del trámite de los procedimientos sancionadores y, por ello,

competencia de la UTCE, y que no por ello se convierte en una autoridad resolutoria —facultad que, en el caso de los procedimientos especiales sancionadores, está reservada a la Comisión de Quejas y Denuncias, por lo que hace a la emisión de medidas cautelares, y a la Sala Regional Especializada, por cuanto al fondo de los asuntos—, sino que únicamente está constatando si se cumplió con lo ordenado por parte de la autoridad responsable. Además, a juicio de la Sala, la quejosa no ofreció algún elemento para desvirtuar lo contenido en esas actas y utilizó argumentos genéricos, vagos e imprecisos para intentar desvirtuarlas, tomando en cuenta que se trata de documentos elaborados por funcionarios electorales investidos de fe pública, lo que las convierte en documentos que constituyen prueba plena.

Efectos de la sentencia

La presente sentencia, que fue aprobada por cuatro votos a favor —de los magistrados Janine M. Otálora, Reyes Rodríguez Mondragón, Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Felipe de la Mata Pizaña— y dos en contra —de la magistrada Mónica Aralí Soto e Indalfer Infante Gonzales (el magistrado José Luis Vargas estaba ausente)—, tiene como único efecto confirmar el acuerdo de la UTCE, mediante el que se le impuso al presidente de la república una amonestación pública en los términos antes señalados.

Vale la pena mencionar que los dos magistrados que votaron en contra presentaron respectivamente sus votos particulares, explicando las razones por las que así lo hicieron.

La magistrada Mónica Soto indicó que la medida de apremio no debió habersele dictado al presidente de la república, sino al titular de la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia, porque él fue el que no acató la orden de retirar los dichos del titular del Ejecutivo que habían sido objeto de las medidas cautelares que le había hecho la Consejería Jurídica.

Por su parte, el magistrado Indalfer Infante, en su voto particular, sostuvo que votó en contra de la sentencia aprobada porque, a su juicio, el presidente de la república no puede ser sujeto de medidas de apremio, en virtud de que, por el régimen sancionatorio particular que reviste a esa figura, las resoluciones en su contra solo pueden tener un efecto

declarativo y no la imposición de alguna sanción, así sea leve como una amonestación pública.

Consideraciones finales

Las dos sentencias que se comentan son particularmente relevantes en el momento político en el que nos encontramos, porque nunca como antes se había puesto en tensión y en entredicho el orden constitucional, relativo al régimen al que están sujetos los servidores públicos en el ámbito político-electoral, como en los últimos años. En efecto, a pesar de haber sido una de las principales demandas de la oposición, luego de las elecciones de 2006 en las cuales Andrés Manuel López Obrador fue candidato presidencial y en el marco de la ya mencionada reforma de 2007, hoy el gobierno encabezado por él mismo ha sido el más reticente a acatar las restricciones que establecen los artículos 134 para el actuar de los funcionarios, y del 35 y el 41, por lo que hace a las restricciones temporales de la propaganda gubernamental. Es una paradoja explicable: desde la oposición se piden reglas que garanticen equidad en las condiciones de la competencia, entre otras cosas, frenando la intervención indebida de los gobiernos, y una vez en el gobierno esas reglas resultan incómodas, innecesarias y abusivas.

No es casual que la actuación de los órganos electorales encargados de vigilar el cumplimiento del orden constitucional y legal vigente, a saber, el INE y el TEPJF, hayan sido sujetos recurrentes de las descalificaciones gubernamentales y de los circuitos oficialistas, siendo acusados de proteger los intereses de la oposición y de actuar como censores de la libertad de expresión del presidente de la república.

Por otra parte, también es cierto que la política de comunicación del actual gobierno ha roto todos los esquemas generalmente conocidos, al establecer un espacio de comunicación como la conferencia de prensa matutina del presidente, en el que de manera muy laxa —lo que de ninguna manera significa que no esté planeada y preparada— se abordan diversas temáticas. Ello ocurre del mismo modo en el que hace dos décadas el mismo López Obrador, como jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, sostuvo sus conferencias de prensa diarias, pero en un entorno comunicacional sumamente distinto, marcado hoy por

la presencia de las redes sociales y de robustos mecanismos de potenciación de los mensajes. En ese sentido, resulta innegable que la comunicación presidencial del actual gobierno ha sido sumamente eficaz al hacer de la conferencia de prensa matutina un espacio que, en buena medida, modula la discusión pública gracias a la amplificación que todo el aparato público de comunicación hace de la actividad.

Todo ello supone también riesgos para el modelo de comunicación política emanado de la reforma de 2007, pues una comunicación avasallante, como la que ha desplegado el actual gobierno, entra en tensión con las restricciones que la ley impone, sobre todo durante los periodos electorales. A ello contribuyen dos elementos: primero, la poca prudencia —por decirlo de alguna manera— con la que el presidente de la república aborda los temas políticos, haciendo recurrentemente referencias a cuestiones electorales, o bien descalificando o respaldando a actores políticos concretos; segundo, la reproducción y potenciación que el entorno mediático hace de la comunicación que genera la presidencia de la república y, particularmente, de la conferencia de prensa matutina.

Las dos sentencias, en efecto, sirven para generar criterios importantes en ese contexto. Por un lado, se establece con claridad que el presidente es responsable, de entrada, de lo que ocurra en el espacio comunicacional que él planea y conduce —la conferencia de prensa matutina—, de tal modo que incurre en responsabilidad si, en el mismo, algún contenido o declaración de alguno de los participantes viola las reglas electorales. Así, el presidente no puede aducir desconocimiento de los temas que algún invitado divulgue, a menos que exista una oportuna corrección a cargo del propio titular del Ejecutivo, como una excusa para que en dicha conferencia de prensa se viole la ley, como ocurrió en el caso analizado, cuando se emitió propaganda gubernamental —información acerca de los programas de reparto de fertilizantes del gobierno— en tiempos prohibidos por la Constitución y la ley —el periodo que media entre la emisión de la convocatoria y la jornada de votación de los ejercicios de revocación de mandato, en el caso específico—.

En ese sentido, resulta muy pertinente el criterio establecido por la Sala Superior con el que se revocó la decisión de la Sala Regional Especializada que había reiterado, en primera instancia, la lógica de condescendencia con la actuación ilegal del presidente de la república, sosteniendo que no había incurrido en responsabilidad alguna.

Hoy queda muy claro que el rol de planeación, control y dirección que el presidente tiene de su conferencia de prensa matutina lo vincula a garantizar que todo lo que ocurra en ese espacio y que resulte contrario a la ley supone una responsabilidad, si bien indirecta, de su parte.

En segundo lugar, la sentencia reitera y precisa otro criterio relevante en relación con la actuación que tienen los concesionarios de radio y televisión, particularmente los de tipo público, al transmitir parcial o totalmente la conferencia de prensa matutina del Ejecutivo federal, pues el hecho de que no estén jurídicamente obligados a su difusión provoca que su decisión de hacerlo suponga que asumen la responsabilidad de incurrir en alguna falta si los contenidos de esa conferencia son contrarios a la ley. De ahí la relevancia de que la transmisión que hagan los concesionarios ocurra como parte del legítimo ejercicio periodístico, algo que no ocurrió en el caso concreto en el que versa la sentencia, que al emitir sin ningún tipo de edición o valoración la señal de la conferencia matutina se volvió en corresponsable al incurrir en un hecho ilícito.

Finalmente, la primera de las sentencias comentadas abre la puerta a un tema que debería ser pronto solucionado mediante una revisión del marco legal en la materia. Me refiero al de las responsabilidades administrativas de la presidencia, que colocan al titular del Ejecutivo en un estatuto especial que abre la puerta a un actuar con plena impunidad. Al reconocer que el orden constitucional en materia sancionatoria establece que al presidente solo se le puede sancionar en el plano penal y al determinar que, en consecuencia, las faltas en que incurra solo pueden tener como consecuencia un efecto declarativo, se genera un espacio de impunidad que, lejos de inhibir posibles conductas contrarias a la ley, las estimula y promueve. Esa es una de las razones que explica que el actual titular del Ejecutivo actúe con total impunidad y viole de manera reiterada las restricciones que en materia política le impone la Constitución.

Esta sentencia es un enésimo recordatorio de que un auténtico Estado de derecho supone acabar con los espacios que permiten una actuación impune de los funcionarios y, en primer lugar, del presidente de la república.

Por su parte, la segunda de las sentencias analizadas aborda la posibilidad de que el presidente de la república pueda ser objeto de medidas de apremio cuando incumpla los mandatos que la autoridad

administrativa electoral le imponga por medio de medidas cautelares. Es decir, si el titular del Ejecutivo federal puede —en virtud del régimen constitucional especial que se mencionaba en materia de responsabilidades administrativas— desacatar impunemente las órdenes que el INE le impone en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores o si, por el contrario, puede ser sujeto de algún tipo de medida de apremio tal como, en el caso que nos ocupa, una amonestación pública.

La Sala Superior consideró que, con independencia de que al presidente no se le puede imponer una sanción administrativa porque, a su juicio, solo puede castigársele en el ámbito penal, las medidas de apremio no constituyen en sí una sanción propiamente dicha, sino que son mecanismos coactivos para hacer cumplir una resolución.

Entendiendo las razones que se exponen en la sentencia, no coincido necesariamente con estas en el sentido de que el presidente no pueda ser sujeto de sanciones administrativas, aunque me queda claro que el régimen constitucional es ambiguo al respecto. Supongamos, por un momento, que el presidente manejara un vehículo en estado de ebriedad y fuera detenido por tal efecto, ¿realmente no sería objeto de las sanciones administrativas que le podría imponer un juez cívico? O si cometiera alguna irregularidad en el pago de sus impuestos que no ameriten el grado de ilícito penal, ¿no podría ser objeto de multas por parte de la autoridad hacendaria —aunque esa función, en el plano federal, dependa de subordinados suyos—? El caso específico en el que versa la sentencia tiene que ver con una medida de apremio que se le impuso al titular del Ejecutivo y no implicó un pronunciamiento acerca de la posibilidad de sancionarlo administrativamente, pero en la primera de las sentencias analizadas sí se hace una reflexión al respecto y se concluye que, ante la responsabilidad indirecta en la que incurrió el presidente, la autoridad jurisdiccional electoral no puede más que emitir sentencias con un efecto declarativo.

El tema es polémico, sin duda, pero estas sentencias abren la puerta a una discusión más amplia que implique la eventual necesidad de que el marco normativo sea más claro al respecto, habida cuenta que la impunidad constituye un grave problema en México para la plena vigencia del Estado de derecho.

Fuentes consultadas

- Córdova Vianello, Lorenzo. 2008. Las razones y el sentido de la Reforma Electoral de 2007-2008. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, coords. Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte. México: TEPJF.
- . 2021. El sentido y las rutas de la transición democrática en México. En *La democracia no se construyó en un día*, Córdova Lorenzo y Ernesto Núñez A. México: Grijalbo.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. México. Última reforma publicada DOF 06-06-2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- INE. Reglamento de Quejas y Denuncias. 2014. México. Se adicionan las modificaciones mediante Acuerdo INE/CG407/2017. <https://sidj.ine.mx/restWSsidj-nc/app/doc/664/20/1>
- LEGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. México. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>
- Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Sentencia SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022, acumulados. Actor: Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano y Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REP-0795-2022.pdf>
- SUP-REP-84/2023. Actor: Consejera adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Autoridad responsable: Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REP-0084-2023.pdf>

La elección y la revocatoria: las dos caras del mismo estándar de integridad electoral

Karolina Monika Gilas

Introducción

En abril de 2022, México enfrentó un primer ejercicio de la revocación de mandato presidencial. Ese primer ejercicio resultó ser altamente controvertido debido a los cuestionamientos de la pregunta sometida a la consideración de la ciudadanía y los conflictos presupuestales y de interpretación entre la autoridad electoral y el gobierno federal. Se trató de una actividad que no logró despertar mayor interés por parte de la ciudadanía —la participación electoral alcanzó apenas 17.77 %—, y quienes al final lo hicieron fueron en su gran mayoría los seguidores del presidente Andrés Manuel López Obrador, que obtuvo 91.86 % de los votos favorables (“que siga”).

La revocatoria de mandato fue introducida en México, en 2019, como último cambio legal que formaba parte de una serie de reformas políticas que buscaban fortalecer los mecanismos de democracia directa¹ y, con ello, contribuir a un mejor funcionamiento del sistema

¹ El término *democracia directa* abarca una variedad de procesos políticos que permiten a la ciudadanía votar directamente en torno a leyes en lugar de candidatos para cargos públicos. La forma más antigua es la asamblea municipal, que ha disminuido en importancia y es viable solo en pequeñas comunidades. La manera más prominente hoy en día son las medidas de la boleta electoral, que pueden ser iniciativas propuestas por la ciudadanía o referendos respecto a leyes ya aprobadas por la legislatura. Estas medidas permiten a la ciudadanía tomar el control de la agenda política. También existen medidas legislativas, las cuales son colocadas en la

representativo. De esta manera, México se convirtió en el cuarto país de la región —después de Venezuela, Bolivia y Ecuador— en aprobar la revocatoria.

Es necesario señalar que la introducción de este mecanismo ha sido objeto de debate y controversia en México. Mientras algunas voces perciben a la revocatoria como un avance en términos de rendición de cuentas y participación ciudadana, otras la critican como un instrumento que podría ser utilizado para fines políticos y generar inestabilidad. Estos debates y cuestionamientos han estado presentes no solo en el caso mexicano, sino también en otras latitudes y momentos en los que se ha incorporado dicho mecanismo, en particular en nuestra región.

Los procesos de revocación de mandato presidencial en América Latina se han convertido en un tema de creciente importancia en los estudios de la democracia y la representación política. Estos mecanismos, que permiten a la ciudadanía retirar a un presidente antes de que termine su mandato, han sido objeto de intensos debates tanto en la academia como en la esfera pública, y también han tenido una creciente implementación, pues en las últimas décadas América Latina se ha convertido en la región más prolífica en adoptar y usar tal mecanismo (Welp y Whitehead, 2020a). En ese contexto, es crucial examinar cómo interactúan estos procesos con las estructuras institucionales y políticas existentes y qué implicaciones tienen para la calidad de la democracia.

A pesar de que la literatura acerca de la revocatoria de mandato es amplia y con frecuencia aborda este fenómeno en perspectiva comparada, aún persisten algunos aspectos de la revocatoria que han sido poco estudiados. Los temas recurrentes analizados son el diseño normativo de la revocatoria, el impacto de las reglas específicas en la promoción de la democracia directa y la rendición de cuentas en las relaciones entre las instituciones estatales, y, en general, su impacto en la calidad democrática (Altman 2011 y 2019; Welp y Whitehead 2020a y 2020b). Sin embargo, en pocas ocasiones se han abordado aspectos más técnicos, relacionados con la organización de estos ejercicios y los estándares de integridad electoral que debieran cumplir. La experiencia mexicana

boleta por la legislatura y pueden ser resoluciones no vinculantes o requerir la aprobación popular para entrar en vigor (Matsusaka, 2005).

de 2022, relacionada con el primer ejercicio de revocatoria de mandato en el ámbito presidencial en la historia del país, ofrece una excelente oportunidad para generar estas nuevas reflexiones.

Uno de los grandes debates públicos que surgieron alrededor del ejercicio de revocatoria en 2022 tuvo que ver con la aplicación de los estándares de integridad electoral a los procesos de revocatoria. Voces importantes han sostenido que los procesos de revocatoria tienen que mantener los mismos estándares y exigencias que los procesos electorales, para que la validez de los procedimientos que han otorgado el mandato representativo sea la misma que la de aquellos que pudieran retirarlo. Este cuestionamiento abarca desde los detalles organizativos, la articulación de las campañas, la instalación de las mesas de recepción de la votación, los procesos de escrutinio y cómputo, hasta el acceso a la justicia electoral y los alcances de su intervención.

En el marco del proceso de la revocatoria, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se tuvo que pronunciar, precisamente, respecto de la posibilidad de aplicar a la revocatoria tres de los elementos que son centrales en las elecciones mexicanas: el recuento de votos, la nulidad de votos y la invalidez de todo el proceso. En el expediente SUP-JIN-1/2022 y acumulados, la Sala respondió esta pregunta tanto en el ámbito general y abstracto como para el caso específico del ejercicio celebrado en 2022, valorándolo a la luz de los estándares de integridad electoral.

El presente trabajo analiza esa decisión, sus alcances y consecuencias en la construcción jurídica de los procesos revocatorios. Para hacerlo, en el segundo apartado se retoma la discusión acerca de la revocatoria de mandato en perspectiva comparada, teórica y empírica. En un tercer apartado se procede a describir la regulación de la revocatoria en México, aprobada con la reforma de 2019. La cuarta sección está dedicada al análisis de la sentencia del TEPJF para concluir, en el quinto apartado, en torno a la integridad del proceso, de la sentencia y de los alcances de la revisión judicial.

Revocatoria de mandato en perspectiva comparada

La revocatoria de mandato es un mecanismo de democracia directa que permite a la ciudadanía destituir a un funcionario antes de que termine su mandato. Este mecanismo ha sido objeto de un creciente interés académico, especialmente en el contexto de América Latina, donde la gobernabilidad y la representación política son temas de constante debate.

La revocatoria de mandato se inscribe en el marco de la democracia directa, que se contrapone a la democracia representativa. Mientras que en la democracia representativa la ciudadanía elige a sus representantes para que tomen decisiones en su nombre, en la democracia directa son los propios ciudadanos quienes toman las decisiones políticas. La revocatoria de mandato se presenta como un híbrido entre ambos modelos, permitiendo a la ciudadanía intervenir directamente en la destitución de un representante que consideran inadecuado (Antía y Vairo, 2023; Altman, 2019). En este contexto, la revocatoria parece ser una especie de válvula de seguridad, como la llaman Welp y Whitehead (2020b), que permite fortalecer la legitimidad de la democracia representativa.

En el contexto de las democracias contemporáneas, diagnosticadas con frecuencia con la debilidad institucional y crisis de la representación, “la insatisfacción de la ciudadanía con sus representantes electos es lo suficientemente aguda y generalizada como para generar una presión persistente a favor de la introducción de formas más directas de rendición de cuentas” (Welp y Whitehead, 2020b, p. 14).

La expectativa es que la revocatoria genere ciertas ventajas para el funcionamiento del sistema democrático, fortaleciendo la rendición de cuentas y corrigiendo los errores en la selección de representantes y gobernantes. Se considera que la posibilidad de revocar el mandato de una persona funcionaria aumenta la rendición de cuentas y la transparencia, ya que estas son conscientes de que pueden ser destituidas si no cumplen con las expectativas de la ciudadanía (Antía y Vairo, 2023). La revocación también permite a la ciudadanía corregir las decisiones tomadas en las urnas y retirarle el mandato a aquellos representantes o gobernantes que ya no cuentan con el apoyo ciudadano, sin tener que esperar a que terminen su mandato (Hugh-Jones, 2008).

Al mismo tiempo, la revocatoria puede tener algunas consecuencias negativas para el funcionamiento del sistema político. La revocatoria de mandato puede generar inestabilidad política, ya que los funcionarios pueden ser destituidos antes de que tengan la oportunidad de implementar su agenda (Antía y Vairo, 2023). Además, este mecanismo puede ser utilizado para fines políticos, más que para mejorar la rendición de cuentas, cuando se convierte en una herramienta de la lucha partidista. La activación de los procesos de revocatoria —y de otros mecanismos de democracia directa— requiere de importantes recursos y capacidades organizativas, usualmente fuera del alcance de la ciudadanía común. Con frecuencia, entonces, el uso de este mecanismo es empujado por los partidos políticos y responde a sus intereses, más que a los intereses ciudadanos (Welp y Whitehead, 2020a).

La experiencia comparada apunta a que, en efecto, los ejercicios de revocación de mandato pueden responder a diversos objetivos políticos —rendición de cuentas directa o indirecta, lucha institucional o competencia entre partidos (Serdült y Welp 2017; Welp y Whitehead, 2020b)— y tener consecuencias muy variadas. Altman (2019), por ejemplo, evidencia que los mecanismos directos pueden contribuir al fortalecimiento de la democracia y de la influencia ciudadana en la política, pero solamente cuando se trata de ejercicios más orgánicos, convocados y articulados desde la ciudadanía. Mientras tanto, cuando los ejercicios son activados desde arriba, desde el gobierno, suelen responder a los intereses políticos de los gobiernos en turno que, de modo usual, solo buscan el aval ciudadano para las decisiones previamente tomadas o para fortalecer la legitimidad de las acciones que pretenden tomar.

La revocatoria de mandato es, entonces, un mundo de claroscuros. En ciertas circunstancias puede considerarse como un complemento de la democracia representativa —nunca su sustituto— al permitir un mayor control de la ciudadanía sobre sus representantes electos, aunque también puede generar tensiones y conflictos entre la voluntad popular y la estabilidad gubernamental (Hugh-Jones, 2008). Se trata de un mecanismo complejo que ofrece ciertas oportunidades, a la par de enormes desafíos para las democracias, por lo que su diseño e implementación deben ser siempre cuidadosamente reflexionados y articulados.

El concepto de revocación de mandato tiene sus raíces en la democracia ateniense y en las repúblicas romanas, pero su implementación moderna se originó en Suiza y en Estados Unidos de América a finales del siglo xix y principios del siglo xx (Matsusaka, 2004). En América Latina, la revocación de mandato ha sido adoptada en varios países como parte de un conjunto más amplio de mecanismos de democracia directa, incluidos referendos y plebiscitos.

El primer uso significativo de la revocación de mandato en América Latina se puede rastrear en la década de 1990 en Venezuela. En 1999, la nueva Constitución de Venezuela introdujo la revocación de mandato como un derecho político; en 2004, se llevó a cabo un referéndum para revocar el mandato del entonces presidente Hugo Chávez, aunque no tuvo éxito (Ellner, 2003). El ejercicio continuó en Bolivia en 2008 y ha sido cada vez más frecuente en otros países de la región, por ejemplo, en Perú o Colombia.

El caso venezolano es uno de los más importantes para comprender las dinámicas de las revocatorias en la región. El referéndum revocatorio de 2004 en Venezuela se llevó a cabo en un contexto de alta polarización política y tensiones sociales. Hugo Chávez, quien había asumido la presidencia en 1999, enfrentó una oposición significativa de sectores políticos y económicos del país; su gobierno implementó una serie de reformas políticas y económicas que generaron controversia, incluida la aprobación de una nueva Constitución en 1999 que, entre otras cosas, introdujo el mecanismo de revocación de mandato como un derecho político (Ellner, 2003; López Maya, 2008).

La Constitución de 1999 establecía que, una vez transcurrida la mitad del periodo presidencial, se podía solicitar un referéndum revocatorio. La oposición política logró recolectar las firmas necesarias para convocar a un referéndum, aunque el proceso fue objeto de múltiples disputas y controversias. Finalmente, el Consejo Nacional Electoral (CNE) validó las firmas y fijó la fecha del referéndum para el 15 de agosto de 2004 (Carter Center, 2004).

El referéndum se llevó a cabo en un ambiente de alta movilización, tanto de la oposición como de los partidarios de Chávez. Los observadores internacionales, incluido el Centro Carter, supervisaron el proceso electoral. Según los resultados oficiales, 59.00 % de los votantes optó por mantener a Chávez en el poder, mientras que 41.00 % votó por su

destitución. La participación electoral fue de 70.00 %, una de las más altas en la historia reciente de Venezuela para ese entonces (Carter Center, 2004; McCaughan, 2005).

El referéndum de 2004 no solo reafirmó el mandato de Chávez, sino que también tuvo un impacto significativo en la política venezolana; esta victoria de Chávez le otorgó un mandato renovado y fortaleció su posición política, permitiéndole llevar a cabo más reformas en los años posteriores. En palabras de López Maya,

el referendo revocatorio presidencial de 2004 y la reelección de Chávez en 2006 fueron interpretados por el Presidente y sus colaboradores como un apoyo a tendencias que se estaban fortaleciendo desde 2003, vale decir, el debilitamiento de instituciones liberales como las de representación y de autonomía de los poderes públicos a favor de modalidades de democracia directa y de concentración de poderes en el gobierno central, especialmente en el Presidente, y al personalismo. (2008, 78)

Además, el ejercicio de revocación de mandato en Venezuela se convirtió en un referente para otros países de América Latina en cuanto a la implementación de mecanismos de democracia directa (Corrales y Penfold, 2011).

El referéndum revocatorio de 2008 en Bolivia se llevó a cabo en un contexto de profunda polarización política y tensiones regionales. Evo Morales, el primer presidente indígena de Bolivia, asumió el cargo en 2006 con una agenda de cambios sociales y políticos que incluían la nacionalización de recursos naturales y su reforma constitucional. Estas medidas generaron resistencia, especialmente en las regiones más ricas del país, como Santa Cruz y Tarija, que buscaban una mayor autonomía (Madrid, 2012; Postero, 2010).

Dicho referéndum fue una iniciativa de Evo Morales y se aprobó por la Asamblea Nacional en mayo de 2008. El objetivo era resolver la crisis política y legitimar tanto su mandato como el de los prefectos (gobernadores) de los nueve departamentos de Bolivia. El referéndum se llevó a cabo el 10 de agosto de 2008 y no solo incluyó al presidente y al vicepresidente, sino también a los prefectos de los departamentos (Mayorga, 2009).

El referéndum se realizó en un ambiente de alta tensión y movilización política. Los resultados mostraron un fuerte apoyo para Morales, quien recibió aproximadamente 67.00 % de los votos a favor de la continuación de su mandato. Sin embargo, los resultados también mostraron una división regional, ya que los prefectos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, todos opositores a Morales, también recibieron un fuerte apoyo en sus respectivas regiones (Madrid, 2012; Mayorga, 2009).

El referéndum de 2008 tuvo un impacto significativo en la política boliviana. Por un lado, reafirmó el mandato de Morales y le dio un nuevo impulso para continuar con su agenda de cambios. Por otro lado, también legitimó a las prefecturas opositoras, lo que profundizó la polarización regional y política en Bolivia. Así, el referéndum se convirtió en un punto de referencia para futuros ejercicios de democracia directa en el país y en la región (Madrid, 2012; Postero, 2010).

En Perú, este mecanismo ha sido objeto de un uso intensivo, especialmente en el ámbito municipal. Entre 1997 y 2013, más de 5,000 referendos de revocatoria se activaron en 747 ayuntamientos peruanos, lo que representa 45.50 % de todos los municipios (Welp, 2016). Su frecuente uso está originado por el diseño institucional del mecanismo y el grado de institucionalización de los partidos políticos. El diseño de la revocatoria en Perú facilita su activación, pero los partidos menos institucionalizados llegan ver la revocatoria como una forma de ganar poder entre las elecciones, socavando la estabilidad política (Haman, 2021).

Por su parte, en Colombia, el mecanismo de revocatoria fue establecido en la Constitución colombiana de 1991. Desde entonces, su aplicación real y sus resultados han sido polémicos (Eberhardt, 2018). La revocatoria en Colombia solo es aplicable a las autoridades ejecutivas subnacionales —gubernaturas y alcaldías— y no a la presidencia ni a las legislaturas. En un primer momento, las reglas para la activación de la revocatoria de mandato fueron muy complejas, impidiendo un uso efectivo de este mecanismo —entre 1997 y 2015, y, aunque se lanzaron numerosas iniciativas de revocatoria, ninguna resultó en la destitución de una persona funcionaria—, por lo que las reformas de 2002 y, en especial, de 2015, redujeron los requisitos (Eberhardt, 2018).

A partir de la reforma de 2015, las revocatorias empezaron a formar parte de la cotidianidad de la política colombiana. Sin embargo, contrariamente al ideal de rendición de cuentas iniciado por la ciudadanía,

los intentos de revocatoria en Colombia suelen ser impulsados por líderes políticos. Un estudio centrado en 107 intentos de revocatoria en la primera mitad de 2017 evidenció que los líderes políticos, en lugar de partidos específicos o la sociedad civil, fueron los principales actores que promovieron las revocatorias (Welp y Milanese, 2018).

La revocatoria de mandato a la mexicana

En México, las propuestas de incorporar la revocación de mandato como uno de los mecanismos de democracia directa han aparecido en diversos momentos y fueron articuladas por diferentes fuerzas políticas. Tan solo en 2009 y 2012 fueron presentadas por lo menos seis iniciativas de reforma que pretendían la incorporación de este mecanismo (Carrasco, 2021). Sin embargo, en la reforma de 2012, que introdujo varios mecanismos de democracia directa en el ámbito federal —consulta popular, iniciativa ciudadana, candidaturas independientes—, no fue contemplada la revocatoria de mandato.

En México, la revocación de mandato fue introducida en 2019 como una reforma constitucional, a propuesta del presidente de la república. Según el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la ciudadanía tiene el derecho de solicitar la revocatoria del mandato del presidente de la república.

Conforme a las reglas, la destitución del presidente mediante la revocatoria solo puede solicitarse una vez durante el mandato de seis años y después de los tres primeros meses del tercer año de su encargo. Quienes busquen iniciar este mecanismo deben presentar una petición respaldada por al menos 3.00 % de la ciudadanía incluida en la lista nominal de electores, distribuida en al menos 17 de las 32 entidades federativas.

Una vez cumplidos estos requisitos, el Instituto Nacional Electoral (INE) dispone de 30 días para verificar las firmas que respaldan la solicitud y emitir la convocatoria para la revocación de mandato. La jornada de la revocatoria, que no puede coincidir con otras elecciones, debe celebrarse dentro de los 90 días posteriores a la emisión de la convocatoria.

La revocación tiene resultados vinculatorios cuando se cumplan dos condiciones:

- 1) Que haya participado al menos 40.00 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores.
- 2) Que la mayoría de los votos emitidos estén a favor de la destitución.

El resultado del proceso de revocación puede impugnarse ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Si la persona a cargo de la presidencia resulta destituida, quien presida la Cámara de Diputados asumirá la presidencia interina. En ese caso, en un plazo máximo de 30 días, las cámaras de Diputados y Senadores deberán elegir a la persona que completará el mandato presidencial. De acuerdo con el artículo 83 constitucional, nadie que haya desempeñado el cargo de presidencia de la república podrá volver a ocuparlo, por lo que tanto la persona destituida como quien ejerza la presidencia interina no podrá presentarse en la elección presidencial.

La Ley Federal sobre la Revocatoria de Mandato, aprobada por el Congreso en 2021, añadió a estas reglas algunos otros detalles que determinarán el proceso, entre los que destaca la articulación de una pregunta, definida por la ley de la siguiente manera: “¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?”. Asimismo, la ley determina que el INE tiene la responsabilidad de informar y difundir la consulta y que, si bien los partidos políticos también pueden hacerlo, no les es permitido emplear ningún tipo de recursos, públicos o privados, para influir en las preferencias ciudadanas. Al igual que en el caso de los procesos electorales, el INE deberá monitorear los medios de comunicación y las redes sociales, verificar que se prohíba la compra y adquisición de tiempo aire para difundir contenidos relativos a la revocatoria y organizar dos foros de discusión en los medios electrónicos.

La pregunta definida en la ley —que siga o que se vaya— fue impugnada por los partidos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática (PRD) ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), derivando en la acción de inconstitucionalidad 151/2021. Los partidos cuestionaron la pregunta,

señalando que la apelación a la pérdida de confianza introducía una figura y lógica ajenas a un sistema presidencial, y que la doble pregunta planteaba la posibilidad de ratificar y no revocar el mandato. La SCJN, en la resolución adoptada por mayoría de votos, no compartió esa argumentación, al sostener que simplemente articula dos consecuencias lógicas del ejercicio.

El ejercicio revocatorio de 2022 se inició a petición de las organizaciones civiles Que Siga la Democracia, A. C. y Que siga el Presidente, A. C., quienes entregaron al INE 3.7 millones de firmas de respaldo, más de un millón de firmas por encima del mínimo requerido. Las organizaciones articularon una campaña a favor de la activación del mecanismo, con los lemas “que siga el presidente” y “¡Firma para hacer realidad la ratificación del mandato!” (Vallejo, 2021), trasladando el debate desde la revocación hacia el de la ratificación. Esta interpretación fue considerada inadecuada por parte del INE y el TEPJF, al generar “desinformación y confusión en la ciudadanía respecto de la naturaleza del mecanismo de participación ciudadana” (INE, 2021; TEPJF, 2021).

Otra controversia importante relativa a la organización de la revocatoria tuvo que ver con los recursos necesarios para su celebración. A pesar de que el INE solicitó en el proyecto de presupuesto de 2022 la cantidad de recursos necesaria para la organización de la revocatoria, previendo la instalación de 162,570 casillas y el cumplimiento de los mismos estándares que en una elección presidencial, la Cámara de Diputados le negó dichos recursos. En contra de esa decisión, el INE recurrió ante la SCJN, en varias ocasiones, al sostener que los recortes presupuestales realizados por el Congreso afectaron de manera grave su capacidad de desarrollar las actividades señaladas por la ley, en particular la organización de la revocatoria de mandato. La SCJN señaló, primero, que dicho recorte carecía de la motivación suficiente, aunque dejó la puerta a que la Cámara de Diputados hiciera los ajustes que considerara pertinentes y, finalmente, señaló que el INE debía organizar la consulta con los recursos con los que cuenta (acción de inconstitucionalidad 151/2021 y la controversia constitucional 209/2021).

Finalmente, el ejercicio revocatorio se llevó a cabo el 10 de abril de 2022. En este participaron 16,502,636 personas, correspondientes a 17.78 % de la ciudadanía con derecho a votar. La gran mayoría de ellas —15,159,323 personas o 91.86 %— optaron por la ratificación del

mandato presidencial (“que siga”) (INE, 2022). En el proceso fueron instaladas tan solo 57,516 casillas —poco más de una tercera parte de las que ordinariamente se instalan para la celebración de las elecciones federales—, derivado de las restricciones presupuestales que enfrentaba el INE.

El análisis judicial de la revocatoria de mandato

En este apartado se analiza la sentencia emitida por el TEPJF en el expediente SUP-JIN-1/2022 y acumulados, relativo a las impugnaciones presentadas en contra del Acuerdo del Consejo General del INE en el que se realizó el cómputo final y se determinó el resultado de la revocatoria de mandato celebrada el 10 de abril de 2022.

Las pretensiones y los argumentos de las partes

En el acuerdo INE/CG202/2022, aprobado por el Consejo General del INE en relación con el cómputo final de la revocatoria de mandato, se determinó que en el ejercicio participó 17.78 % de las personas con derecho a votar y que la opción que obtuvo la mayoría de los votos —15,159,323, equivalentes a 91.86 %— fue la de “Que siga en la presidencia de la República”.

Las impugnaciones en contra del acuerdo referido fueron presentadas por diversos actores: Ulises Ernesto Ruíz Ortiz, Movimiento Ciudadano, PRD, Morena y PRI. El partido Morena solicitaba la realización del recuento de votos en algunas casillas, alegando la existencia de errores en el cómputo de la votación recibida en casilla. El resto de los actores —Ulises Ernesto Ruíz Ortiz, Movimiento Ciudadano, PRD y PRI— buscaron la nulidad de la votación recibida en casillas y la declaratoria de la invalidez del proceso de revocatoria al haber existido violaciones graves y determinantes que vulneraron los principios que rigen en el ejercicio revocatorio.

Morena solicitó el recuento en sede judicial de ocho casillas de diversos distritos en Chiapas, Guanajuato y Puebla, al señalar que en estas “se invirtió, indebidamente, el resultado obtenido por cada una de las

opciones sometidas a consideración de la ciudadanía, ya que los resultados obtenidos en las casillas controvertidas son contrarios a la tendencia de votación de los distritos correspondientes” (SUP-JIN-2/2022 y acumulados). El PRI, a su vez, argumentó la necesidad de anular la votación recibida en una de las casillas, en la que, durante la jornada de la revocatoria, se realizaron actos de proselitismo a favor del presidente Andrés Manuel López Obrador.

Respecto de la invalidez del proceso, los actores expusieron una importante serie de argumentos. El PRD buscó la nulidad de diversas casillas a raíz de una serie de irregularidades que incluían la instalación de las casillas en un lugar distinto, la recepción de la votación por personas no autorizadas, la realización de actos de violencia y la exposición de propaganda en la cercanía de los centros de votación. Asimismo, exigió la invalidez del proceso por violación a los principios constitucionales, al señalar, entre estos, el uso de recursos de procedencia ilícita, la injerencia de servidores públicos en el proceso y la falta de certeza respecto a los resultados.

El ciudadano Ulises Ernesto Ruíz Ortiz sostuvo, entre otros argumentos, que:

- 1) Como la reforma constitucional en materia de revocación de mandato se expidió con posterioridad a la elección del actual titular del Ejecutivo federal, ese mecanismo no podría ser aplicado en su caso.
- 2) Se presentaron irregularidades durante la etapa de recolección de los apoyos ciudadanos.
- 3) La pregunta utilizada en el ejercicio de revocación de mandato desnaturaliza el proceso, ya que sugiere la realización de una ratificación de confianza en el presidente de la república.
- 4) El INE no contó con los recursos necesarios para la ejecución del proceso, lo que incidió directamente en la disminución de la cantidad de casillas a instalar y que su número fue menor al exigido por la ley.
- 5) Que algunas personas servidoras públicas realizaron promoción personalizada en favor del presidente de la república mediante el uso de recursos públicos de manera indebida e incurrieron en el acarreo de votantes.

Finalmente, Movimiento Ciudadano reiteró la invalidez del ejercicio y solicitó el pronunciamiento de la Sala Superior respecto de diversas irregularidades que se observaron durante el proceso de revocatoria, en especial la violación al principio de la neutralidad gubernamental y la incidencia de las personas servidoras públicas a favor de la figura presidencial.

El análisis de la Sala Superior: la improcedencia de las demandas

La Sala Superior determinó que no era procedente pronunciarse acerca de las demandas y los argumentos presentados por las partes actoras en cuanto a las solicitudes de recuento de votos, de nulidad de votación recibida en casillas y de declaración de la invalidez del proceso de revocatoria. El argumento de la Sala fue, en realidad, muy sencillo: la propia consulta revocatoria no era válida, pues la participación ciudadana en este ejercicio no había alcanzado el 40.00 % exigido constitucionalmente para que esta tuviera efectos jurídicos.

A ojos de la Sala Superior, al no haberse cumplido con el requisito constitucional de la validez, la revocatoria no podía surtir ningún efecto o ser reconocida legalmente. El ejercicio, entonces, no afectó de manera alguna al estado de las cosas, pues no se logró la revocación del mandato presidencial ni tampoco su ratificación. El estado de las cosas implicó, por supuesto, que el Ejecutivo siguiera en sus funciones, pues el desempeño del mandato presidencial no depende ni de la validez del ejercicio revocatorio.

En consecuencia, la Sala Superior señaló que resultaban improcedentes las impugnaciones presentadas, pues no existía posibilidad alguna de que estas pudieran modificar la situación jurídica y alcanzar sus pretensiones. En ese sentido, los recuentos solicitados por Morena no hubieran podido modificar el resultado de la revocatoria para lograr su validez, mientras que las solicitudes de declarar la nulidad o invalidez del ejercicio, ya por sí mismo inválido, tampoco eran jurídica ni lógicamente viables. Los poco más de 11,000 votos que hubieran sido objeto del recuento solicitado por Morena —y que representan 0.0127 % de la lista nominal de electores— no serían suficientes para alcanzar el mínimo de 40.00 % de participación ciudadana. La nulidad de los votos o

las casillas solicitadas por el PRD no haría más que ampliar la distancia entre la participación registrada y la exigencia mínima establecida constitucionalmente.

El análisis de la Sala Superior: las afectaciones a la integridad electoral

Después del análisis de la parte sencilla de la decisión que enfrentó el TEPJF, la Sala Superior procedió al estudio de las presuntas irregularidades presentes en el desarrollo del ejercicio de la revocatoria, a fin de estudiarlas a la luz de los estándares de la integridad electoral.

La integridad es un concepto que apela “a los principios y normas internacionales acordados de elecciones, que se aplican universalmente a todos los países del mundo durante todo el ciclo electoral, incluso durante el período preelectoral, así como sus consecuencias” (Norris, 2013, p. 564). Entre estas normas o estándares se incluye celebrar elecciones libres en intervalos razonables; permitir que todos los escaños en por lo menos una cámara de la legislatura sean elegidos popularmente; garantizar el sufragio universal e igualitario; respetar el derecho de la ciudadanía a buscar información; respetar el derecho de establecer partidos políticos y garantizar que las partes puedan competir con base en la igualdad de trato ante la ley y por las autoridades; asegurar que las campañas políticas se puedan llevar a cabo en un ambiente abierto y justo sin acción administrativa, violencia, intimidación o temor a represalias contra candidaturas, partidos o votantes; garantizar el acceso sin obstáculos a los medios con una base no discriminatoria; asegurar que los votos se emitan por votación secreta y que se cuenten y denuncien honestamente, con resultados públicos, y asegurar que los candidatos que reciban el número de votos necesarios para ser elegidos estén debidamente instalados en el cargo y se les permita permanecer en él hasta que venza su mandato (OSCE, 2010).

Conforme a la interpretación de la Sala Superior, la revocación de mandato, “al ser parte de los instrumentos de democracia participativa a partir de los cuales se fomenta la participación política de la ciudadanía, también debe sujetarse a estándares que garanticen su calidad democrática y, por ende, puede analizarse bajo la perspectiva de integridad electoral”, lo que implica valorar el grado de cumplimiento con

las normas aplicables, así como la presencia de malas prácticas, conductas desleales o ilícitas (SUP-JIN-2/2022).

En la misma sentencia, el TEPJF señaló la relevancia de las posibles malas prácticas, al abordar su impacto en la calidad de los procesos y su definición como

aquellos actos de manipulación a los procesos participativos y sus resultados con el objetivo de sustituir el interés público por un beneficio personal o partidista. Actos que afectan negativamente la manera en la que la ciudadanía expresa sus intereses, ya que generan una falta de credibilidad en las instituciones gubernamentales; reducen la legitimidad de los procesos democráticos y sus resultados; y debilitan tanto la participación como el involucramiento ciudadano en los procesos democráticos.

En todos los casos, las malas prácticas erosionan la calidad democrática del ejercicio de participación, pues no solo significan una violación a los estándares internacionales, sino que impactan negativamente en la confianza en las instituciones y en los actores involucrados, afectan la percepción sobre la utilidad de la participación política, y, en general, tienen efectos nocivos para la democracia y la satisfacción ciudadana con ella. (SUP-JIN-2/2022)

Como algunos de los actores de este juicio argumentaron la presencia de posibles actos ilícitos que pudieron haber afectado la integridad del proceso de revocatoria, destacando en específico las conductas relativas a tres tipos de irregularidades —irregularidades normativas; irregularidades que afectaron la capacidad institucional de la autoridad electoral, e irregularidades e ilícitos sancionables—, la Sala determinó analizar a detalle a cada uno de estos rubros.

Respecto de las irregularidades normativas, el TEPJF destacó que en la regulación de la revocatoria se presentaron diversas circunstancias que afectaron la certeza que debiera haber existido respecto de las normas aplicables al ejercicio. Primero, señaló la existencia de una omisión legislativa por parte del Congreso federal, quien no había cumplido con la exigencia constitucional de emitir la legislación correspondiente en un plazo máximo de 180 días posteriores a la adopción de la reforma constitucional de 2019, pues la Ley Federal para la Revocación de Mandato fue adoptada hasta noviembre de 2021 y después de una intervención del TEPJF.

Segundo, ante el incumplimiento por parte del Congreso federal, el INE adoptó los lineamientos para prever la organización del proceso revocatorio; sin embargo, estos tuvieron que ser modificados para lograr su compatibilidad con la legislación finalmente aprobada por el Legislativo. Tercero, fue hasta febrero de 2022 cuando la SCJN emitió la resolución en la acción de inconstitucionalidad 151/2021, en la que se cuestionaba la validez de la ley federal, y declaró la inconstitucionalidad de varias porciones normativas de esta.

Cuarto, ya en el marco del proceso de la revocatoria y excediendo sus facultades constitucionales, la Cámara de Diputados emitió un decreto interpretativo que pretendía avalar la intervención de las personas funcionarias en el ejercicio revocatorio. Todos estos hechos han afectado la certeza respecto de las normas aplicables a la organización de la revocatoria de mandato, afectando así uno de los fundamentos de la integridad electoral.

Acerca de las irregularidades que afectaron la capacidad institucional de la autoridad electoral, la Sala Superior señaló que diversos hechos —en particular, la disponibilidad de los recursos presupuestarios necesarios— afectaron la organización de la revocatoria de mandato. Entre los elementos que evidenciaron este hecho, el TEPJF señaló que la aprobación tardía de la legislación federal que previó la posibilidad de reunir las firmas de apoyo ciudadano en papel y no mediante una aplicación móvil que ya había previsto el INE —y que había empleado con éxito en ejercicios anteriores— afectó su capacidad operativa y lo obligó a un despliegue de actividades a escala no prevista, impactando con ello la disponibilidad de los recursos.

Otro problema de esta naturaleza tuvo que ver con la instalación de las casillas para recibir la votación en la revocatoria. La reducción del presupuesto del INE impidió que la autoridad desplegara la actividad habitual —y exigida por la ley— para la instalación de las casillas en un número igual a aquel aplicable en un ejercicio electoral. En el proceso electoral federal 2020-2021 se instalaron 162,570 casillas, mientras que para la revocatoria de mandato se instalaron 57,448, tomando como base las unidades territoriales aprobadas para el proceso de consulta popular. Esta decisión se basó en la imposibilidad material de cumplimiento con el estándar establecido por la ley.

La necesidad de realizar adecuaciones presupuestales impactó también en otras actividades de organización electoral, como la imposibilidad de imprimir las boletas en el papel de seguridad que se emplea en las elecciones o de adquirir el material sanitario y de protección contra la COVID-19, así como de la contratación de personal para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, para la realización del conteo rápido y para atender el proceso de votación de las personas mexicanas residentes en el extranjero, entre otros.

En cuanto a irregularidades e ilícitos sancionables —en particular, aquellas cometidas por personas servidoras públicas, partidos políticos y funcionarios partidistas durante el desarrollo y la jornada de votación del proceso de revocación de mandato—, la Sala Superior destacó algunos actos que afectaron la integridad del ejercicio. Durante el proceso, el INE declaró procedentes 18 medidas cautelares en contra de personas servidoras públicas, incluyendo

el presidente de la República, personas titulares de los gobiernos estatales y de la Ciudad de México; senadurías y diputaciones federal y locales; personas titulares de diversas alcaldías de la Ciudad de México, de dependencias y entidades del Gobierno de la República, así como personas servidoras públicas del ámbito federal y local. (SUP-JIN-1/2022)

De estas medidas, a la fecha de la adopción de la sentencia, el TEPJF había confirmado al menos 15; asimismo, el INE declaró el incumplimiento en 15 casos (el TEPJF confirmó al menos 6 de estas). En todos los casos se trató de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, de la vulneración a las normas de difusión del proceso de revocación de mandato y el uso indebido de recursos públicos para ello.

Durante el proceso se presentaron 326 quejas, las cuales denunciaron 190 conductas irregulares de las personas servidoras públicas y 120 de los partidos políticos. Como consecuencia de ello, la Sala Regional Especializada del TEPJF ha

acreditado infracciones consistentes en la difusión de propaganda gubernamental, la vulneración a las normas de difusión y la veda del proceso de revocación de mandato, así como la indebida recolección de firmas de apoyo a la revocación de mandato, infracciones de las

que han sido responsables diversas personas servidoras públicos y la asociación civil *Que siga la democracia*. (SUP-JIN-2/2022)

Después de este análisis de los hechos, la Sala Superior identificó tres situaciones que afectaron la integridad electoral del proceso de la revocatoria:

- 1) La tardanza en la emisión de legislación en torno al proceso de revocatoria y su modificación durante el proceso.
- 2) La insuficiencia presupuestaria y las limitaciones generadas por esta para implementar el proceso de revocatoria conforme a la estricta aplicación de su diseño legal.
- 3) El incumplimiento por parte de diversos actores políticos de las medidas cautelares tendentes a salvaguardar la regularidad del proceso.

El impacto de esas malas prácticas, en la interpretación del TEPJF, es la disminución de la legitimidad del propio ejercicio de la revocatoria, así como del gobierno, de las instituciones y los procesos democráticos y de todo el sistema político en su conjunto. Asimismo, la Sala sostuvo que estas irregularidades se traducen en una disminución de la confianza ciudadana y, finalmente, en la insatisfacción con la democracia.

En consecuencia, la Sala Superior determinó, en la sentencia, dar vista a las autoridades competentes para que “investiguen y, en su caso, sancionen todas las infracciones e ilícitos que hayan puesto en riesgo los principios rectores de la materia electoral y hayan impedido el debido desarrollo del proceso de revocación de mandato” (SUP-JIN-1/2022), vinculando en particular a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, a la Sala Regional Especializada del TEPJF y a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales.

Cabe señalar que la sentencia fue adoptada por unanimidad de votos respecto del desechamiento de las demandas, pero, por mayoría de votos, con voto concurrente del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera y con los votos en contra de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y de los magistrados Indalfer Infante Gonzales y José Luis Vargas Valdez, quienes emitieron votos particulares respecto del análisis de la integridad electoral y la vista a las autoridades competentes.

La magistrada Soto Fregoso sostuvo en su voto que no compartía las consideraciones de la mayoría respecto de las afectaciones a la integridad electoral, que plantea incompatibles con el desechamiento de las demandas. El magistrado Vargas Valdez, de manera similar, consideró que el desechamiento de las demandas impide el análisis de los aspectos de la integridad y, además, sostuvo que el juicio promovido por el ciudadano Ulises Ernesto Ruíz Ortiz debía ser desechado por falta de interés jurídico. El magistrado Infante Gonzales también consideró que, ante la improcedencia de las impugnaciones, era inviable el análisis de la integridad, que resultaba innecesario y podía generar confusión acerca de los efectos de la decisión del TEPJF.

Finalmente, en el voto concurrente, el magistrado Fuentes Barreira señaló que la sentencia debía incorporar una justificación del análisis de la integridad electoral, derivada de la “función orientadora de las sentencias y la posibilidad de que estas sean medios de comunicación entre el tribunal y la ciudadanía, lo que, en su caso, puede generar acciones en un futuro para mejorar el procedimiento de revocación de mandato” (SUP-JIN-2/2022). Asimismo, consideró que no era necesario realizar los pronunciamientos acerca de los aspectos ya analizados por el TEPJF en juicios previos —la validez de las firmas de apoyo— y que, además, no era correcta la valoración del impacto de las supuestas irregularidades en la calidad de la revocatoria, pues el análisis de estas sigue pendiente por parte de las autoridades electorales.

Conclusiones: la sentencia, la integridad y los alcances de la revisión judicial de la revocación de mandato

El mecanismo de revocación de mandato es una de las herramientas de la democracia directa, aunque la menos utilizada y la más controversial. La revocatoria podría contribuir al fortalecimiento de la democracia al permitir a la ciudadanía destituir a políticos que han desempeñado mal su función o han actuado de manera problemática en términos éticos. Debido a ello, podría tener el potencial de acercar a las personas funcionarias electas a sus votantes, al permitir un control permanente,

haciéndolos más responsables y receptivos a las necesidades de la gente. También podría ayudar a verificar y prevenir influencias indebidas en los asuntos públicos, cambiando el equilibrio de poder entre electores y representantes o gobernantes.

Sin embargo, la revocatoria está asociada con riesgos considerables para el funcionamiento de la democracia. Si la revocatoria no está definida y establecida precisamente, puede convertirse en una herramienta que pueden utilizar los partidos políticos en la lucha contra sus competidores. Además, puede ser mal utilizada por grupos de interés para desestabilizar al gobierno y hacerlo ineficiente, evitando que las personas de la política tomen ciertas decisiones por temor a ser destituidas. El riesgo más grande es que la revocatoria llegue a generar un clima de confusión, sospecha y división, socavando la confianza del electorado en las personas que eligieron, así como en la política y la democracia representativa en su conjunto.

En este sentido, las reglas acerca de quiénes pueden iniciar el procedimiento de revocación, en qué momento y en qué condiciones se desarrollan, resultan fundamentales para el funcionamiento y las implicaciones que esta tenga respecto de la democracia.

Para evitar estos riesgos, es fundamental adoptar ciertas reglas y buenas prácticas que permitan elevar su calidad y asegurar su contribución a la democracia. Matsusaka (2020) señala que, entre las buenas prácticas, se debe poner especial atención a la formulación de la pregunta, que debe ser clara y unívoca; a las condiciones en las que la ciudadanía podrá recibir y acceder a la información acerca del proceso, y a cómo se financian las campañas.

La Comisión de Venecia también reitera la importancia de la pregunta, de la regulación de las campañas y del financiamiento, y añade a esta lista algunas condiciones más. Indica que los ejercicios de revocatoria deberían ser excepcionales, convocados solamente en circunstancias limitadas y reguladas por la ley —por ejemplo, ante la incompetencia en el desempeño de las funciones, el comportamiento poco ético en el servicio o el incumplimiento de los intereses de la comunidad—, y que debe ser iniciada exclusivamente por la ciudadanía. También considera que deberían establecerse requisitos para su validez, así como garantizar la revisión judicial del proceso de revocatoria (Comisión de Venecia, 2019).

Este último aspecto, la revisión judicial, es particularmente relevante, pues permite asegurar que en los procesos de revocatoria se cumplan las normas y los estándares que garanticen la protección de los derechos y de los principios de integridad electoral. En general, las indicaciones de la Comisión de Venecia apuntan a que los procesos de revocatoria deben cumplir con los mismos estándares, si no es que mayores, que los procesos electorales. La lógica de esta exigencia deriva de la importancia del mecanismo de la autorización del mandato representativo y de gobierno que, como regla general, exige el cumplimiento del periodo completo por parte de las personas funcionarias electas. La posibilidad de desempeñar su mandato de manera efectiva es el fundamento del funcionamiento de la democracia, por lo que la afectación a esta regla no puede ser tomada a la ligera ni realizada mediante procedimientos de dudosa calidad o legitimidad.

En la sentencia SUP-JIN-2/2022 y acumulados, la Sala Superior del TEPJF, al reflexionar acerca de los alcances de control judicial y la calidad de los procesos de revocatoria, ha coincidido con la importancia del cumplimiento de los estándares de integridad electoral en estos ejercicios. En especial, la Sala ha reiterado la necesidad de adoptar buenas prácticas, como la adopción de la normativa —que incluya los aspectos de los regímenes sancionatorios y medios de impugnación— con suficiente antelación para garantizar la certeza en los procesos de revocatoria, y asegurar los recursos presupuestales suficientes para garantizar el adecuado desarrollo de las funciones organizativas.

La relevancia de la sentencia SUP-JIN-2/2022 deriva, precisamente, del reconocimiento de la necesidad de cumplir con los estándares de integridad electoral en la revocatoria de mandato y del rol de la justicia electoral en la revisión de estos procesos.

La regulación —accidentada, tardía e incompleta— de la revocatoria de mandato en México ha abierto la posibilidad de que este ejercicio fuese utilizado con fines políticos coyunturales, partidistas, lejanos del ideal de profundización democrática. Como ha señalado Eberhardt,

AMLO se apropió de un mecanismo que inicialmente había sido creado para el control ciudadano, convirtiéndolo en un instrumento de gobierno en manos del presidente, cual encuesta de satisfacción, para medir el humor popular, y, según era de esperar, para ratificarlo en el cargo. (Eberhardt, 2022, p. 484)

La sentencia SUP-JIN-2/2022 del TEPJF, al reiterar los estándares de integridad electoral en los procesos de revocación de mandato, puede resultar fundamental para evitar que los ejercicios futuros desvirtúen estos ejercicios, convirtiéndolos en una manipulación de las normas para favorecer la popularidad del presidente en turno. La revocatoria debe ser el ejercicio que se lleva a cabo en circunstancias extraordinarias, solamente cuando la ciudadanía considere necesario retirarle el mandato al gobierno que, a su juicio, no cumple de manera adecuada su función. Solo entonces —al ser activada desde abajo para controlar a quienes están ejerciendo los cargos públicos—, y solo cuando se entienda que la elección y la revocación de mandato tienen que ser dos caras del mismo estándar de integridad, la revocatoria puede fortalecer a las democracias representativas, empoderando a la ciudadanía frente a los gobiernos.

Fuentes consultadas

- Altman, David. 2019. *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Altman, David. 2011. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Antía, Florencia y Daniela Vairo. 2023. Direct Democracy in the Hands of the Opposition Under Alternating Ideological Coalitions in Uruguay (1985–2022). *Journal of Politics in Latin America*, 15(2), 192–216. DOI: 10.1177/1866802X231183454
- Carrasco, Gerardo. 2021. *Revocación del mandato de AMLO: sus reglas*. Mexicanos contra la corrupción. <https://contralacorrupcion.mx/revocacion-del-mandato-de-amlo-sus-reglas/>
- Carter Center. 2005. *Observing the Venezuela Presidential Recall Referendum: Comprehensive Report*. <https://www.cartercenter.org/documents/2020.pdf>
- Corrales, Javier, y Michael Penfold. 2011. *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Eberhardt, Maria Laura. 2022. La revocación De Mandato En México. Su diseño Institucional. El Caso AMLO (2022). *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata*, 19(52), 471–494. <https://doi.org/10.24215/25916386e127>
- Eberhardt, María Laura. 2018. La revocatoria de mandato en Colombia: Diseño Institucional y resultados de su aplicación. *Revista de Derecho Político*, 1 (103), 453–83. <https://doi.org/10.5944/rdp.103.2018.23210>
- Ellner, Steve. 2003. The Contrasting Variants of Populism in Venezuela. *Latin American Politics and Society*, 35(1), 139–162.
- European Commission for Democracy through Law (Comisión de Venecia). 2019. *Opinion No. 910/2017 CDL-AD(2019)011rev. Report on the recall of mayors and local elected representatives*. Aprobado por el Consejo de Elecciones Democráticas en su 65ª reunión (Venecia, 20 de junio de 2019) y la Comisión de Venecia en su 119ª Sesión Plenaria (Venecia, 21–22 de junio de 2019).
- Haman, Michael. 2021. La Revocatoria Del Mandato: ¿una Herramienta De rendición De Cuentas? La Evidencia De Perú. *Revis-*

- ta Desarrollo y Sociedad*, 1(87), 73-111. <https://doi.org/10.13043/DYS.87.3>
- Hugh-Jones, David. 2008. Explaining Institutional Change: Why Elected Politicians Implement Direct Democracy. *SSRN*. DOI: 10.2139/ssrn.1289258
- Instituto Nacional Electoral (INE). (2022). Acuerdo INE/CG202/2022 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total y se realiza la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato Del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/133148/CGex202204-10-ap-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Instituto Nacional Electoral (INE). 2021. INE ordena a dos asociaciones civiles retirar propaganda sobre Revocación de Mandato, al transgredir el derecho a un voto libre e informado. *INE*, 1 de diciembre. <https://centralectoral.ine.mx/2021/12/01/ine-ordena-a-dos-asociaciones-civiles-retirar-propaganda-sobre-revocacion-de-mandato-al-transgredir-el-derecho-a-un-voto-libre-e-informado/>
- López Maya, Margarita. 2008. Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 14(3), 55-82.
- Madrid, Raúl L. 2012. *The Rise of Ethnic Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Matsusaka, John G. 2020. *Let the People Rule: How Direct Democracy Can Meet the Populist Challenge*. Princeton: Princeton University Press.
- Matsusaka, John G. 2005. Direct Democracy Works. *The Journal of Economic Perspectives*, 19(2), 185–206. <http://www.jstor.org/stable/4134943>
- Mayorga, Fernando. 2009. Outsiders and Neopopulism: The Road to Plebiscitary Democracy. En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano, y Eduardo Pizarro Leongómez (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes* (132-167). Stanford: Stanford University Press.
- McCaughan, Michael. 2005. *The Battle of Venezuela*. London: Latin America Bureau.

- Norris, Pippa. 2013. The new research agenda studying electoral integrity. *Electoral Studies*, 32(4), 563-575. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.07.015>
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2010. *Election Observation Handbook*. <https://www.osce.org/odihr/elections/68439>
- Postero, Nancy. 2010. Morales's MAS Government: Building Indigenous Popular Hegemony in Bolivia. *Latin American Perspectives*, 37(3), 18-34.
- Sentencia. SUP-JIN-1/2022 y acumulados. Actor: Ulises Ernesto Ruíz Ortiz. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JIN-0001-2022.pdf>
- Serdült, Uwe, y Yanina Welp. 2017. The Levelling Up of a Political Institution. Perspectives on the Recall Referendum. En Saskia Ruth, Yanina Welp, y Laurence Whitehead (eds.), *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century* (137-154). Colchester: ECPR Press.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). 2021. El TEPJF confirma el retiro temporal de promocionales para la Revocación de Mandato. TEPJF, 9 de diciembre. <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4360/0>
- Vallejo, Guadalupe. 2021. Los promotores de la consulta de revocación cumplen a medias con orden del INE. *Expansión Política*, 8 de diciembre. <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/12/08/los-promotores-de-la-consulta-de-revocacion-cumplen-a-medias-con-orden-del-ine>
- Welp, Yanina. 2016. Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability? *Democratization*, 23(7), 1162-1179. DOI: 10.1080/13510347.2015.1060222
- Welp, Yanina, y Laurence Whitehead. 2020a. The Recall Revival and Its Mixed Implications for Democracy: Evidence from Latin America. En Yanina Welp y Laurence Whitehead (eds.), *The Politics of Recall Elections* (159-178). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Welp, Yanina, y Laurence Whitehead. 2020b. Recall: Democratic Advance, Safety Valve, or Risky Adventure? En Yanina Welp y Lau-

rence Whitehead (eds.), *The Politics of Recall Elections* (9-28).

Nueva York: Palgrave Macmillan.

Welp, Yanina, y Juan Pablo Milanese. 2018. Playing by the rules of the game: partisan use of recall referendums in Colombia. *Democratization*, 25(8), 1379-1396. DOI: 10.1080/13510347.2017.1421176

La sentencia SUP-JE-275/2022. Del clientelismo programático al clientelismo electoral

Alejandro Díaz Domínguez
Martha Denise Garza Olvera

Introducción

La propaganda que utilizan los actores políticos para lograr la cercanía con los votantes tiene un papel clave en el proceso electoral, pues por medio de ella dan a conocer sus propuestas y presentan las candidaturas que proponen. La propaganda analizada en el expediente SUP-JE-275/2022 se presentó en forma de tarjeta desprendible, en la cual se prevé un espacio para llevar a cabo el levantamiento de datos y se promete un pago a los votantes si el candidato resulta ganador.

Respecto de esa temática, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) venía sosteniendo un criterio con base en diversas sentencias, a fin de resolver las controversias relacionadas con este tipo de asuntos, en el que se buscaba verificar la existencia de un posible padrón de beneficiarios o medidas que mostraran un posible vínculo entre el voto y el pago. Después de una “una nueva reflexión que conduce a un cambio de criterio” (SUP-JE-275/2022, 1), la Sala Superior consideró que “el talón desprendible de la tarjeta que señala la frase ‘Desprende esta tarjeta y guárdala’” (SUP-JE-275/2022, 1), sí generó los elementos suficientes, tanto de expectativa como de pago futuro, para considerar tales acciones como compra de voto.

En los más diversos contextos, para promover la participación electoral en favor de una opción política, las maquinarias partidistas buscan otorgar bienes privados a la ciudadanía a cambio de votar por un

partido, con independencia de sus preferencias ideológicas (Stokes 2007; Nitcher 2014). Esta relación asimétrica se establece de manera individual, aunque puede variar en su horizonte.

En la literatura de la ciencia política se reconocen dos grandes grupos de acciones para lo que en la materia electoral se conoce como compra de voto. Un primer grupo es el clientelismo electoral, definido como una entrega de bienes privados, mientras que el segundo es de carácter programático, en el que se promete entregar un bien u obra pública pasada la elección (Hernández 2018, 180).

Esta distinción sirve de base teórica para diferenciar al clientelismo electoral, generalmente de corto plazo, del relacional, que busca establecer relaciones de mediano y largo aliento y no engloba partidos, sino generalmente se trata de liderazgos personalizados y el fortalecimiento de relaciones que van más allá de las elecciones.

Una distinción central entre los tipos de clientelismo es la *entrega* (clientelismo electoral) de la *promesa* de entrega (clientelismo programático). Este es el marco de referencia que sirve para la discusión jurídica de fondo, es decir, la forma en la cual se actualiza la promesa puede derivar en una entrega y, por ende, transitarse del clientelismo programático al electoral. Dicho tránsito implica que las maquinarias partidistas puedan monitorear fácilmente a la población y, con ello, las personas podrían sentirse obligadas a optar por la organización política que ofreció y entregó la dádiva (Hernández 2018; Larreguy *et al.* 2016).

La prevalencia del clientelismo electoral en Nuevo León es relevante, puesto que, desde 2018, un cuarto de las personas entrevistadas conocía a alguien que había recibido una despensa, obra pública o dinero, mientras que 14.0 % conocía a quien recibió una tarjeta. Al preguntar si la propia persona había recibido despensa, obra pública o dinero, el porcentaje fue de 10.0 %, mientras que, en el caso de la tarjeta, fue de 5.0 % (Hernández 2018, 185).

La relevancia política de estas estrategias radica en el perfil buscado por las maquinarias partidistas, mientras que la relevancia jurídica reside en la tutela de derechos aplicados de manera exactamente igual para cada persona. En Nuevo León, en 2018, 13.7 % de las personas que reportaron haber recibido personalmente una tarjeta prepagada y 26.6 % de quienes reportaron haber visto a alguien recibirla, percibían ingresos inferiores a los 7,000 pesos mensuales (Hernández 2018, 185).

Asimismo, en la misma entidad en 2021, las personas con menores niveles de educación resultaron ser las más contactadas para el ofrecimiento de dádivas partidistas (González 2022, 291). En síntesis, se trataría entonces de tutelar los derechos político-electorales de las personas con menor acceso a recursos, ya sean monetarios o educativos.

En cada proceso electoral somos testigos de cómo los partidos políticos buscan estirar las normas, a fin de encontrarse en el límite de la ley y obtener alguna ventaja, empleando para ello formas cada vez más creativas. Con el creciente incremento de estas prácticas, en las cuales se efectúa la recopilación de información personal del electorado, a quien se le realiza la promesa de algún beneficio y se le entrega propaganda, por ejemplo, en forma de tarjetas, surge la necesidad de cuestionarnos si este tipo de propaganda realmente influye o no en la ciudadanía.

En la sentencia SUP-JE-275/2022, la Sala Superior reflexionó acerca de la forma en que venía resolviendo estos asuntos. Al considerar que estas prácticas sí podrían estar condicionando la libertad del sufragio, la Sala decidió cambiar su criterio.

Dicho cambio dio inicio con la denuncia presentada en contra de Adrián de la Garza, candidato a la gubernatura por la coalición conformada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), por parte de Morena y Samuel García, candidato a la gubernatura por Movimiento Ciudadano. La denuncia consistía en haber realizado prácticas que, a consideración de los quejosos, coaccionaban el voto mediante el uso de propaganda consistente en tarjetas en las que se prometía un pago, así como la solicitud de diversos datos con la finalidad de integrar un padrón, además del posible uso indebido de recursos públicos.

En la sentencia SUP-JE-275/2022 se analiza el criterio con el cual venía resolviendo la Sala Superior, que consistía en considerar que la propaganda con las características mencionadas no estaba prohibida porque, por sí misma, no generaba la idea de presunción de presión en el electorado, siempre que no se demostrara la entrega de algún beneficio. En otras palabras, se asumía un clientelismo programático (promesa) y no electoral (entrega).

En esa interpretación no existía prohibición respecto de la existencia de espacios para asentar los datos personales de quienes se

les entregaba propaganda, pues esto, por sí mismo, no demostraba presión en el voto. Para que esta prohibición se actualizara, según el criterio previo, se tenía que demostrar que los datos hubieran sido solicitados con el fin de crear un padrón para la entrega de dádivas, o bien se tenía que demostrar algún indicio que sugiriera la entrega de ese beneficio.

En una nueva reflexión, la Sala Superior consideró, al analizar la propaganda denunciada, que esta sí generó, por sí misma, una expectativa real hacia los electores y tuvo un efecto de presión en sus preferencias electorales.

Así, con el fin de evitar las malas prácticas que coaccionan la libertad de los votantes, la Sala Superior estimó necesario cambiar su criterio. Para ello, el TEPJF determinó que se acreditará la ilegalidad en la propaganda en los casos que se compruebe que su diseño tiene características que permiten generar una expectativa consistente en recibir los beneficios ofrecidos en ella. Este cambio parece ir en consonancia con lo observado en la realidad neoleonesa para 2021: 8.5 % reportó que se les ofreció personalmente una tarjeta, mientras que 18.2 % señaló que esto le ocurrió a un conocido (González 2022, 283).

La Sala consideró que este tipo de acciones sí influye en la preferencia de los votantes y puede coaccionar el voto, así como el alza en el uso de propaganda con características similares por parte de la mayoría —o de todos— de los partidos políticos. Aunque en 2021, 83.0 % de la ciudadanía neoleonesa reportó que las dádivas no afectaron su decisión de voto, 11.0 % reportó que sí hubo influencia (González 2022), por lo que resulta relevante estudiar el tránsito jurídico entre considerar a las tarjetas preparadas como clientelismo programático a clientelismo electoral.

El presente trabajo continúa con un análisis aplicado del marco normativo, así como la forma en la que se desarrolló la cadena impugnativa que dio origen al juicio en estudio. Posteriormente se realizará una comparación con el criterio anterior sostenido por la Sala Superior en asuntos similares, para concluir destacando la importancia de esta resolución en el problema que genera el clientelismo electoral en México.

¿Por qué un juicio electoral?

En materia electoral, existe un sistema de medios de impugnación que se encuentra regulado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME, también conocida como Ley de Medios). En ella se pueden encontrar los diversos tipos de medios de impugnación que son tramitados ante el TEPJF, así como los requisitos a cubrirse con el fin de identificar cuál es el procedimiento aplicable a cada caso.

De ahí surge un catálogo, del cual se pueden identificar al menos siete medios de impugnación, como el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), el juicio de revisión constitucional electoral (JRC), el recurso de apelación (RAP), el juicio de inconformidad (JIN), el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores (JLI), el recurso de revisión (RRV) —modalidad antecedida por el entonces recurso de revocación de la ley electoral de 1977— y el recurso de reconsideración (REC). Pero, como se puede advertir, en el caso en estudio se trató de otro medio: un juicio electoral (JE).

Si bien este juicio no se encuentra regulado en la Ley de Medios, su uso sí es de práctica común. El JE se encuentra previsto en los Lineamientos generales para la identificación e integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En dichos lineamientos se dispone que el juicio electoral fue creado con el fin de no dejar en estado de indefensión a los gobernados cuando una resolución o un acto en materia electoral no admita ser controvertido por un medio de impugnación previsto en la Ley. Por ello, se considera que se trata de un medio de impugnación cuyo propósito es garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva (CPEUM, artículo 41, párrafo 3, base IV, fracción X; LOPJF, artículos 166, fracción X y 169, fracción XVIII; LGSMIME, artículo 4).¹

¹ En relación con los lineamientos en los cuales se determinó la integración de los expedientes denominados juicios electorales, se incorpora para el conocimiento de aquellos asuntos en los cuales se controviertan actos o resoluciones en la materia que no admiten ser impugnados por medio de los distintos juicios y recursos previstos en la legislación adjetiva.

Las reglas que rigen al juicio electoral son las mismas que se aplican a los demás medios de impugnación en lo general, por lo que es común ver que en este medio se impugnen resoluciones que atañen a procedimientos sancionadores, como ocurrió en la sentencia SUP-JE-275/2022.²

¿Por qué no intervino la Sala Regional?

Otro tema destacable es el relacionado con la competencia del medio de impugnación, esto es, a qué sala le correspondería conocer el tema y emitir la resolución. Conforme lo dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el TEPJF será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II de su artículo 105, la máxima autoridad jurisdiccional y el órgano especializado en materia electoral del Poder Judicial de la Federación (CPEUM, artículo 99).

Para presentar un medio de impugnación ante el TEPJF es preciso haber agotado todas las instancias previas, de acuerdo con el principio de definitividad, esto es, cerrar completamente la etapa previa para dar paso a la siguiente. Así, dependiendo del tipo de asunto, el medio de impugnación electoral federal puede ser interpuesto ante una Sala Regional para que realice el estudio y emita una resolución, la cual puede ser impugnada ante la propia Sala Superior. La competencia de las salas del TEPJF se determina en función del tipo de acto reclamado, del órgano responsable, de la elección en la que incida la controversia y su ámbito territorial.

La Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación vinculados con la elección de la presidencia de la república, las diputaciones federales y senadurías por el principio de representación proporcional, las gubernaturas o la jefatura de gobierno de Ciudad de México (LGSMIME, artículo 44, párrafo 1, inciso a; LOPJF, artículo 169, fracción I, incisos d y e).

² Deben mencionarse dos procedimientos adicionales: el procedimiento ordinario sancionador (POS) y el procedimiento especial sancionador (PES). El primero atiende las quejas o denuncias en las que se considera que se han producido violaciones al orden electoral; el segundo aborda la propaganda (indebidamente contratada en radio y televisión), los actos anticipados de campaña y la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Por otro lado, las salas regionales tienen competencia para conocer y resolver los medios de impugnación vinculados con las elecciones de diputaciones y senadurías por el principio de mayoría relativa; las elecciones de autoridades municipales, de diputaciones locales; de los integrantes de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y de los titulares de sus órganos político-administrativos en las demarcaciones, así como de otras autoridades de la demarcación territorial (LOPJF, artículo 176, fracciones III y IV).

Debe destacarse que el juicio electoral en estudio fue conocido de forma inicial por la Sala Superior, sin que fuera presentado previamente ante una Sala Regional. Esto pudo ocurrir debido a que, como se expuso, la competencia de las salas se determina en función del tipo de acto reclamado, el órgano responsable, la elección en la que incide la controversia y el territorio. Entre los aspectos a considerar se encuentra el tipo de procedimiento que originó la impugnación, la autoridad que desahogó el procedimiento y cuál de ellas dictó la resolución, así como qué conductas fueron denunciadas, qué calidad tienen los sujetos denunciados y las presuntas víctimas y qué plantea la parte actora o recurrente como cuestión central del asunto.³

Con estas valoraciones, la autoridad jurisdiccional determinó que la sala competente para resolverlo era la propia Sala Superior, al ser este un juicio relativo a la denuncia de presuntas infracciones que pudieran incidir en la elección de una gubernatura, como en el caso del proceso electoral de Nuevo León, a la usanza, quizá, de los JRC resueltos durante la segunda parte de la década de 1990 e inicios de la década del año 2000. Incluso, podría suponerse que resolver el caso desde la Sala Superior ayudaría a generar un precedente de importancia.⁴

³ La primera sentencia que antecede a este caso, la SUP-JE-254/2021, fue aprobada por unanimidad. Deben destacarse un par de votos, el concurrente del magistrado José Luis Vargas Valdez y el razonado del magistrado Felipe de la Mata Pizaña. El primero no concordaba con detallar líneas específicas acerca de la exhaustividad. El segundo razonó que el “recibir el medio de impugnación en esta Sala Superior” no tendría incidencia efectiva en la elección, pues “la candidatura a la gubernatura de Nuevo León ya tomó protesta”. Su propuesta era enviarla a la Sala Regional correspondiente. En las decisiones sucesivas, este último argumento ya no fue presentado.

⁴ En política judicial se suele decir *good cases make good law*, es decir, algunos casos que se seleccionan para ser resueltos se basan en elegir expedientes que contengan una clara relación de hechos, reglas precisas y la necesidad de afinar interpretaciones (Black y Owens 2012).

¿Cuál fue el fondo del asunto?

Respecto a la normativa relacionada con el fondo, la CPEUM reconoce el derecho de las personas a realizar propaganda política o electoral. En materia de tratados, conforme al Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y la Convención Americana de Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Se reconoce, también, el mismo derecho que comprende la libertad de difundir información e ideas oralmente, por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (PIDPC, artículo 19, párrafo 2; CADH, artículo 13, párrafo 1).

Por su parte, la legislación electoral de Nuevo León establece que se debe entender por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden por cualquier medio los partidos políticos, las coaliciones, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas (LEENL, artículo 159).

La ley dispone que la entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidaturas, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, mediante cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o por interpósita persona, está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con la Ley General en la materia y la legislación estatal y se considerará como indicio de presión al elector para obtener su voto.

Origen de la controversia y cadena impugnativa

Se han dictado múltiples resoluciones relacionadas con este caso, siendo cuatro de ellas locales —la última, emitida en cumplimiento a lo determinado en la sentencia SUP-JE-275/2022— y tres federales. La controversia deriva de la denuncia interpuesta por Morena por la

presunta contravención a las reglas de propaganda electoral, consistente en folletos con tarjetas, para lo cual se realizó una recaudación de datos de las personas que asistieron a las actividades de campaña. Para la parte denunciante, ello implicaría generar registros o padrones de posibles beneficiarios, fomentando con ello la creación de una red clientelar al realizarse la promesa de entregar un pago, como parte de la propaganda electoral, así como el uso indebido del financiamiento que reciben los partidos políticos.

Posteriormente, Samuel García, de Movimiento Ciudadano, también denunció a Adrián de la Garza, de la coalición PRI-PRD, al señalar que la propaganda consistente en tarjetas con promesa de pago no resultaba válida, porque no se confeccionó con material textil. Adicionalmente, se alegó que, si se tomaba en cuenta que el candidato denunciado había fungido meses atrás como alcalde de Monterrey, también se pudo generar inequidad en la contienda, por un presunto uso indebido de recursos públicos con motivo de la entrega de la propaganda denunciada.

El Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León (TEENL) resolvió que las infracciones denunciadas eran inexistentes, porque, a su consideración, no se acreditó que la distribución de la propaganda en formato de tarjetas implicara un mecanismo de presión al electorado o de recopilación de datos. De esta forma, no se conformaría un padrón con fines clientelares —y, con ello, se desdibujaría el vínculo entre promesa y entrega—. La autoridad jurisdiccional local también consideró que la propaganda denunciada era de naturaleza impresa, desestimando el planteamiento relativo a que no fuera de soporte textil. Finalmente, resolvió que no se demostró el uso indebido de recursos públicos, porque el denunciado se separó del cargo de alcalde de forma previa al periodo de campaña, momento durante el cual se entregaron las tarjetas.

Inconforme con dicha sentencia, Morena acudió a la instancia federal para impugnar tal decisión mediante un JRC. En este punto, la autoridad jurisdiccional federal realizó un cambio en la vía, al derivarlo como un juicio electoral, juzgando que este sería el procedimiento idóneo para resolver la controversia (SUP-JE-254/2021).

La Sala Superior revocó la sentencia y ordenó la reposición del procedimiento para que la autoridad administrativa electoral realizara las diligencias necesarias, agotara la investigación y adquiriera mayores elementos que le permitieran pronunciarse de forma exhaustiva

respecto de las infracciones denunciadas. En una segunda resolución, el TEENL, en cumplimiento a lo determinado por la Sala Superior, concluyó que las infracciones denunciadas eran inexistentes, pues reiteró que no se acreditó la existencia de un padrón, la entrega del beneficio incorporado a la tarjeta ni el uso indebido de recursos públicos.

Ante ello, Morena promovió un segundo juicio federal (SUP-JE-47/2022), en el cual la Sala Superior revocó de nuevo la resolución impugnada, a fin de que el TEENL dictara una nueva. En esta, se vinculaba a la responsable para analizar los planteamientos formulados por el actor en vía de alegatos y a que determinara lo procedente. Asimismo, se estableció que, de ser el caso, tal autoridad podría ordenarle a la autoridad instructora la reposición del procedimiento respectivo, si así lo consideraba pertinente.

Por tercera ocasión, el Tribunal Electoral de Nuevo León dictó sentencia y volvió a concluir que las infracciones denunciadas resultaban inexistentes. Finalmente, para inconformarse con esa tercera sentencia, Morena promovió el juicio electoral SUP-JE-275/2022, en cuya resolución la Sala Superior ordenó revocar la sentencia local, para que se emitiera una nueva en la cual se considerara actualizada la infracción prevista en el artículo 159, párrafo cuarto de la ley electoral local. En consecuencia, se ordenó realizar la individualización e imponer la sanción correspondiente.

¿Por qué la cadena impugnativa fue tan extensa?

Se puede apreciar que destacan diversas particularidades en cada una de las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral de Nuevo León, motivo por el que fueron revocadas, por lo que se ordenó dictar una nueva sentencia en cumplimiento.

En la primera resolución, se ordenó a la autoridad administrativa realizar mayores diligencias para verificar la acreditación de las infracciones denunciadas, con el fin de que se emitiera una resolución exhaustiva. En el caso de la segunda sentencia local, el motivo que se juzgó suficiente para revocar la resolución y ordenar el dictado de una nueva fue que el tribunal responsable omitió considerar los planteamientos formulados en el escrito de alegatos presentado por Morena. Esto es, en ambos casos, el TEENL no agotó el principio de exhaustividad.

La exhaustividad puede considerarse como un deber de las personas juzgadoras, consistente en agotar cuidadosamente cada planteamiento de las partes, en apoyo de sus pretensiones, así como el examen y la valoración de los medios de prueba aportados legalmente al proceso y así estudiarlos en la resolución. Este principio dispone que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia debe ser pronta, completa e imparcial, en los plazos y términos que fijen las leyes, lo cual comprende, entre otros principios, exhaustividad y congruencia (CPEUM, artículo 17).⁵

En el caso de la tercera resolución, el agravio que resultó fundado y que fue suficiente para revocar la sentencia se refiere al alegato presentado por Morena, en el que se estima que el análisis realizado por la autoridad responsable fue incompleto. El argumento de la parte quejosa consta de dos elementos:

- 1) No es un requisito indispensable que la oferta o promesa que contiene la propaganda se materialice para considerarla ilegal.
- 2) La propaganda sí generó, por medio de engaños, una expectativa de acceso preferencial a un programa social en las personas en estado de vulnerabilidad a cambio de su voto.

Para comprender los razonamientos sostenidos en la sentencia de la Sala Superior que revocó la resolución local, es necesario conocer los precedentes que el TEPJF sustentaba. Adicionalmente, es preciso estudiar la reflexión de la propia Sala respecto de su criterio previo, el cual parecía validar el uso de tarjetas como propaganda utilizada por los partidos políticos y que, a partir de esta resolución, finalmente abandonó.

⁵ Desde una perspectiva de la política judicial, cuando un tribunal primero revoca “para efectos”, y en un segundo o tercer momento prácticamente “dicta” la nueva sentencia por medio de líneas de acción específicas, puede considerarse que se trata de un caso egregio, esto es, se percibe como incorrectamente resuelto, ya sea por ignorar una clara injusticia o por ignorar olímpicamente los precedentes. Por ello, sí se espera que la instancia superior actúe de manera relativamente expedita al revocar la decisión de la instancia inferior (Perry 1991, 265-268).

¿Cuál era el criterio anterior y en qué consiste el cambio?

En el juicio electoral SUP-JE-275/2022 se refieren asuntos de los últimos siete años con una temática similar: propaganda proporcionada a la ciudadanía con la promesa de entregar algún beneficio, con la suposición de que el candidato ofertante resultara ganador. En ocasiones, también se presentaba algún mecanismo que permitiera la recopilación de datos de los futuros votantes.

A continuación, se hará un análisis de dichos criterios con el fin de comprender las similitudes, las diferencias y la resolución a la que se llegó en cada juicio. Como se aprecia en el cuadro 1, la línea de la Sala Superior había sido consistente al estimar que, para tener por acreditada la infracción, era necesario confirmar la entrega del beneficio prometido, aunado a demostrar la creación de un padrón de beneficiarios como estrategia de presión sobre el voto.

El criterio previo sostenía que las tarjetas como propaganda electoral no estaban prohibidas porque, por sí mismas, no generaban la idea de presunción de presión en el electorado. Ello, porque se trataba de meras promesas de campaña que podían ser conocidas por la ciudadanía en diversos medios de difusión. Inclusive, la existencia de espacios para asentar datos de las personas a quienes se entregó propaganda no se estimaban ilegales, a menos que se demostrara que dicha información se solicitó a fin de generar un padrón para la posterior entrega de las dádivas.

No obstante, el criterio previo sí distinguió que la prohibición radicaba en utilizar la propaganda electoral de manera clientelar para condicionar el voto. La definición que se encuentra de manera reiterada en los precedentes es que el clientelismo electoral consiste en intercambiar bienes, favores o dádivas a cambio de apoyo político.

Dicha práctica, como lo señalaban los casos previos, constituye un problema grave en el país, por lo que, con el fin de proteger el voto libre, el cambio de criterio consistió en que ahora, para determinar que se acreditó una infracción por entregar propaganda en la que se oferte o entregue una dádiva, es suficiente con probar que el diseño de la propaganda tiene características y contenido que generan una expectativa de recibir los beneficios que se prometieron en ella.

Debe precisarse que ello no necesariamente significa que la propaganda impresa en forma de tarjetas se encuentre prohibida, sino que la prohibición se actualizará cuando dicha propaganda genere, por sí misma, la vulneración o el incumplimiento de algún dispositivo legal, es decir, que incluya la oferta para la entrega de algún beneficio.

Con el nuevo criterio, se considera que este tipo de propaganda sí puede influir en el ánimo de los votantes, de manera que condiciona su libertad de sufragio y atenta contra la integridad electoral. Por último, la Sala Superior también deja entrever que las tarjetas prepagadas se encuentran mayormente dirigidas a distintos grupos vulnerables. Si bien alguna parte de la literatura duda que este sea el caso (González 2022), en Nuevo León, la población objetivo sí parece incluir no solo a quienes perciben menos de 7,000 pesos al mes, sino también a quienes ganan menos de 16,000 (Hernández 2019) y a quienes cuentan con menores niveles de escolaridad (González 2022).

En la sentencia SUP-JE-275/2022 se aborda el concepto de integridad electoral como una perspectiva de identificación de malas prácticas, a fin de adoptar medidas para su prevención, corrección y sanción. Ese concepto, como lo muestra el TEPJF, abarca la forma en que se constituyen e interpretan las reglas cuando se trata de analizar infracciones a la normativa electoral e, incluso, a los principios básicos en la materia. De ahí que el análisis integral de la sentencia permita ofrecer perspectivas novedosas para entender mejor no solo el cambio de criterio, sino sus implicaciones.

Cabe destacar que la decisión que motivó este cambio no fue unánime, pues existió el voto en contra del magistrado José Luis Vargas Valdez, quien sostuvo que era preciso continuar con la línea de precedentes, fortaleciendo el análisis casuístico de la propaganda denunciada en cada caso concreto (SUP-JE-275/2022, 66). En su parecer, era necesario comprobar la existencia de algún mecanismo que permitiera generar un nexo causal entre la propaganda, la entrega de una dádiva y el haber votado por una determinada opción política. Esta cadena causal podría acreditarse de manera indirecta con la conformación de un padrón de beneficiarios. En otras palabras, parecía preferir el criterio previo.

El voto particular también señalaba que la finalidad de la propaganda era promover las propuestas de campaña de una candidatura,

sin que ello implicara una promesa de entrega de bienes o servicios ni mucho menos un condicionamiento a la emisión del sufragio en un sentido determinado. Con ello, desestimaba presión alguna en el electorado. En sus argumentaciones, insistía en que la propaganda en forma de tarjetas no configuraba violación alguna, pues aun cuando esta contenga espacios para la anotación de datos personales de los destinatarios, la naturaleza de esa propaganda era permanecer en posesión de los ciudadanos.

En este sentido, se infiere que, si en la propaganda se incorporan elementos que tienen por finalidad recabar datos personales para su posterior entrega a los partidos políticos o equipos de campaña, entonces sí se configuraría la presión al electorado, con independencia de haberse integrado o no un padrón.

A partir de estos motivos de disenso, se destaca que, si bien su intención era continuar con el criterio anterior, sí se habla de un reforzamiento en el análisis de cada caso en concreto, con el fin de identificar los elementos que pudieran dar indicios de presión en el electorado a partir de la propaganda electoral. Eso se materializaría con la existencia de un padrón de beneficiarios o si los datos personales asentados en la propaganda fueran entregados a los actores políticos.

Del análisis de la opinión mayoritaria y de la disidente, se puede concluir que la finalidad sí era evitar el empleo de mecanismos clientelares que pudieran utilizarse para la obtención de beneficios indebidos en las contiendas electorales. Esto último, a pesar de todos los debates citados y la larga cadena impugnativa, es una buena noticia para la materia electoral mexicana.

Cuadro 1. Precedentes en materia de tarjetas prepagadas, 2015-2022

Asunto	Similitudes	Diferencias	Resolución
SUP-JRC-594/2015 (Colima, entrega de tarjetas)	Entrega de tarjetas de papel con espacios para asentar datos personales como nombre y firma	No se advirtió la promesa de algún bien o servicio, solo se identificaron las siguientes frases: La fotografía y el nombre de “Jorge Luis, mi gobernador”, “¡Alégrate, ya se van!”, “En Colima #ClaroQuePodemos”, junto al emblema del PAN. En el espacio para recopilar datos: “la presente acredita a, colimense comprometido con un mejor futuro para su familia, firma”	La Sala Superior consideró que, del material probatorio, no se acreditó que en la entrega de las tarjetas se ofreciera algún bien o servicio a cambio del voto a favor del partido y su candidato. La Sala estimó que la entrega de tarjetas solo demostró la existencia de una red partidista para captar seguidores, porque antes de la entrega de la tarjeta se le preguntaba a los ciudadanos si estarían dispuestos a votar por el candidato para, posteriormente, tomarles sus datos y entregarles las tarjetas correspondientes
SUP-JRC-394/2017 (Estado de México, tarjeta Salario Rosa)	Entrega de tarjetas con promesa de beneficios futuros, en las cuales existía un apartado para recopilar datos personales como nombre y firma	No se especificaban los beneficios, pero se entendía que se trataba de beneficios económicos	El tribunal local y la Sala Superior declararon la inexistencia de la infracción al no haberse acreditado la entrega de algún beneficio de manera inmediata o mediata, además de que no se acreditó la presión o violencia y no se advertía la posibilidad de integrar un padrón de futuros beneficiarios
SUP-RAP-623/2017 (reforma al reglamento de fiscalización)	En el reglamento de fiscalización se impugnó la prohibición expresa de distribuir tarjetas, volantes, dípticos, trípticos, plásticos u otro material en el que se oferte o entregue algún beneficio inmediato o mediato, al prever que sería considerado como un gasto sin objeto partidista. Además, prohibió solicitar datos personales a cambio de tales beneficios	Si bien no se trata de un caso concreto, el criterio adoptado por la Sala Superior modificó la resolución con el fin de no incorporar a dicha prohibición la propaganda en formato de tarjetas, volantes, dípticos, trípticos, plásticos o cualquier otro documento	La Sala Superior modificó el precepto impugnado al considerar que el INE excedió su facultad reglamentaria al incluir la referencia expresa a tarjetas, volantes, dípticos, trípticos y plásticos, así como lo relativo a solicitar datos personales, ya que tal prohibición le corresponde al legislador

Continuación.

Asunto	Similitudes	Diferencias	Resolución
SUP-RAP-202/2017 (Coahuila, tarjetas Mi Monedero Rosa, Mi Monedero y Mi Tarjeta de Inscripción)	Entrega de tarjetas de cartón con promesas de un beneficio futuro, consistente en apoyo económico mediante programas sociales. Se detectaron formatos de registro que contenían los datos generales de la ciudadanía, simulando con ello una formalidad de gobierno	Se denunció una infracción en materia de fiscalización, en la cual no se analizó la coacción al voto	El Consejo General del INE consideró que se actualizó la infracción, ya que la entrega de las tarjetas tuvo el destino de ofrecer un beneficio en un futuro inmediato. La Sala Superior revocó la determinación, al considerar que la propaganda denunciada sí cumplió con los fines del financiamiento público para gastos de campaña, pues se trató de propaganda electoral que pretendió difundir una propuesta de campaña. En cuanto a la infracción de coacción del voto, estableció que es ajena a la fiscalización y que correspondía al tribunal local determinar su existencia
SUP-JRC-388/2017 (Coahuila, tarjetas Mi Monedero Rosa, Mi Monedero y Mi Tarjeta de Inscripción)	Entrega de tarjetas con promesa de beneficios futuros, en las cuales existía un apartado para recopilar datos personales como nombre, teléfono y domicilio	Se detallaba que los beneficios económicos podían ser utilizados en comercios y que se contaría con descuentos en diversos establecimientos	El tribunal electoral local declaró existente la infracción de coacción del voto, ya que consideró que, por medio de las tarjetas, se ofertaban beneficios mediatos. No obstante, la Sala Superior revocó la resolución al considerar que la sola entrega de tarjetas no actualiza la infracción, inclusive si contiene espacios para asentar datos personales, pues solo son promesas de campaña. Además, consideró que no se comprobó la entrega total de las tarjetas, y que, aunque se demostró que se llevaría un registro de las personas a quienes se les había entregado y existió la aceptación genérica de su distribución en módulos en algunos actos de campaña y como volanteo, no se acreditó una reunión de empadronamiento, pues solo se exhibió un video, el cual es una prueba técnica imperfecta

Continuación.

Asunto	Similitudes	Diferencias	Resolución
SUP-JE-20/2018 (Yucatán, Chequera de la Salud)	Entrega de propaganda con promesa de beneficios futuros, en la que existía un apartado para recopilar datos personales como nombre, teléfono y domicilio	No se prometían beneficios económicos, pero sí doctores y medicamentos garantizados, así como una cuponera con vales por medicamentos, consultas, traslados médicos, entre otros. En la propaganda entregada se incluía la leyenda “El presente constituye una promesa de campaña en forma de propaganda electoral, dirigida a la ciudadanía en general”	El tribunal local determinó la inexistencia de la infracción, ya que no se advertía la entrega de beneficios inmediatos. La Sala Superior revocó y ordenó la reposición del procedimiento, para que el OPLE realizara una investigación exhaustiva en la que determinara si existía o no un registro o padrón de posibles beneficiarios y, si por la forma de entrega y distribución de la propaganda, se buscaba obtener una influencia indebida en el electorado en situación de posible vulnerabilidad, fomentando redes clientelares
SUP-REP-638/2018 (tarjetas Avanzar Contigo)	Entrega de tarjetas de papel en las cuales existía un apartado para recopilar datos personales como nombre, teléfono y domicilio	Se trató de un formato de encuesta de necesidades de la ciudadanía, con recopilación de datos y desprendimiento de tarjetas, acompañado de un certificado que simbolizaba el compromiso de que, en caso de ganar, se apoyarían las propuestas que surjan de la encuesta	La Sala Regional Especializada determinó la inexistencia de la infracción, al considerar que las tarjetas no constituyeron un beneficio directo o indirecto y al no acreditar que la entrega fuera un empadronamiento de posibles beneficiarios. Posteriormente, la Sala Superior revocó la determinación para que la responsable recabara más información y determinara si el reparto de tarjetas implicó un empadronamiento para un mecanismo clientelar; sostuvo que la propaganda electoral en forma de tarjetas no está prohibida, lo que está prohibido es utilizarla de manera clientelar y condicionar el voto

Continuación.

Asunto	Similitudes	Diferencias	Resolución
SUP-JE-275/2022 (tarjetas Por ti Mujer Fuerte y Por ti en Compañía)	Entrega de tarjetas de papel, con promesa de entregar un beneficio económico bimestral, en las cuales existía un apartado para recolectar datos personales como nombre, domicilio y fecha de nacimiento	Se cuenta con un talón desprendible, cerca de la cual se acompaña la leyenda “Desprende esta tarjeta y guárdala”	El tribunal local declaró la inexistencia de la infracción porque no se demostró la confección de un padrón de beneficiarios como estrategia para coaccionar el voto. Consideró que no se demostró el uso indebido de recursos públicos ya que, por el momento en el que se repartió la propaganda, el candidato ya había dejado de ser alcalde de Monterrey y, dado que se trató de propaganda impresa, la obligación prevista en la ley de que se elabore con material textil no le resultaba aplicable. La Sala Superior revocó la resolución local, toda vez que, aun cuando no se haya demostrado en el caso la existencia de una estrategia en la entrega de la propaganda denunciada a partir de un padrón de beneficiarios para coaccionar el voto, se considera que la propaganda analizada sí generó, por sí misma, una expectativa real hacia los electores, que generó un efecto de coacción en sus preferencias electorales, incompatible en cualquier elección íntegra y democrática

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; INE, Instituto Nacional Electoral, y OPLE, organismo público local electoral.

Fuente: Elaboración propia, sentencias del TEPJF indicadas en la primera columna.

¿Por qué esta sentencia es relevante?

A pesar de que esta resolución no fue determinante en el resultado de una elección, se estima su relevancia debido al esfuerzo de la Sala Superior por contar con una interpretación que permita preservar elecciones íntegras mediante la protección de la libertad al sufragio.

En el proceso electoral de 2024, en el que se renovarán numerosos cargos federales y locales, entre los que destacan la presidencia de la república, 128 senadurías y 500 diputaciones federales, resoluciones como la analizada marcarán una pauta en la acción de la propaganda

electoral que emitan los partidos políticos. Con seguridad, se generarán nuevas controversias porque, como ha ocurrido en el pasado, los propios partidos presentarán formas creativas para estirar la interpretación de reglas y criterios. Esta falta de lealtad hacia la norma puede ser explicada por la dinámica misma de la competencia electoral, que los conduce a buscar recursos tanto legales como ilegales que les permitan aumentar su exposición (Villafranco 2014, 111).

Desde el punto de vista jurídico, la propaganda electoral comprende 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 (LGIPE, Art. 242).

La propaganda electoral es difundida en las campañas electorales, proceso en el que la ciudadanía tiene la oportunidad de conocer de mejor forma a quienes abanderan candidaturas, los partidos políticos que les postulan, así como las plataformas políticas y las propuestas que defienden. Ello tiene la finalidad de brindar información suficiente para emitir un voto con base en un juicio razonado y manifestar así una predilección (Valdez 2011, 37).

La Constitución establece que, en la propaganda política o electoral, los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones, a los propios partidos o que calumnien a las personas (CPEUM, artículo 41, base III, apartado C, párrafo 1). Ello sugiere que los partidos gozan de libertad de expresión para difundir sus plataformas e ideario, pero con una sujeción a límites normativos. Ahora bien, la protección de este derecho en materia electoral adquiere una dimensión particular, toda vez que se requiere la generación de un discurso dirigido a la ciudadanía con el objeto de acceder a los cargos de elección popular (González 2010, 10). Para el TEPJF, el derecho a la libertad de expresión debe maximizarse en el proceso electoral, pero desde luego, este no es absoluto, sino que debe respetar otros principios constitucionales y derechos fundamentales.

En un país donde los actores políticos buscan evadir la normativa de formas cada vez más creativas, se torna indispensable evolucionar rápidamente en la materia electoral para realizar los ajustes interpretativos necesarios, especialmente, cuando se advierten prácticas que ponen

en riesgo la libertad al emitir el voto. Adicional a ello, estas prácticas partidistas cometen fraude a la ley, pues generan una expectativa que es creíble en ciertos sectores vulnerables de la población, lo que puede significar una presión en su decisión política, la cual debe ser personal y voluntaria.

Desde un punto de vista político, resulta relevante el análisis de la propaganda que es entregada a la ciudadanía en las diversas etapas del proceso electoral. En el caso, se trató de propaganda que generó una expectativa creíble, pues su sola recepción garantizaba, de ganar la opción política que la entregaba, la obtención del beneficio ofertado. Con ello, se condicionó a las personas en su libertad de ejercer su derecho al voto.

Esta resolución es relevante porque marca un precedente que prioriza el análisis de los elementos y las características de la propaganda electoral con el fin de prevenir las malas prácticas de los actores políticos y de sancionar oportunamente las faltas en que se incurran. En consecuencia, esta sentencia constituye una forma de direccionar el posible rumbo de la línea jurisprudencial, considerando la cercanía del proceso electoral, así como el próximo cambio en la integración del pleno de la Sala Superior.

Una consecuencia relevante de esta sentencia podría observarse en las personas que en la política fungen como intermediarias u operadoras políticas (*brokers*, como los llama la literatura). En el caso de Nuevo León, se ha encontrado que estas personas reportan papeles diferenciados, pues en época electoral centran su trabajo en conectar a segmentos del electorado con líderes partidistas, pero en otros periodos dedican parte de su tiempo a apoyar a la comunidad, ya que a ella se deben (Rizzo 2018). En el caso de las tarjetas prepagadas, el papel de las personas operadoras políticas o intermediarias resulta crucial, porque pueden servir de enlace entre los líderes partidistas y los segmentos específicos del electorado en el ámbito individual.

En este punto, la labor de la persona intermediaria es electoral —favoreciendo posiblemente al clientelismo electoral—, aunque en otros momentos puede ser social —quizá más en línea con el clientelismo relacional—. En el aspecto electoral, si los candidatos no se acercan con las personas intermediarias, entonces será mucho menos probable que logren repartir de manera efectiva ciertos bienes privados (Rizzo 2018, 22-24), como podrían ser las tarjetas mencionadas. Lo que reflejan

las indagatorias derivadas del debate respecto a incluir o no el PES-870/2021 en el expediente final es la evidencia generada acerca del trabajo de vinculación entre quienes entregan la tarjeta y la ciudadanía a escala individual.

Al final, el TEPJF estimó innecesario incluir dicho procedimiento porque la falta legal ya existía de inicio, es decir, el ofrecer un bien privado con una expectativa altamente creíble de recibirlo, en caso de que quien lo promueve gane la elección. Este nuevo criterio ya no requiere de la posible integración de padrones de personas beneficiarias como condición *sine qua non* para inferir la violación legal; es decir, ya no sería requerido, como parte de las evidencias, el acreditar la existencia de una parte del trabajo electoral de las personas intermediarias.

El impacto político de este criterio podría trastocar la lógica de las campañas, en las que los partidos han privilegiado, durante la última década, el uso de las tarjetas prepagadas como parte de sus campañas en diversas entidades federativas. Con base en este nuevo criterio, el razonamiento del expediente SUP-RAP-05/2013 y sus acumulados 10/2013 y 11/2013 (caso Monex) quizá podría haber sido diferente al asumir, desde luego, la vigencia de la normativa de 2014, la cual no existía en las elecciones federales de 2012.

En el caso Monex, el TEPJF únicamente validó el reparto de 2,600 tarjetas que fueron entregadas no a la ciudadanía, sino a los enlaces del partido. Lo anterior sugiere que, con el criterio actual, se tendría que acreditar la entrega de tarjetas como pago individual a los referidos enlaces, pues, de lo contrario, se trataría de intermediarios electorales y, con ello, se actualizaría la presión en el voto.

El nuevo criterio podría considerarse como una enmienda a las interpretaciones pasadas. En la nota al pie número 14 de la sentencia SUP-JE-275/2022, el TEPJF hace notar que las “prohibiciones que se encuentran establecidas” tanto en el artículo 159 de la LEENL como en el artículo 209, párrafo 5 de la LGIPE de 2014, lo son “de manera prácticamente idéntica”. Esta similitud la reitera en los párrafos 86 y 93 de la misma sentencia. Incluso, insiste en señalar que dicho artículo fue avalado por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas. De hecho, la Sala ya había señalado estos puntos desde la primera sentencia del caso (SUP-JE-254/2021).

En síntesis, el que “se oferte o entregue algún beneficio directo” podría entenderse como clientelismo, de acuerdo con las especificaciones ahora señaladas en la sentencia SUP-JE-275/2022, pues la ley y la interpretación jurisdiccional dan pie al tránsito del clientelismo programático al clientelismo electoral, al ya no requerir algún vínculo que maximizara la probabilidad de entrega, como la confección de un padrón, códigos de barra o algún dispositivo electrónico para facilitar la dispersión del pago.

Por último, en el caso analizado, se reitera que sí le genera al electorado una expectativa de que la misma recepción de la tarjeta garantizaría el pago si el candidato resulta ganador. Dicho de otro modo, el desprender la tarjeta y guardarla parecería, en lenguaje coloquial, tener la oportunidad de pasar a cobrar la factura con posterioridad. De ahí que, si bien no se cierra la puerta a la operación política que involucra a las tarjetas, sí se establece un precedente que buscaría considerar en un futuro cercano que este tipo de acciones constituyan clientelismo electoral, el cual atenta contra la libertad del voto porque genera presión en el electorado y, así, atenta contra la integridad de la elección. Quedará por ver el desarrollo de este precedente en las elecciones federales y locales de 2024.

Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014. Promoventes: Partido Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo, Partido de la Revolución Democrática y Partido Movimiento Ciudadano. Disponible en: <https://te.gob.mx/sai/NotaInformativa.aspx?ID=2>
- Black, Ryan C. y Owens, Ryan J. 2012. “Consider the Source (and the Message): Supreme Court Justices and Strategic Audits of Lower Court Decisions”. *Political Research Quarterly* 65 (2): 385-395.
- Carbonell, Miguel; prólogo de Manuel González Oropeza. 2010. *La libertad de expresión en materia electoral*. México. TEPJF. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/03_temas_selectos1.pdf
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”. 1969. Aprobado por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981.
- Corona Nakamura, Luis Antonio, s.f. *Propaganda electoral y propaganda política*. Disponible en: <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/LuisAntonioNakamura.pdf>
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2023. México.
- Esquivel Alonso, Yessica, 2015. *Libertad de expresión y propaganda en campaña electoral*. Madrid. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.14352/26374>
- González Tule, Luis Antonio. 2022. “Compra de voto en Nuevo León: Perfil del elector, bienes de intercambio y efectividad de la prebenda”. En Infante Bonfiglio, Hernández Company, José Antonio. 2019. “¿Sirve el clientelismo para movilizar al electorado?”. En Díaz Domínguez, Alejandro y Vázquez Ferrel, Carlos J. (coords.) *Perfiles del electorado nuevoleonés*, 179-210. México: CEE. <https://portalanterior.ieepcnl.mx/educacion/publicaciones/investigacion/docs/PerfilesdelElectoradoNuevoleones2021.pdf>
- José M. y Vázquez Ferrel, Carlos J. (coords.). *Perfiles del electorado nuevoleonés 2021*, 271-298. México: CEE. <https://portalanterior.ieepcnl.mx/educacion/publicaciones/investigacion/docs/PerfilesdelElectoradoNuevoleones2021.pdf>

- Larreguy, Horacio, Marshall, John y Querubín, Pablo. 2016. "Parties, Brokers, and Voter Mobilization: How Turnout Buying Depends Upon the Party's Capacity to Monitor Brokers." *American Political Science Review*, 110(1): 160-179. <https://doi.org/10.1017/S0003055415000593>
- LEENL. Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. 2023. México.
- LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2023. México.
- Lineamientos. Lineamientos generales para la identificación e integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2014. México. TEPJF.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2023. México.
- LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 2023. México.
- Nichter, Simeon 2014. "Conceptualizing vote buying". *Electoral Studies* 35(septiembre): 315-327. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2014.02.008>
- PIDPC. Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles. 1966. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor el 23 de marzo de 1976.
- Perry, H. W. 1991. *Deciding to Decide: Agenda Setting in the United States Supreme Court*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ríos Vega, Luis Efrén. 2012. Libertad de expresión, equidad y fraude a la ley electoral. *Revista IUS*. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472012000200006#notas
- Rizzo, Tesalia. 2018. Motivated Brokers. *MIT Political Science Department Research Paper No. 2015-16*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2619843>
- Stokes, Susan. 2007. "Political Clientelism". En Boix, Carles y Stokes, Susan. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, 604-627. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0025>
- Sentencia SUP-JRC-594/2015. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Colima. Disponible en: www.te.gob.mx

- Sentencia SUP-JRC-394/2017. Actor: Morena. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México. Disponible en: www.te.gob.mx
- Sentencia SUP-RAP-623/2017 y acumulados. Recurrentes: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: www.te.gob.mx
- Sentencia SUP-RAP-202/2017. Recurrente: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: www.te.gob.mx
- Sentencia SUP-JRC-388/2017 y acumulados. Actores: Partido Revolucionario Institucional y otro. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza. Disponible en: www.te.gob.mx
- Sentencia SUP-JE-20/2018. Actor: Ángel Emilio Cano Barrueta. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Yucatán. Disponible en: www.te.gob.mx
- Sentencia SUP-REP-638/2018. Actor: Morena. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada. Disponible en: www.te.gob.mx
- Sentencia SUP-JE-254/2021. Actor: Morena. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en: www.te.gob.mx
- Sentencia SUP-JE-47/2022. Actor: Morena. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en: www.te.gob.mx
- Sentencia SUP-JE-275/2022. Actor: Morena. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en: www.te.gob.mx
- Valdés, David I. 2012. *Internet como medio de comunicación de masas en las campañas para gobernador del Estado de México 2011. Alcances y retos*. Apuntes Electorales, México: IEEM.
- Villafranco Robles, Citlali. 2014. *Definición de propaganda electoral según el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. TEPJF. Disponible en: <http://biblioteca.nubedelectura.com/cloudLibrary/ebook/info/9786077082408>

La equidad simulada. Análisis de los expedientes SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 acumulados

Julio Juárez Gámiz

Introducción

Este trabajo ofrece un análisis conceptual y argumentativo de la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) el 19 de julio de 2023 respecto de los expedientes SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023. La litis de ambos juicios radica en la solicitud que hizo un grupo de militantes del Partido del Trabajo (PT) para invalidar la convocatoria que emitió el Comité Organizador el 3 de julio con el propósito de elegir a la persona responsable para la construcción del Frente Amplio por México (FAM). El eje argumentativo de este trabajo, por tanto, desarrolla aspectos como el principio de equidad y la valoración de actos anticipados de campaña desarrollados en la sentencia que aprobó la mayoría del pleno y, también, por el análisis ofrecido en el voto concurrente de la magistrada ponente incluido en el engrose.

Se trata de una sentencia particularmente relevante tanto por su resolución como por las implicaciones que tiene en la realización no solamente del proceso electoral 2023-2024, sino en el impacto futuro que podría tener en otras contiendas, derivado de la interpretación que se hizo de tres garantías en disputa. La primera de ellas es la observancia del principio de equidad a la luz de posibles actos anticipados de precampaña; la segunda son los límites interpretativos de las garantías de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos

respecto de procesos internos y de su vinculación con la sociedad civil, y la tercera, la consideración normativa para vincular al Instituto Nacional Electoral (INE) a emitir lineamientos generales para regular y fiscalizar procesos inéditos de designación de una figura inexistente en los estatutos de los tres partidos que integran el Frente Amplio por México. En este caso particular, se trata de la coordinación de la construcción de los trabajos del Frente; sin embargo, así como hoy se intenta normar el procedimiento para un cargo inexistente, en el futuro podrían sistematizarse este tipo de conductas.

Como una consideración meramente contextual —pero no menos relevante a los aspectos técnico-jurídicos, sobre todo, respecto del encuadre desde el cual la opinión pública analiza este tipo de sentencias—, la sentencia aquí analizada resuelve la denuncia presentada por militantes del PT, siendo el acto impugnado la convocatoria que lanzó el Frente Amplio por México para definir a la persona que coordinará sus trabajos relativos al proceso electoral federal 2023-2024.

Medios de comunicación, analistas, organizaciones de la sociedad civil y usuarios de distintas redes sociales consideraron, desde su divulgación inicial, que dicha convocatoria era un simple eufemismo para, en realidad, formalizar la decisión de la persona que sería la candidata a la presidencia de la república por parte del FAM.

Lo anterior, sobre todo, a la luz de dos resoluciones previas tomadas por el TEPJF. La primera tuvo lugar en la sesión pública el 6 de julio de 2023, con una votación dividida y desempataada gracias al voto de calidad de su magistrado presidente, Reyes Rodríguez Mondragón. Ahí, se sobreseyó la queja que Movimiento Ciudadano presentó contra las giras, los actos de proselitismo y la propaganda de seis aspirantes a coordinar los trabajos de la Cuarta Transformación de cara al proceso electoral federal 2023-2024, con lo cual se avaló la conducta de esas personas, a saber, Claudia Sheinbaum, Ricardo Monreal, Marcelo Ebrard, Adán Augusto López, Manuel Velasco y Gerardo Fernández Noroña —este último, militante del mismo partido denunciante de violación al principio de equidad en el caso que aquí nos ocupa—.

En la segunda, relacionada con la sesión privada del 11 de julio de 2023, en la que hubo una votación dividida de 4 votos contra 3, el Tribunal desechó la impugnación presentada por el Partido Acción Nacional (PAN) respecto de la resolución de la Comisión de Quejas del INE, alcanzada

el 16 de junio de 2023, concerniente a no dictar medidas cautelares a dichos aspirantes, sin embargo, hizo hincapié en la necesidad de respetar los tiempos electorales y no incurrir en actos anticipados de precampaña mediante llamados al voto o la presentación de propuestas de campaña. Con ello, las giras proselitistas de los seis aspirantes del bloque oficialista adquirieron una formalidad que, a pesar de toda lógica, la mayoría del pleno de la Sala Superior indicó que “no se advirtió un riesgo que justifique la suspensión del proceso, al no tratarse de un proceso para elegir a una precandidatura o candidatura, sino de una determinación de autoorganización partidista” (cita en Martínez, 2023).

Se hace referencia a ambas disposiciones con el único propósito de ofrecer al lector un panorama lo más amplio posible acerca de las resoluciones que tanto la autoridad administrativa como la judicial han ido tomando para dar forma y validar sendos procesos de promoción, supuestamente intrapartidista, pero que han sido del conocimiento público y notorio de la sociedad mexicana respecto a quienes serán las personas que buscan contender por la presidencia de la república en 2024.

Este trabajo se compone de una parte central en la que se incluye una síntesis de la sentencia, el problema principal que presenta, sus argumentos centrales, las dificultades del marco jurídico aplicable, los aportes concretos del Tribunal en la materia y los efectos de la sentencia. Por último, en las conclusiones se ofrecen los principales aciertos y desaciertos del caso, así como las principales lecciones que deja la deliberación respecto a este particular caso.

Desarrollo

Síntesis de la sentencia

El acto impugnado fue la convocatoria para seleccionar al responsable de construir el Frente Amplio por México, la cual se dio a conocer en una rueda de prensa el 3 de julio de 2023 por los tres partidos políticos que lo integran, a saber, el PAN, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

La parte actora, consistente en militantes del PT, afirmó que a lo largo de junio los tres partidos mencionados hicieron expresiones públicas respecto al procedimiento para elegir a la persona que sería postulada como candidata a la presidencia de la república en el proceso electoral federal 2023-2024.

El 6 de julio de 2023, la parte actora promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) ante el TEPJE, de clave SUP-JDC-255/2023, dándole turno a la ponencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis. El 18 de julio de 2023, la Sala Superior decidió escindir la demanda del JDC porque la parte actora, en su carácter de representantes del Partido del Trabajo, también inició un juicio electoral (JE), por tratarse de un juicio promovido por la representación de un partido político y no por ciudadanos. El 19 de julio de 2023, en votación mayoritaria, se rechazó el proyecto de la magistrada instructora, quedando el engrose de la sentencia a cargo del magistrado Indalfer Infante Gonzales.

Problema principal que presenta

Al tratarse de una denuncia que señala la violación al principio de equidad y que reclama la comisión de actos anticipados de precampaña, es importante comenzar con una breve reflexión respecto a la centralidad que la equidad tiene en el sistema electoral mexicano y a la manera en la cual el marco legal de México ha ubicado a la equidad como uno de los principales derechos a tutelar, por encima incluso de la libertad de expresión (Roldan Xopa, 2011) o los propios derechos políticos de quienes detentan un cargo público (Caballero y García, 2018).

Buena parte de la orientación conceptual de la legislación electoral en México se encuentra encaminada a la construcción de garantías para salvaguardar la equidad de las contiendas electorales a lo largo y ancho del territorio nacional. Esta fijación reglamentaria, por llamarla de alguna manera, no es resultado de una fascinación normativa. Se debe, en gran medida, a la propia historia contemporánea en la cual se pactaron las reglas para transitar de un Estado autoritario a una democracia diversa, plural y garantista.

Así, para generar las condiciones de una transición democrática, la equidad se convirtió en la primera gran aduana que permitiría a la

oposición y a las subsecuentes flamantes oposiciones antes en el poder, transitar pacífica y ordenadamente del partido de Estado a un sistema partidista plural, diverso y representativo de la sociedad mexicana.

No obstante, siete décadas de vida democrática bajo la conducción del mismo partido de Estado fueron muchos años para desdibujar la idea de contar con elecciones libremente competidas, justas y confiables. Por ello, garantizar una transición democrática pacífica requirió de un pacto político que nivelara la cancha de juego en la que la política se entrecruza con el ejercicio de libertades políticas y garantías ciudadanas.

El binomio discursivo del fraude-inequidad explica con claridad las motivaciones de párrafos enteros de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y de los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). ¿Cómo dotar de certeza unas elecciones cada vez más competidas en las que quienes ocupan el poder llevan una ventaja evidente ante la oposición? ¿Cómo garantizar condiciones de equidad en un sistema electoral controlado por el gobierno o sometido política y financieramente por los intereses del partido en el poder?

La consecuente normalización de procesos electorales competitivos con resultados inciertos y, sobre todo, la adopción de campañas electorales diseñadas para persuadir al electorado no hizo más que incrementar la presión en este dique de contención que hemos hecho del principio de equidad, ubicándolo al centro de nuestro complejo entramado jurídico. Es así como la equidad cobró un papel central en la deliberación y eventual calificación —anulación incluso— de las contiendas. También desempeñó un papel central en la narrativa de la derrota electoral. Garantía de triunfo y excusa de derrotas, la equidad en las contiendas marca el rasero para determinar la resolución ordenada de la disputa por el poder.

Tanta importancia cobró la equidad que la legislación mexicana estableció, con el paso de los años, tiempos y calendarios, dentro del continuo simbólico de la política, para delimitar el principio y final de las campañas electorales y, finalmente, de las precampañas. Estas últimas, también llamadas elecciones primarias, en las que los militantes de un partido compiten entre sí para obtener el registro como candidatos a un cargo de elección popular determinado.

Pero, ¿cómo marcar la frontera entre lo permitido y lo sancionable en el contexto de cada una de estas etapas que buscan ordenar las contiendas? Precampañas, intercampanas y campañas electorales cumplen, al menos en la ley, con objetivos distintos, aunque fácilmente pueden desbordar los límites discursivos que la ley establece e invadir el campo de atribuciones y prerrogativas de otra etapa del proceso. La principal consecuencia, ya se ha dicho, es que vulnera el eje de rotación de la equidad y puede poner en riesgo la validez misma de una elección y el sufragio de la ciudadanía que haya participado en ella.

Si consideramos que el motivo ulterior de la política es la consecución del poder y que el aprovechamiento de una posición de ventaja es parte esencial de su disputa, entonces debemos admitir que las reglas del juego llevan a costas la enorme responsabilidad de garantizar condiciones justas de competencia que, a final de cuentas, brinden legitimidad al proceso y doten de legitimidad a quien salga victorioso de este.

Dada la dificultad de emparejar apreciaciones normativas a una realidad dinámica y cambiante en el contexto político, la definición de etapas en el calendario electoral y, sobre todo, la deliberación acerca de lo que está permitido y lo que no está permitido en cada una de ellas, ha requerido un esfuerzo institucional que ordene y clarifique de la mejor manera posible el uso de valoraciones, que, siendo primordialmente subjetivas, requieren de una sistematicidad más cercana a la conformación de un patrón interpretativo que a una argumentación sometida al contexto y, en ocasiones, errática, caprichosa o abiertamente aleatoria (mismos hechos valorados de maneras diferentes o normas interpretadas *ad hoc* en casos distintos).

Tal es el caso de los actos anticipados de campaña (o precampaña). Estos se han convertido en uno de los hechos más controvertidos al momento de juzgar la equidad de las contiendas y el piso parejo existente entre quienes compiten por preservar el poder y quienes disputan por obtenerlo. El principio de equidad en la competencia por el poder político, por tanto, busca corregir algo que es lógicamente inequitativo, ya que los partidos gobernantes cuentan con mayores recursos —humanos, financieros, mediáticos— que quienes se encuentran en la oposición. El principio de equidad, por tanto, tiende a favorecer a las fuerzas políticas de la oposición más que a quienes detentan el poder.

Es decir, que contrario al encuadre de que la equidad busca, general pero no exclusivamente, nivelar al *incumbent* con su contrincante, la queja del PT propuso invalidar la convocatoria del FAM al argumentar dos agravios particulares. Por un lado, la afectación a sus derechos políticos como organización partidista y, por otro lado, la vulneración al principio de equidad al cometerse un acto anticipado de precampaña mediante una convocatoria que detonó un proceso de selección para designar a la persona responsable para la construcción del FAM, poco más de cuatro meses antes de que iniciaran formalmente las precampañas (en la tercera semana de noviembre).

Lo anterior, en cuanto a la argumentación central de la parte actora. Ahora bien, el centro de la discusión de la sentencia analizada antepuso al principio de equidad las garantías de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos en lo que respecta a la emisión de una convocatoria que, contando con una mayoría de votos en sesión pública, determinó instruir al INE a emitir lineamientos para prevenir la comisión de actos anticipados de campaña, tanto por aportaciones financieras indebidas como por expresiones que pudieran constituir de manera subjetiva o expresa un acto anticipado de precampaña.

Anotación acerca del origen de la queja y el sobreseimiento del JDC

El JDC se consideró improcedente puesto que

se actualiza la causal prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en que carecen de interés jurídico para promover una impugnación en contra de un acto emitido por un partido político distinto al que pertenecen.

Esto es, tratándose de militantes del PT, que la argumentación de que dicha convocatoria lesiona sus derechos político-electorales es infundada, aunque no lo es respecto a que esta pudiera derivar en actos anticipados de precampaña con su lanzamiento meses antes del inicio formal del periodo de precampaña.

Es a este respecto que se sostiene que la Sala Superior

considera que tiene un interés jurídico quien es titular de un derecho subjetivo (como es el caso de los derechos político-electorales reconocidos en el artículo 35 de la Constitución general) y se encuentra frente a un acto que es susceptible de afectar dicho derecho de alguna manera.

Es decir —continúa el proyecto—, que “se debe estar ante una situación en donde es factible que se incida de manera directa e inmediata sobre la esfera jurídica de quien pretende acudir a un mecanismo de tutela judicial”. Así, dicho proyecto argumenta que la ciudadanía no cuenta con interés jurídico o legítimo para controvertir los actos de los partidos políticos que tengan una afectación directa a sus propios intereses ciudadanos o a sus derechos político-electorales. En respuesta, la responsable argumenta que la parte actora carece de un interés jurídico, pues se trata de la representación de otro partido político, quien dice mostrar una afectación a sus propios derechos sin ser militantes de los partidos que conforman el FAM.

Ante ello, la Sala desestimó el argumento de la parte acusadora, pues conforme a lo dispuesto en el artículo 41 de la CPEUM, se otorga a los partidos políticos el carácter de instituciones de interés público cuyos actos pueden ser sometidos al escrutinio.

La Sala Superior remitió, al desestimar el alegato de la acusadora, que

el juicio electoral, que es la vía por la cual se conocen aquellos actos o resoluciones en materia electoral que no admitan ser sustanciados y resueltos en los diversos medios de impugnación que prevé la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como ocurre en el presente caso, al impugnarse una convocatoria que incide en la materia electoral.

La responsable argumentó, por su parte, que la queja debe ser tramitada como un procedimiento especial sancionador (PES) y no como un JE; sin embargo, la ponencia de la magistrada Otálora desestimó esta solicitud por considerar el JE como la vía idónea para resolver la queja del PT.

El PT, al argumentar que se trataba de una convocatoria realmente dirigida a posicionar a la persona que fungirá como candidata, al margen de lo que establece el calendario electoral, solicitó al TEPJF la

invalidez de esta. Los argumentos principales de dicha solicitud provienen de una interpretación en la que el acto busca, en realidad, posicionar las plataformas electorales de los partidos integrantes del FAM de cara a la elección presidencial de 2024.

La autoridad asumió, por tanto, que la cuestión a resolver radicaba en si la convocatoria impugnada es contraria a los principios de legalidad, equidad y certeza que rigen la materia electoral. Por ello, se propone como método de estudio un análisis de los motivos en disenso que pudieran vulnerar estos principios.

La premisa de la sentencia considera que los planteamientos son infundados, pues la convocatoria se hace conforme a un parámetro de regularidad institucional cuya conducta no implica afectación de la legalidad o equidad en la contienda, pues no se considera que el FAM sea equivalente a un ejercicio electoral.

Sin embargo, dada su naturaleza y finalidad, la convocatoria podría “desbordar los límites constitucionales y legales” con una posible incidencia en el proceso electoral federal 2023-2024, por lo que determinó necesario prevenir una posible afectación mediante dos actos concretos. Es decir, se requiere al INE una reglamentación ex profeso y una fiscalización adecuada y completa.

La decisión de la Sala Superior de no invalidar la convocatoria obedece a una posición *pro libertatis*, orientada a maximizar las libertades de expresión y asociación al hacer prevalecer una aproximación garantista, pues, sostiene la Sala, para configurar un acto anticipado de campaña se requieren conductas o manifestaciones concretas que evidencien actos de proselitismo y no solo la manifestación de un partido. Además, añadió el proyecto, era entendible que, de cara a la renovación del titular del Poder Ejecutivo, los partidos políticos conformados en el FAM realizaran un ejercicio de autoorganización que les permitiera enfrentar de la mejor manera posible la selección y eventual designación de la persona que será registrada como candidata para contender por la presidencia de México. Todo ello siempre y cuando no exista un proselitismo claro que ponga en riesgo real o inminente los principios de equidad y legalidad.

No obstante, la Sala advirtió un riesgo importante, pues las personas que respondan a la convocatoria podrían, en alguna de las etapas del proceso, no respetar las reglas que rigen al proceso, así como a las

prohibiciones que les aplican, considerando que no se despliegan reglas claras para la fiscalización de los recursos. De ahí que se ponga énfasis en la emisión de lineamientos generales que den certeza respecto a los límites legales de la convocatoria.

En relación con la perspectiva para resolver el asunto, la Sala justificó una intervención mínima en la autoorganización de los partidos y en las libertades de reunión y expresión de la ciudadanía. Así, el proyecto propuso ponderar si la determinación de invalidez solicitada era necesaria y apremiante, idónea y proporcional o si, por el contrario, no incurría en un acto libérrimo que lastimara la legalidad e integridad, so pretexto de dicha autoorganización.

Se aduce a los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) respecto a que toda restricción debe ser, además, necesaria y proporcional. En este caso, la solicitud de invalidez parecería una medida desproporcionada cuando se trata de vigilar que un proceso de autoorganización no exceda los cauces legales, a partir de los cuales se pudieran vulnerar los derechos políticos de los partidos políticos en cuestión. Es así como se presenta un análisis de tres elementos centrales para argumentar el estudio.

Principio de autoorganización de los partidos

El proyecto sostiene que es entendible, e incluso deseable, que los partidos políticos establezcan una relación continua con la ciudadanía sin que esto tenga una derivación concretamente electoral, siempre y cuando, vuelve a subrayar, no se cometan infracciones a las normas electorales de manera específica.

Derecho de libertad de expresión y reunión

Citando a la Corte IDH y al Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, el proyecto reconoce las libertades de participación política, expresión y asociación para legitimar los principios de autoorganización de los partidos políticos enmarcados en este tipo de convocatorias. De nueva cuenta, la única limitación tendría que encontrar sustento en una violación concreta a la norma, ya sea en

expresiones o posicionamientos de carácter estrictamente electoral, como llamar al voto o posicionar una candidatura en particular.

Obligación de los partidos de respetar el ordenamiento jurídico y los principios constitucionales

En referencia al artículo 35 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), se señala la obligación de los partidos a conducirse dentro de los cauces legales, por lo que, considera el proyecto, lo que se debe delimitar es si con la convocatoria emitida los partidos del FAM vulneran los principios de un Estado democrático. Es decir, que los actos señalados deben ser analizados atendiendo las condiciones de comisión, grado y modo de responsabilidad, pues no es suficiente alegar el simple hecho de que se podría violar la norma para restringir este tipo de convocatorias, ya que, al obedecer la normatividad electoral vigente, se podrían celebrar dentro del espectro de actividades que la ley garantiza a los partidos.

El argumento principal del estudio

Habiendo presentado una elaboración acerca del principio de equidad, así como el marco de referencia para analizar y tratar de entender la sentencia en comento, es posible advertir tres grandes argumentos desarrollados en la sentencia. A manera ilustrativa, se cita a continuación un planteamiento guía que enmarca el resto de la argumentación y que es fundamental considerar en este análisis.

[E]ste órgano jurisdiccional no advierte una necesidad social imperiosa que invalide la convocatoria impugnada, pues si bien existe la necesidad de proteger o satisfacer un interés público imperativo, como es la equidad en la contienda, la invalidez de la convocatoria no es la medida que restringe en menor grado las libertades políticas, puesto que el principio de equidad en la contienda **se afecta a partir de actos específicos que sean susceptibles de configurar su vulneración o puesta en riesgo real o inminente**, aspecto que la convocatoria impugnada en el presente caso no implica, pues para ello se requeriría que se configuraran actos anticipados específicos. (p. 25)

Para ello, el proyecto se vale de los argumentos que a continuación se desglosan.

La persona responsable de construir el Frente Amplio por México no es un cargo previsto en los estatutos de los partidos políticos que conforman dicho movimiento

La sentencia establece la inexistencia de un cargo de esa naturaleza en los estatutos de los tres partidos que conforman el Frente Amplio por México; sin embargo, la sentencia reconoce que la figura de responsable para la construcción del FAM se crea con un fin más amplio, aunque sostiene que esta finalidad no tiene un objetivo electoral ulterior en la definición de la candidatura a la presidencia de la república que acompañarán los tres partidos. Además, la Sala Superior consideró que la calidad del sujeto o la naturaleza del cargo son irrelevantes a efectos de configurar un acto anticipado de campaña, pues para valorar una posible afectación al principio de equidad es necesario determinar la configuración del elemento subjetivo de tales actos.

El proceso tiene respaldo en el derecho de autoorganización de los partidos políticos

La sentencia aduce a los artículos 9 y 35, fracción III, de la CPEUM; 16, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los que se reconoce el derecho a la ciudadanía de asociarse libremente.

Se cita, además, el penúltimo párrafo de la base I del artículo 41 constitucional, en el que se precisa que “[l]as autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley”. Y también el artículo 34, párrafos 1 y 2, inciso e, de la Ley de Partidos:

los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento [...]; de entre los que destacan “[l]os procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales y, en general, para la toma de decisiones por sus órganos internos y de los organismos que agrupen a sus militantes. (p. 29)

Se reconoce la figura de liderazgo que se busca legitimar con la convocatoria, aduciendo que su conformación puede ser valorada libremente por los partidos, incluso de manera previa al inicio de un proceso electoral, sin que ello constituya, necesariamente, un acto anticipado de (pre)campana.

Se argumenta, además, que, debido a que entre el inicio de las campañas y el registro de candidaturas pasarán más de seis meses, es legítimo que los partidos políticos comiencen desde antes la auscultación de quienes aspiran a la obtención de una candidatura.

De ahí se afirma que el procedimiento democrático convocado por la sociedad civil y los tres partidos políticos no configura un fraude a la ley o una violación indirecta a una norma o principio constitucional, es decir, que no se trata de una maquinación o un artificio jurídico para violar la ley.

Ambos argumentos son problemáticos al menos por dos razones sustantivas. La primera, la posibilidad de la realización de una actividad proselitista futura no debería ser el fondo del asunto pues, en efecto, se trata de un hecho hipotético. Sin embargo, el simple lanzamiento de la convocatoria, su publicidad y amplia difusión entre asociaciones ciudadanas que simpatizan con el Frente hace evidente que su objetivo es electoral, y que la selección de una persona que coordinará los trabajos del FAM de cara a la elección 2023-2024 no es otra cosa que la designación *de facto* de quien se presentará como precandidata única a partir de la tercera semana de noviembre.

Esto significa que, el hecho de que no exista una figura de persona coordinadora de los trabajos del Frente, no implica que esa posición no tenga un carácter evidentemente electoral. Más importante aún, la sentencia reconoce que estas actividades de relacionamiento, derivadas de un acto legítimo de autoorganización partidista, bien podrían derivar en expresiones, llamamientos o financiamiento que pudieran vulnerar la equidad de la contienda y mandata, por ello, a que el INE reglamente una actividad paralegal que no solamente está ausente en la ley, sino que está encaminada a adelantar un proceso interno de selección con miras a definir el nombre de la persona que será registrada, llegado el momento, como candidata a la presidencia de la república.

Dificultades del caso

Uno de los aspectos más complejos del derecho electoral es la interpretación subjetiva de hechos, dichos o acciones que puedan ser catalogados como actos anticipados de precampaña o campaña que afecten el principio de equidad en la contienda (Jurisprudencia 2/2016). Esta tarea plantea un desafío considerable pues, por lo general, se trata de ponderar la predominancia de un derecho sobre otro. Por ejemplo, cómo establecer un parámetro claro y universal para impedir que el ejercicio de garantías de autoorganización partidista, de la libre expresión de ideas o el fomento de la participación de la ciudadanía en la vida pública, sin que ello vulnere la equidad de la contienda.

La sentencia analizada establece con claridad este desafío, pues requiere, para su resolución, dirimir el fondo de una cuestión inobjetable y consustancial al acceso y ejercicio del poder y a la manera en la cual los aspectos organizativos de la vida interna de los partidos políticos, como es el método para seleccionar a las personas que contendrán por un cargo de elección popular, pueden generar condiciones de inequidad respecto de los demás contendientes.

Este caso es particularmente interesante debido al contexto en el cual tiene lugar la convocatoria que hiciera pública el Frente Amplio por México, el pasado 3 de julio de 2023, para elegir a la persona que coordinaría los trabajos del Frente de cara a las elecciones federales de 2024.

Marco jurídico aplicable

El argumento original planteado en el proyecto de la magistrada Otálora remite al artículo 227 de la LGIPE, que regula lo concerniente a las precampañas. Conforme a este, precandidata es la persona que pretende ser postulada por un partido político como candidata a un cargo de elección popular. La ley determina, en el artículo 226 de la LGIPE, que las precampañas comenzarán en la tercera semana de noviembre del año previo a la elección y que no podrán durar más de 60 días.

Así, tal y como lo expresa el artículo 211 de la LGIPE, se entenderá por propaganda de precampaña “al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito

de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular”.

Por lo tanto, “aquellas reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, aquéllos en que las precandidaturas se dirigen a la militancia, simpatizantes o al electorado en general con el objetivo de obtener su respaldo para ser postuladas” serán considerados como actos de precampaña. Recoge así la preocupación de que una convocatoria pública para designar a la persona que coordinará los trabajos del FAM pueda derivar, al considerarse este tipo de actividades en la propia convocatoria, en actos anticipados de precampaña.

Tal y como lo describe el artículo 3 en su inciso b, los actos anticipados de precampaña son:

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.

En la sentencia, se menciona que:

En el caso de la elección de la presidencia de la República, las precampañas darán inicio en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección y no podrán durar más de sesenta días. Además, las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. (p. 73)

También se cita el artículo 445, párrafo 1, inciso a, de la LGIPE, en el que se establece que “constituyen infracciones dicho ordenamiento de las y los aspirantes, precandidaturas o candidaturas a cargos de elección popular, la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso”.

Además, el proyecto rechazado señalaba la sanción posible establecida en el artículo 456, párrafo 1, inciso c, fracción III, de la LGIPE, en el que se lee que las infracciones referidas respecto de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular, serán sancionadas con la pérdida del derecho de la precandidatura infractora a ser registrada, a la candidatura o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la

cancelación de este. Cuando la precandidatura resulte electa en el proceso interno, el partido político no podrá registrarla a la candidatura.

De acuerdo con la tipología establecida en la ley para determinar los actos anticipados de precampaña o campaña, es importante analizar la consideración que se hace en la sentencia respecto a los siguientes elementos:

- 1) Personal.
- 2) Temporal.
- 3) Subjetivo (equivalente funcional de llamado al voto).

Así, es pertinente preguntarse si el proyecto realiza un análisis integral, objetivo y razonable del mensaje y, además, si el acto controvertido por el PT es la convocatoria. ¿Lo son por extensión natural las acciones, los dichos, los foros, los actos y demás actividades que derivaron de esta? ¿Hubiera sido similar la determinación de la sentencia si la queja se hubiese presentado directamente en contra de la persona que salió triunfante del proceso detallado en la convocatoria impugnada?

Siguiendo esta premisa, es válido preguntarse, ¿no debería el PT haber presentado la queja ante una persona en particular en lugar de impugnar la convocatoria de manera abstracta? ¿Qué argumentos se podrían presentar si en el futuro se impugnara la conducta de quien aspira públicamente a la postulación, en lugar de a quien emite la convocatoria o legitima un proceso paralelo de precampaña?

La Sala Superior ha determinado que todas aquellas personas que pretendan ser postuladas por un partido político serán consideradas como precandidatas, independientemente de si obtienen o no algún tipo de registro con esta denominación por parte del partido. Lo más relevante, por tanto, es la aspiración a la postulación a la candidatura, aunque ello implique una apreciación subjetiva en principio y que debe encontrar una actitud fehaciente e inequívoca de dicha aspiración.

Así, se citan algunas sentencias de la Sala Superior en los juicios SUP-REP-85/2023, SUP-JE-148/2022, SUP-JE-292/2022 y acumulado, SUP-REC-806/2021 y SUP-JE-75/2020, y SUP-REP-822/2022, entre otros, así como la tesis XXX/2018, de rubro ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA.

Aportes concretos que ha realizado el TEPJF en ese tema

La sentencia plantea una armonización entre el derecho a la autoorganización de los partidos políticos respecto de la definición de las reglas a partir de las cuales será concretada la candidatura a la presidencia de la república y, por otro lado, el principio constitucional de equidad en la contienda. No obstante, la posición mayoritaria de la Sala Superior evadió considerar la naturaleza simuladora de un cargo denominado ex profeso, como la coordinación de los trabajos del FAM, cuando se trata, en realidad, del proceso de elección primaria de la persona candidata a la presidencia de la república.

Así, se abre una línea argumentativa interesante: ¿qué pasaría si la convocatoria hubiese sido emitida un año antes? ¿No sería más evidente la intencionalidad de anticiparse al calendario electoral, con miras a promover el perfil de liderazgos en el interior del Frente? ¿Es esta suerte de anticipación tolerada, acontecida apenas tres meses antes de que inicien las precampañas en la tercera semana de noviembre, un síntoma de laxitud legal de la Sala Superior, que otorga a los partidos políticos la posibilidad de darle vuelta a la ley con un eufemismo?

Aportes concretos en torno a la doctrina del fraude a la ley y la pretendida simulación de la convocatoria denunciada

Al seguir el planteamiento del voto concurrente de la magistrada Otálora, lo que un órgano jurisdiccional debe identificar, de acuerdo con la doctrina del fraude a la ley, es lo siguiente:

1. Una norma jurídica de cobertura, a cuyo amparo el agente contravendrá otra norma o principio.
2. Una norma, principio o valor jurídicos que rigen o delimitan a la norma de cobertura.
3. La existencia de ciertas circunstancias de la aplicación de la norma 1, que revelan la evasión de la norma 2.

En este caso particular, la norma 1 consistiría en los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos, en

relación con la definición de sus estrategias políticas y respecto de los procedimientos para la postulación de candidaturas a cargos de elección popular. Por su parte, la norma 2 serían los principios de legalidad y equidad en la contienda, particularmente en lo que respecta a la no realización de actos anticipados de campaña o precampaña.

El argumento de la magistrada Otálora manifiesta lo siguiente:

lo previsto en el artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos, respecto de la constitución de frentes —para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes (el subrayado es mío)—, así como de coaliciones —para postular a los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley—, entre las formas de asociación entre partidos políticos que están legalmente previstas.

En el argumento revelado en el voto concurrente de la magistrada se hace referencia expresa a la importancia que ha cobrado la regulación de los tiempos en los cuales los partidos y sus militantes pueden realizar actividades de proselitismo, tanto para buscar una candidatura (precampaña en un proceso interno) como para ganar un cargo de elección popular (campaña contra competidores externos a su partido).

Además, afirma el voto concurrente que

resulta evidente que la convocatoria-invitación impugnada establece un *procedimiento diseñado para eludir el cumplimiento de la ley electoral al constituir un conjunto de actos encaminados a elegir a la persona responsable de la construcción de alguna forma asociativa entre los tres partidos políticos denunciados*, cuando en realidad el cargo no se encuentra regulado en la normativa legal interna partidista y que, quienes aspiran a ocuparlo, han manifestado públicamente su intención de obtener la candidatura a la presidencia de la República. (El resaltado es del autor)

Más adelante, se afirma en el voto concurrente que

sin embargo, el proceso de selección de la figura de Responsable permite y fomenta la sobreexposición de personas físicas y de personas servidoras públicas, que públicamente expresarán sus opiniones políticas frente a militantes, simpatizantes y ciudadanía en general, en distintos eventos previstos, para solicitarles su apoyo, sin que dicha

figura tenga un objetivo claro y específico o se haya delimitado su actuación a un ámbito político circunscrito a los tres partidos que integrarían la alianza, no electoral, ni impedimento alguno para contender en el proceso electoral próximo a iniciar en condiciones de inequidad derivadas de la sobre exposición antes evidenciada.

Llama la atención que se haga una valoración de esta denominada sobreexposición cuando se hace mención de personas que tienen un encargo público y se dedican de lleno a una actividad política. Esto significa, problematizando los efectos de dicha valoración, que ser motivo de cobertura noticiosa o comunicar las actividades profesionales en las redes sociales ya es una característica que define, en gran medida, la naturaleza del trabajo y exposición pública que una persona legisladora debe tener para rendir cuentas de su trabajo y, claro está, continuar haciendo política al amparo de su libertad de expresión.

Cabe preguntarse si la interpretación del alcance de esta libertad de expresión termina ahí donde comienza el proselitismo político directamente enfocado en llamar al voto o demostrar la simpatía política hacia una persona que aspira a ser candidata a un cargo de elección popular, cualquiera que este sea. Al concluir su voto concurrente se afirma, de manera acertada a mi parecer, que con la convocatoria del FAM “se encuentra en curso un proceso adelantado y fraudulento de precampaña, que tendrá impacto en la selección de candidatura”.

Efectos que pudiera tener esta sentencia

Es posible advertir que una convocatoria encaminada a elegir, entre militantes y ciudadanos, a la persona que coordinará los trabajos del Frente de cara al proceso electoral, puede constituir una afectación contra los pilares de la democracia, como son la equidad de la contienda y la realización de actos anticipados de precampaña.

Ello es doblemente preocupante pues, haciendo a un lado el momento en el que se lanzó la convocatoria, el proceso es inédito y constituye un avance para recortar la brecha que existe entre los partidos políticos y la ciudadanía. Es decir, el propósito de la convocatoria puede ser encomiable y perfectamente acontecido dentro de las garantías de autoorganización partidista; sin embargo, la temporalidad del acto vulnera los tiempos que establece la ley para este tipo de actividades. Pensar

que la solución para darle la vuelta a esta restricción legal es cambiarle el nombre —*candidatura* por *coordinación*— lastima las reglas del juego que los partidos políticos han acordado respetar.

Esto se magnifica cuando consideramos el contexto en el que, precisamente, es el partido en el poder y sus partidos aliados quienes atropellaron inicialmente los tiempos electorales al adelantar el proceso de designación de su propia candidatura a la presidencia de la república. De nueva cuenta, si bien el análisis de esta sentencia debería apegarse estrictamente a los argumentos técnico-jurídicos aquí expresados por el Tribunal —incluso en su disenso—, lo cierto es que las sentencias encuentran sentido y legitimidad no solo en su consistencia argumentativa, sino en el contexto político en el que terminan impactando.

Conclusiones

Principales aciertos y desaciertos de esta sentencia en particular

Lo primero que hay que reconocer como un acierto en la sentencia es la orientación de la queja, originalmente promovida como un JDC, a un juicio electoral. Lo anterior, al delimitar el papel de la parte actora como un sujeto carente de interés jurídico al momento de solicitar la invalidez de la convocatoria del Frente Amplio por México. Sin embargo, la decisión de abrir un JE y acumular el expediente es pertinente, pues encausa la denuncia original al ámbito particular de la contienda electoral y ya no a la pretendida vulneración de derechos ciudadanos de la parte actora.

En cuanto a la resolución de la sentencia, respecto de las implicaciones que podría tener dicha convocatoria en la equidad de la contienda, así como el conjunto de actividades que esta plantea y en el que participarían los aspirantes a coordinar los trabajos del FAM, es posible sostener que se utilizan argumentos contradictorios respecto a sus objetivos, función y trascendencia.

El objetivo de la convocatoria es designar a una persona como coordinadora de los trabajos del FAM de cara al proceso electoral federal 2023-2024. La Sala Superior menciona que esta figura es inexistente en

los estatutos de los tres partidos políticos que integran el Frente y que, por lo tanto, su aparición es inédita y se ampara dentro del derecho de estos de autoorganizarse, definiendo, para ello, esquemas de vinculación con la ciudadanía y su militancia para alcanzar los múltiples fines que la ley reconoce a los partidos políticos. Estos fines, sin embargo, deben mantenerse supeditados a los tiempos y las reglas que norman las campañas y las precampañas, con el principal objetivo de impedir que las actividades o los pronunciamientos con fines electorales vulneren el principio de equidad.

Es decir, se antepone la relevancia de salvaguardar la equidad en la contienda, al mismo tiempo que se permite legitimar un fraude a la ley al utilizar un derecho —la autoorganización— para lastimar a otro —la equidad—. El argumento presentado en la sentencia es problemático en cuanto reconoce la posibilidad de que, en el marco de la convocatoria impugnada, se pueda lastimar la equidad de la contienda y solicita a la autoridad administrativa que redacte reglas y esquemas para observar tanto el financiamiento de dichas actividades como el alcance de tiempo, modo y lugar de los posicionamientos que hagan los aspirantes, a fin de concitar las preferencias de los militantes y la ciudadanía en general mediante la realización de actividades que trascienden el ámbito privado y que, como queda acreditado en distintos medios de comunicación, son motivo de interés y cobertura por parte de la agenda informativa que pueden consultar libremente ciudadanas y ciudadanos que no militan o simpatizan con los partidos del FAM.

Es decir, la sentencia considera a la convocatoria una prerrogativa partidista, pero llama a la vigilancia de la conducta de las personas participantes, ya que sus acciones, declaraciones o esquema de apoyo financiero podrían lastimar la equidad del proceso, tal y como lo plantea la parte actora. La convocatoria trasciende los límites de la subjetividad al momento de enlistar una serie de actividades proselitistas como foros de diálogo, sondeos de opinión y una consulta ciudadana a realizarse el 3 de septiembre de 2023, con miras a elegir a la persona coordinadora.

La sentencia es relevante, pues convalida un esquema paralegal mediante el cual los aspirantes al cargo de presidente de la república, dentro o fuera de los partidos políticos, pueden iniciar acciones específicamente encaminadas a competir por esta nominación, meses antes de lo establecido por la ley en el periodo de precampaña. En un sentido

llano, esta sentencia da luz verde para la legalización *de facto* de las precampañas formalmente convocadas por, en este caso, los tres partidos que conforman el Frente Amplio por México, con base en el uso de un eufemismo que denota de manera clara e inequívoca el objetivo de legitimar la designación de la persona que será elegida para una candidatura presidencial.

A pesar de contar con una buena dosis de participación ciudadana —lo que hace del proceso detallado en la convocatoria impugnada un ejercicio inédito de participación de la ciudadanía que no milita en los partidos políticos—, la decisión de no invalidar la convocatoria fortalece la percepción de que estos actos simulan un proceso deliberativo interno cuando, en realidad, son un mecanismo de elección interna y empatan la definición misma del objetivo de una precampaña.

El artículo 226 de la LGIPE define a los procesos internos para la selección de candidaturas a cargos de elección popular como el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos, así como las y los aspirantes a dichos cargos, con la finalidad de obtener su postulación.

Así, se puede advertir la tensión que existe entre reconocer, por un lado, la intención de un partido político de promover la vida democrática entre la ciudadanía y, por el otro, la vulneración del principio de equidad en una contienda en la que el partido en el poder y sus aliados ya se encuentran inmersos en un proceso similar, que también fue legitimado meses antes por la mayoría en la Sala Superior de esta instancia jurisdiccional.

La decisión de la Sala de no invalidar la convocatoria obedece a una posición *pro libertatis*, orientada a maximizar las libertades de expresión y asociación al hacer prevalecer una aproximación garantista pues, sostiene la sentencia, para configurar un acto anticipado de campaña se requieren conductas o manifestaciones concretas que evidencien actos de proselitismo y no solo la manifestación de un partido. El proyecto añade, además, que es entendible que, de cara a la renovación del titular del Poder Ejecutivo, los partidos políticos que conforman el FAM deben realizar un ejercicio de autoorganización que les permita enfrentar de la mejor manera posible la selección y eventual designación de la persona que será registrada como candidata a la presidencia de México. Todo ello, siempre y cuando no exista un proselitismo claro que ponga en riesgo real o inminente los principios de equidad y legalidad.

El proyecto enlista una serie de acciones que podrían suceder en un futuro —la comisión de un acto anticipado de campaña—, pero omite realizar un análisis de fondo respecto a la naturaleza y composición de lo contenido en la convocatoria. Al tratarse de una convocatoria abierta a toda la ciudadanía, el carácter intrapartidista queda en entredicho, pues, al margen de una contienda interna, aquí el propósito es dotar de publicidad a las acciones de promoción que los aspirantes realicen con miras a los sondeos de opinión, los cuales determinarán su avance a las instancias finales del proceso.

La sentencia valida, quizá sin proponérselo, la idea de que la justicia electoral da la espalda a lo evidente y se sirve de argucias y argumentaciones legales para legitimar acciones que vulneran principios elementales como, en este caso en particular, el de la equidad de la contienda. Dicho de otro modo, ante un horizonte diáfano se erigen argumentos que, en lugar de ilustrar con una clara pedagogía jurídica, cimientan andamios rebuscados de palabras que, una vez más, hacen de la justicia una aspiración sometida a interpretaciones que pueden, literalmente, arribar a conclusiones diametralmente opuestas respecto de los mismos acontecimientos.

Es por ello que es necesario reconocer aquí la argumentación contenida en el voto concurrente de la magistrada Otálora, pues ahí se sustenta con tino, a juicio del autor, cómo la convocatoria del FAM constituye una simulación que, con base en el esquema de fraude a la ley, vulnera los principios de la equidad en la contienda y le da la razón a los planteamientos de la parte actora. Incluso si esos argumentos aparecen como contradictorios respecto a lo que sus propios militantes realizan, desde la coalición gobiernista, mediante un proceso igualmente simulatorio ejecutado en el aparente ámbito de la autoorganización partidista. Un acto que, en realidad, va encaminado, tal y como lo plantearon sus propios organizadores, a designar a la persona que será registrada como candidata a la presidencia de la república en el proceso electoral 2023-2024 por parte del partido en el poder y las fuerzas políticas que le acompañan.

Es dable concluir que las principales lecciones que deja la sentencia son las siguientes:

- 1) La importancia de dotar de certeza al proceso electoral al momento de juzgar procedimientos similares que buscan evadir el marco legal, mediante la utilización de eufemismos, para designar a las personas que claramente serán registradas como candidatas a la presidencia de la república.
- 2) Evitar la validación de este tipo de procedimientos mediante solicitudes expresas a la autoridad administrativa a fin de que regule los procedimientos paralegales, que no solo no están considerados en los estatutos de los partidos políticos, sino que, además, contravienen los principios normativos que establecen un tiempo determinado para la realización de precampañas para quienes aspiran a ser registrados como candidatos a un cargo de elección popular.
- 3) Finalmente, la incorporación de criterios que fortalezcan la participación de la ciudadanía en los procesos electorales, sin que ello vulnere los principios de equidad, certeza y legalidad que deben normar el acceso al poder político de manera pacífica y ordenada.

Fuentes consultadas

- Caballero, José Luis y García Huerta, Daniel. 2018. Fidelidades democráticas. La participación política del servicio público en condiciones de democracia directa. En *Anuario mexicano de derecho internacional*, ed. Manuel Becerra, 371-407. México: IIJ-UNAM.
- Jurisprudencia 2/2016. Actor: Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://elecciones2021.te.gob.mx/IUSTEMP/Jurisprudencia%202-2016.pdf> consultado el 8 de octubre de 2023.
- Martínez, F. 2023. “Luz verde del TEPJF a las giras de ‘corcholatas’”. *La Jornada*, 12 de julio, sección Política, consultada el 10 de octubre en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/07/12/politica/luz-verde-del-tepjf-a-las-giras-de-corcholatas/>
- Roldán Xopa, José. 2011. *Libertad de expresión y equidad: ¿la Constitución contra sí misma?* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- Sentencia SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023, acumulados. Actor: Alberto Anaya Gutiérrez y otros. Autoridad responsable: Comité Organizador para la Selección de la Persona Responsable para la Construcción del Frente Amplio por México. https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2023/JDC/255/SUP_2023_JDC_255-1270276.pdf

¿Qué tienen que ver la reforma energética y la justicia electoral? Tres caídas: SUP-REP-7/2023 y acumulados

Arturo Espinosa Silis

Introducción

En el sistema electoral mexicano, explicar la relación entre libertad de expresión, debate público y ejercicio de derechos es complejo. Por un lado, los estándares internacionales son claros respecto a que, en cuestiones electorales, se debe maximizar la libertad de expresión y privilegiar el debate robusto y amplio, a fin de que la ciudadanía tenga la información suficiente y necesaria para la toma de decisiones, pero, por otro lado, el modelo de comunicación política y los criterios interpretativos de las autoridades electorales han dejado ver lo contrario, pues son muchos los casos en los que se ha limitado el debate público a partir del contenido de los mensajes y las expresiones.

Es claro que el ejercicio de la libertad de expresión no es absoluto y encuentra límites francos y claros; el derecho a la honra y reputación de las personas, la no discriminación y el derecho a una vida libre de violencia son algunos de estos límites en los que la libertad de expresión se acota en virtud de que existen otras prerrogativas que también deben respetarse y atenderse.

Definir los límites de la libertad de expresión y el derecho a la información en el debate público y dentro del ámbito electoral es sumamente complejo. Desde la implementación del modelo de comunicación política en 2007, e incluso previamente con la creación del procedimiento especial sancionador (PES) en 2006 mediante el expediente

SUP-RAP-17/2006, las autoridades electorales han ido forjando diferentes criterios para establecer esta frontera. Por su parte, en el ámbito internacional, existe jurisprudencia que establece con cierta claridad hasta dónde puede llegar la libertad de expresión y el debate público en contextos electorales y en qué punto encuentra barreras que representen un límite claro y franco.

El caso que es objeto de análisis en este trabajo no fue planteado desde la denuncia ni abordado en las resoluciones relacionadas con la libertad de expresión, sino que se denunció como un supuesto de violencia política o institucional, producto de una campaña iniciada en contra de legisladoras y legisladores de oposición, a quienes se les acusó de traidores a la patria por haber votado en contra de una propuesta de reforma constitucional en materia energética.

Cabe señalar que la violencia política o violencia institucional no son conceptos que estén definidos en la legislación electoral mexicana ni tampoco existen múltiples precedentes o jurisprudencia en los que se abarque el concepto; es por ello que el análisis de este caso lo abordaré, desde luego, a partir de lo que se refleja en la resolución final (SUP-REP-7/2023), considerando aquellas emitidas durante el desahogo del procedimiento especial sancionador, pero también desde el enfoque de la libertad de expresión y sus límites.

El contexto: la reforma energética

Este caso versa acerca de la campaña mediática orquestada por diferentes actores de la mayoría legislativa y del gobierno federal en contra de la minoría opositora dentro del proceso legislativo de la reforma energética, por lo que, para comprenderlo de manera integral, es necesario abordar a detalle el contexto.

En octubre de 2021, el presidente de la república envió a la Cámara de Diputados una reforma constitucional en materia energética que, en términos generales, buscaba fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad y evitar la venta de energía por parte de terceros

privados, con el objetivo de lograr la autosuficiencia energética en el país.¹

La propuesta de reforma era uno de los ejes centrales de la política gubernamental del presidente, pieza central de su discurso político desde años atrás, y tenía como finalidad echar para atrás la esencia de las reformas alcanzadas en el gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto, en las cuales se permitió que entes privados pudieran generar energía eléctrica.

La reforma energética —como se le conoció— propuesta por el presidente de la república no solo era polémica en cuanto a su planteamiento, contenido y alcances, sino que también generó mucha polarización, especialmente entre las diferentes fuerzas políticas que integran el Congreso de la Unión.

Al tratarse de una reforma de carácter constitucional, requería aprobarse tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores por una amplia mayoría que representara a las dos terceras partes, además de ser aprobada por al menos 17 legislaturas locales.

Fueron meses de debates intensos y, sobre todo, de mucha tensión y golpeteo político, pues para alcanzar la votación requerida se necesitaba que no solo el partido del presidente y sus aliados la respaldaran, sino que también lo hicieran algunos integrantes de las fuerzas opositoras. Incluso, ante la importancia de la reforma, se llevó a cabo un parlamento abierto para debatir ampliamente los alcances y la pertinencia de la reforma constitucional.

El debate de la reforma no solo se llevó a cabo en el Congreso de la Unión, sino que fue amplio, especialmente en los medios de comunicación y, desde luego, en el sector energético por medio de foros y mesas de análisis especializadas, pero también resonó en el ámbito internacional, pues hubo diversos pronunciamientos acerca de su impacto y consecuencias en caso de aprobarla. Incluso, cabe mencionar que los gobiernos de Estados Unidos de América y Canadá hicieron pronunciamientos importantes en los que dejaron ver sus preocupaciones respecto del contenido de la reforma energética.

¹ Ver el comunicado de prensa de la Presidencia de la República, del 1 de octubre de 2021, consultable en <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/garantizar-energia-electrica-a-precios-justos-para-los-mexicanos-proposito-de-la-iniciativa-de-reforma-constitucional-presidente?idiom=es>

La propuesta de reforma, que tuvo su origen en la Cámara de Diputados, siguió el proceso legislativo y se discutió, en primer lugar, en comisiones; para ello, se unieron las comisiones de Energía y Puntos Constitucionales —las comisiones unidas estuvieron conformadas por 70 integrantes—.

Finalmente, el 17 de abril de 2022 se llevó la discusión y la votación al pleno de la Cámara de Diputados para la reforma a los artículos 4, 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). El resultado fue de 275 votos a favor y 223 en contra, lo que implicaba que no se alcanzaba la mayoría calificada que se requería para ser aprobada.

Los partidos de oposición —Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano— celebraron el rechazo a la propuesta de reforma. En contraparte, el partido mayoritario, al que pertenece el presidente de la república, quien propuso la reforma, consideró tal rechazo como un acto de traición a la patria e inició una campaña mediática en contra de los opositores, en la que se les acusaba de traidores a la patria. Incluso el presidente, en su conferencia mañanera del 18 de abril, calificó como traición a la patria la no aprobación de la reforma.

Fueron varios los actos que se llevaron a cabo como parte de esta campaña para señalar a los opositores por su voto en contra de la reforma energética. Incluso, la dirigencia nacional de Morena presentó ante la Fiscalía General de la República una denuncia en contra de los 223 diputados y diputadas de oposición que votaron en contra de dicha reforma.

Tres caídas. El caso SUP-REP-7/2023 y acumulados

En abril y mayo de 2022, diputadas y diputados de los partidos Acción Nacional y Movimiento Ciudadano presentaron, ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE), quejas en contra del presidente de la república; Claudia Sheinbaum, entonces jefa de Gobierno de Ciudad de México; Ignacio Mier, coordinador del grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados; Mario Delgado, presidente

nacional de Morena, y otras personas vinculadas al partido Morena, por haber llevado a cabo una campaña para imputar el delito de traición a la patria a las diputaciones que votaron en contra de la reforma eléctrica. El argumento de fondo de las quejas es que existió violencia política e institucional por parte de las personas denunciadas en contra de las diputaciones de los partidos opositores.

Preliminar. Desechamiento de las quejas

En un primer momento, la UTCE desechó la queja, esencialmente, porque la legislación aplicable en materia de calumnia no contempla a los servidores públicos como sujetos activos de calumnia, y, por lo tanto, no son susceptibles de actualizar la infracción.

Esta determinación fue recurrida y, en el expediente SUP-REP-284/2022, la Sala Superior revocó el desecharamiento de la denuncia realizado por la UTCE y ordenó que se admitieran las quejas. El argumento central fue que existían elementos indiciarios suficientes para considerar que las expresiones utilizadas por los servidores públicos denunciados, y que coinciden con las de los funcionarios partidistas también denunciados, no correspondían a opiniones o críticas severas, sino que podían tratarse de imputaciones falsas de un delito y, por tanto, actualizarse la calumnia electoral.

Primera. SRE-PSC-148/2022

Al resolver los procedimientos especiales sancionadores iniciados con motivo de las denuncias presentadas, en una primera determinación, la Sala Regional Especializada consideró que sí existió calumnia por parte de los integrantes de Morena.

Derivado de un amplio análisis realizado por la Sala Regional Especializada, esta advirtió que sí existió calumnia por parte de algunos de los sujetos denunciados, pues les imputaron a las diputadas y los diputados opositores un delito, sin que existiera sentencia condenatoria en su contra, por lo que la calumnia partía de que les atribuían hechos falsos imputados como delitos.

Para la Sala Especializada, las expresiones relativas a traidores a la patria —materia de la denuncia— no están amparadas por la libertad

de expresión, pues implican la imputación, de manera directa, unívoca y específica, de un delito no comprobado, dirigido a las y los diputados federales que votaron en contra de la reforma eléctrica.

La Sala Especializada estimó el impacto en lo electoral porque, en la propia comunicación emitida para denunciar a dichos opositores, se señaló que se haría mayor énfasis en informar a la ciudadanía acerca del nombre de las personas legisladoras que votaron en contra de la reforma eléctrica, impulsada por el presidente de la república, en aquellas entidades donde estuviera próxima la jornada electoral, las cuales eran Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas. De ahí que existía una intención de influir, a partir de la campaña emprendida, en las elecciones que se llevarían a cabo en 2022.

Desde luego, esta resolución de la Sala Especializada fue impugnada tanto por los denunciados como por los denunciantes. Los primeros, debido a que fueron responsables de la calumnia y, en consecuencia, sancionados, y los segundos, ya que consideraron que la Sala resolutora fue omisa en estudiar lo relativo a la violencia política e institucional, así como de otros puntos que fueron materia de la denuncia y que no se abordaron en la resolución.

De esta forma, en el SUP-REP-620/2022, la Sala Superior confirmó lo resuelto por la Sala Especializada respecto de la responsabilidad por calumnia por parte de los denunciados; sin embargo, estimó que, efectivamente, había una omisión de pronunciarse respecto de la supuesta existencia de violencia política e institucional, la procedencia del derecho de réplica y las medidas de reparación.

Segunda. SRE-PSC-148/2022

A partir de lo resuelto por la Sala Superior, la Sala Regional Especializada se avocó a pronunciarse respecto de los tres puntos en los que se consideró que había sido omisa. En cuanto a la violencia política e institucional, que es el tema central del caso y del presente análisis, la Sala Especializada realizó un estudio en el que partió de los siguientes conceptos, los cuales considero importante abordar.

La violencia institucional implica los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen

o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.

En el ámbito político, la violencia institucional se establece a partir de que tenga por objeto o resultado (es decir, de manera directa o indirecta) menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales.

La violencia política se actualiza cuando se llevan a cabo actos u omisiones con la finalidad de limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a un cargo,² labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio de las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos.³

La comisión de la violencia política reside en que se dirige a lesionar valores democráticos fundamentales, entre los que se encuentran la igualdad, el pluralismo, la tolerancia, la libertad y el respeto, así como el derecho humano de ejercer el cargo público para el cual fue electo, además de que, con la comisión de esas conductas se atenta contra el derecho a la dignidad de las personas.

Estos conceptos no se advierten en la legislación electoral, pues no están contemplados en ella, sino que son construcción de la Sala Especializada, sin señalar en qué basa sus afirmaciones o si provienen de los precedentes que cita en las notas al pie, como son el SUP-REC-61/2020 y el SRE-PSC-126/2021.

Fue a partir de esto que consideró que no existió violencia política e institucional, debido a que no existe evidencia de un nexo causal conforme al cual pudiera establecerse que las manifestaciones no amparadas por la libertad de expresión hubiesen generado, aun en grado de peligro, la obstaculización del ejercicio de los derechos políticos para

² En igual sentido se ha pronunciado la Sala Superior en la resolución al expediente SUP-REC-61/2020 al referir que se actualiza la violencia política cuando los actos que se llevan a cabo por un servidor público en detrimento de otro, se dirigen a afectar el ejercicio y desempeño del cargo y a demeritar la percepción propia y frente a la ciudadanía de la imagen y capacidad, o a denostar, menoscabar, o demeritar los actos que realiza en ejercicio del cargo público para el que resultó electo.

³ En términos similares se pronunció esta Sala Especializada en la resolución al expediente SRE-PSC-126/2021, el diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno.

las personas legisladoras denunciantes. La Sala Especializada advirtió que no existió prueba alguna a partir de la cual se demostrara que los hechos denunciados derivaron en el menoscabo del ejercicio del cargo o de algún derecho por parte de los denunciantes.

También consideró que no era competente para pronunciarse en torno al derecho de réplica y que, respecto de las medidas de reparación, no eran aplicables en el caso.

Nuevamente, esta determinación de la Sala Regional Especializada fue recurrida ante la Sala Superior, quien, al resolver el SUP-REP-778/2022, consideró que el análisis realizado respecto de la violencia política e institucional fue incorrecto.

Para la Sala Superior, la Sala Especializada no analizó si las personas servidoras públicas responsables buscaron afectar los derechos político-electorales de las personas legisladoras denunciantes con la campaña emprendida respecto de quienes votaron en contra de la reforma energética, pues, con independencia de que ese resultado se hubiera o no alcanzado en los hechos, la simple intención era suficiente para tener por acreditada la violencia política e institucional. Por lo anterior, la Sala Superior consideró que hubo una nueva omisión por parte de la Sala Especializada al analizar el caso, desde el punto de vista de la finalidad con la que se realizó la calumnia y la campaña de traidores a la patria. Por tanto, ordenó que se emitiera otra resolución con un análisis del caso desde esta vertiente.

Tercera y definitiva. SUP-REP-7/2023

En una tercera y nueva resolución, la Sala Especializada se pronunció de manera particular respecto a si el actuar del presidente de la república, la jefa de Gobierno de Ciudad de México e Ignacio Mier, coordinador de las diputaciones de Morena del Congreso de la Unión, actualizaban o no violencia política e institucional en contra de las y los diputados denunciantes por votar contra la reforma energética.

Al respecto señaló, de manera conceptual, que la violencia política se actualiza cuando los actos que se llevan a cabo por una persona servidora pública en detrimento de otra se dirigen a afectar el ejercicio y desempeño del cargo y a demeritar la percepción propia y frente a la ciudadanía de la imagen y la capacidad, o a denostar, menoscabar

o demeritar los actos que realiza en ejercicio del cargo público para el que la persona resultó electa.

De igual forma, consideró que la violencia institucional es ejercida por agentes del Estado y puede realizarse por medio de normas, prácticas, descuidos y privaciones en detrimento de una persona o grupos de personas; se caracteriza por el daño y reforzamiento de los mecanismos de dominación. Este tipo de violencia comprende prácticas de índole física, sexual, psíquica o simbólica, en contextos restrictivos de la autonomía o libertad que menoscaban la convivencia democrática por atentar contra la integridad y vida de las personas.

De esta forma, para la Sala Especializada, las y los servidores públicos ejercen violencia institucional e impiden el goce y ejercicio de los derechos humanos cuando obstaculizan el acceso a la justicia y a una tutela judicial efectiva; contravienen la debida diligencia; no asumen la responsabilidad del servicio que tienen encomendado; incumplen el principio de igualdad ante la ley; no proporcionan un trato digno a las personas, y omiten brindar protección a la integridad física, psíquica y social de las personas.

A partir de los conceptos anteriores, consideraron que el presidente de la república, la jefa de Gobierno de Ciudad de México y el coordinador parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados realizaron manifestaciones en detrimento de la percepción propia y frente a la ciudadanía de la imagen pública y capacidad de las diputaciones de la oposición que votaron contra la propuesta del presidente de México, y que estas fueron con la intención o la finalidad de denostar, menoscabar o demeritar el sentido de su votación en asuntos legislativos e implantar en la gente la visión de que la forma en que emitieron su voto no fue la correcta.

Incluso, señaló que la campaña dirigida a las y los diputados de oposición que votaron en contra de la reforma energética fue sistemática y generalizada, por lo que no se trató de un hecho aislado, con lo cual se lesionaron valores democráticos fundamentales, lo que hace que no estuviera amparada por la libertad de expresión. Por lo que, al final de cuentas y después de tres resoluciones, la Sala Especializada concluyó que sí hubo violencia política e institucional, cuyo fin era afectar la imagen de las y los diputados de la oposición.

Desde luego, esto no acabó aquí; los principales afectados por esta última determinación impugnaron lo resuelto por la Sala Especializada, lo que dio lugar al expediente SUP-REP-7/2023, que es el caso que nos ocupa.

La Sala Superior revocó la resolución de la Sala Especializada y consideró que en el caso no existió violencia política e institucional por parte del presidente de la república, la jefa de Gobierno de Ciudad de México y el coordinador parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados.

El criterio se basa en que no se actualiza la violencia política porque:

- 1) No se acreditó que, a partir de las expresiones denunciadas, se haya tratado de obstruir el ejercicio del cargo de las diputaciones denunciantes.
- 2) No se acreditó un actuar sistemático tendente a ello.

En suma, la Sala Superior determinó revocar la sentencia impugnada al argumentar que únicamente se confirmó la existencia de violencia política con base en la acreditación previa de la calumnia electoral. Sin embargo, para que se acredite la existencia de violencia electoral, se debe identificar una conducta sistemática que tenga la finalidad de vulnerar la dignidad humana de las personas candidatas. Por el contrario, en el presente caso, la identificación de una campaña sistemática con contenido calumnioso constituye únicamente un análisis de gravedad a dicha infracción, pero no necesariamente la acreditación de violencia electoral.

En cuanto a la violencia institucional, la Sala consideró que para que exista la atribución de ese tipo de violencia se requiere: (i) imputarla a agentes del Estado; (ii) que hayan desplegado o ejercido sus atribuciones, facultades o competencia; (iii) para la realización de actos jurídicos o hechos, y (iv) que hayan tenido por objeto, motivo o fin la violación grave de los derechos humanos de las personas denunciantes.

Tampoco acreditó la existencia de violencia institucional debido a que esta consiste en violaciones graves a los derechos humanos por conductas institucionales del Estado. Lo anterior no es aplicable al caso concreto porque en este asunto no existe el despliegue de una facultad o competencia de ejercicio del poder público.

Para la Sala Superior, esos tipos de violencia solo pueden utilizarse como justificación de sanción cuando las características de las conductas denunciadas tengan la entidad y gravedad suficientes para atribuir ese tipo de responsabilidades; de lo contrario, se podrían generar inconsistencias con las normas que ya tutelan los mismos bienes jurídicos y que ya están previstas.

Por lo tanto, contrario a lo resuelto por la Sala Especializada, la Sala Superior determinó la inexistencia de violencia política e institucional por parte de los dirigentes de Morena.

El análisis

El expediente SUP-REP-7/2023, junto con todas las resoluciones que se emitieron durante su desarrollo, contiene temas que resultan novedosos y que, a mi parecer, son relevantes en la evolución de la jurisprudencia electoral y de la comunicación y el debate en materia política.

El tema central versa acerca del debate político que se dio en torno a la votación llevada a cabo en la Cámara de Diputados respecto de la propuesta de reforma constitucional en materia energética, que en su momento envió el presidente de la república, la cual no alcanzó la mayoría calificada requerida constitucionalmente, ya que las fuerzas políticas opositoras la rechazaron.

En principio, es un tema eminentemente político y legislativo, pero que saltó a la arena electoral; por ello, el primer cuestionamiento es en torno a si efectivamente era o no materia electoral.

En cuanto al fondo del asunto, quienes interpusieron la queja centraron la transgresión en la violencia política e institucional que fue producto de la campaña mediática en la que señalaron que quienes votaron en contra de la reforma eran traidores a la patria; sin embargo, en lo personal, advierto otros temas que también resultan pertinentes y relevantes al caso, como la posible vulneración a la inviolabilidad parlamentaria que está prevista en el artículo 61 constitucional, la afectación a los principios democráticos como la tolerancia y el pluralismo, y los límites a la libertad de expresión en el debate político.

¿Es materia electoral?

Estamos ante un caso difícil, pues es cierto que la legislación electoral no contempla algún tipo de violencia política o institucional ni mucho menos define estos conceptos de manera que se pueda valorar quiénes la pueden cometer y en qué casos se puede dar. Es por esto que gran parte del caso se enfoca en definir qué se entiende por violencia política y violencia institucional y en qué casos se actualiza alguna de estas.

También es claro que no todo lo que ocurre en el contexto y debate político es materia electoral; incluso, siempre he sido crítico de que la justicia electoral quiera conocer de cuestiones que bordean lo electoral pero que no están dentro de su competencia constitucional o legal, pues esto hace que se involucre en temas que van más allá del tipo de casos y asuntos que debe estar resolviendo.

En este caso, desde mi perspectiva, sí existe una connotación electoral importante que justifica de lleno la competencia de la autoridad electoral. Los actos que se denuncian como violencia política e institucional no van más allá del debate parlamentario o del debate público, en el que me parece que la justicia electoral no tiene competencia, pero se insertan en el ámbito electoral en el momento en el que parte de las declaraciones se dirigen a buscar que el electorado de las entidades que tuvieron comicios en 2022 conozca a quienes los denunciados consideraron traidores a la patria, pues esto hace que la campaña iniciada en contra de las y los legisladores opositores por el sentido de su voto se trasladara a la contienda electoral, pues la intención era generar un impacto en la ciudadanía con miras al sentido de su voto.

De ahí que esta primera pregunta que me hago, generalmente en casos como este que inician en un ámbito distinto de lo electoral, a saber, las referencias a las elecciones de 2023 y la búsqueda por incidir en ellas a partir de las declaraciones emitidas por los diferentes actores que fueron denunciados, hace que la competencia asumida por la justicia electoral se encuentre plenamente justificada.

**¿El caso es parte del debate legislativo y político
que se da acerca de los temas polémicos que
forman parte de la vida pública de un país?**

La campaña dirigida hacia las legisladoras y los legisladores de oposición por el voto en contra de la reforma energética, en la que se les acusaba de traidores a la patria, excedió por mucho el debate legislativo, pues si bien tuvo como origen no solo el recinto legislativo, sino el proceso legislativo en su totalidad —e incluso fue más allá, tanto en lo físico, es decir, en los lugares donde se retomó el debate que inició en la Cámara de Diputados, como en las y los actores políticos que los abordaron—, llegó hasta la arena político-electoral, ya que el presidente de la república, la jefa de Gobierno de Ciudad de México y el presidente nacional de Morena abordaron el tema y llamaron traidores a la patria a los legisladores y legisladoras de oposición.

Esto, en primer lugar, permite reflexionar en torno a la inviolabilidad parlamentaria, particularmente en lo previsto en el artículo 61 constitucional, en el que se reconoce que las diputadas y los diputados tienen plena libertad para tomar decisiones en el ámbito legislativo, las cuales incluyen el sentido de sus votos.

Esto, ya que al imputárseles un delito como es el de traición a la patria —el cual se prevé en la CPEUM—, podría implicar que a las legisladoras y los legisladores de oposición se les busque juzgar por el sentido de su voto. Incluso, en las resoluciones se da cuenta de notas periodísticas en las que se señala que se presentó una denuncia en contra de los parlamentarios. Esta arista, aunque no fue abordada en las resoluciones, tiene una vertiente interesante que en el contexto del caso no se puede ignorar.

No está de más recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado por la inviolabilidad parlamentaria, en el sentido de que las legisladoras y los legisladores están protegidos cuando se trata del desempeño de su cargo, tanto en el debate como en la

discusión misma,⁴ y también ha señalado la obligación de que las y los juzgadores deben invocarla de oficio.⁵

¿Se trataba de violencia política institucional o de libertad de expresión?

No se puede ignorar que, en los tiempos actuales, la forma de debatir y comunicar representa ciertos retos. El intercambio de mensajes se lleva a cabo de diversas formas y en diferentes medios, los discursos políticos no solo tienen lugar en los actos públicos o en los medios de comunicación, sino que las redes sociales y los medios digitales también son canales en los cuales se desarrolla el debate político y cuyo alcance es mucho mayor.

A esto hay que sumarle que, de manera particular, el gobierno actualmente lleva a cabo estrategias de comunicación que van más allá de lo convencional, como se ha reconocido en los precedentes de la Sala Superior. Tan solo la conferencia mañanera del presidente constituye un ejercicio inédito en la historia de los gobiernos de este país, pero, además, su impacto es importante, pues no solo el espacio en sí mismo tiene un alcance amplio, sino que la cobertura mediática que se le da hace que los temas ahí abordados tengan mayor peso en el debate público.

En el caso, la campaña en contra de las legisladoras y los legisladores de oposición, en la que se les llamaba traidores a la patria, se llevó a cabo a partir de diferentes plataformas, pues abarcó redes sociales, medios de comunicación convencionales e incluso la conferencia mañanera del presidente de la república.

Como señalé desde la introducción, me parece que el caso se debió abordar desde un enfoque de libertad de expresión y sus límites, pues se trató de una campaña mediática que trascendió al ámbito legislativo

⁴ Ver tesis de rubro INMUNIDAD PARLAMENTARIA ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 61 CONSTITUCIONAL QUE LA ESTABLECE.

⁵ Ver tesis de rubro INMUNIDAD PARLAMENTARIA CONSTITUYE UNA GARANTÍA DE ORDEN PÚBLICO INDISPONIBLE PARA EL LEGISLADOR, QUE DEBE INVOCARSE DE OFICIO POR EL JUZGADOR.

al ser expuesta en medios de comunicación, redes sociales y por diferentes servidores públicos que no son parte de la legislatura.

El objetivo de la campaña en la que se les llamó traidores a la patria a las legisladoras y los legisladores de oposición se centró en evidenciar su rechazo a una reforma que para el presidente de la república y el gobierno federal era importante, y, al ser rechazada, se optó por calumniarlos en medios de comunicación y redes sociales, buscando generar también un impacto negativo en su imagen y reputación, así como en la de los partidos a los que pertenecen, de cara a las elecciones de ese año.

Esto hace que, en realidad, lo que se debía valorar era si la campaña para hacer acusaciones de traición a la patria era legítima y válida como parte del debate político y en el entorno democrático o si representaba un límite válido a la libertad de expresión por generar un daño a la reputación e imagen e, incluso, caer en violencia política o institucional.

Por lo anterior, considero que el análisis del caso debió ser más profundo, específicamente respecto a la idoneidad de este tipo de debate en relación con los valores democráticos, pues aunque en el ámbito nacional no existe una base legal ni jurisprudencial para hacer un estudio de esta naturaleza, a escala convencional sí se han establecido estándares respecto de los cuales se podía hacer una valoración más completa, el cual abarcara no solo la violencia política o institucional, sino también los alcances de la libertad de expresión.

Reconozco que el análisis del caso desde esta vertiente debió haberse planteado desde las denuncias que se presentaron ante las autoridades electorales, a efectos de que tuvieran conocimiento de la situación, la investigaran y emitieran un pronunciamiento acerca del mismo.

¿Cuáles son los límites al debate político?

Señalado lo anterior, en consecuencia, lo pertinente sería determinar si existen límites válidos a la libertad de expresión en el debate político a partir de los cuales se considere que una campaña mediática y en las redes sociales, en la que se señale de traidores a la patria a legisladoras y legisladores de oposición por el sentido de su voto en un tema legislativo, pueda considerarse como excesiva y contraria a los principios democráticos, así como atentatoria de los derechos de los parlamentarios.

En este sentido, vale la pena considerar que, actualmente, algunas de las mayores amenazas a las democracias son aspectos relacionados con la comunicación y la calidad del debate; es decir, me refiero a la desinformación; las noticias falsas, y los discursos de odio, de confrontación y polarización, los cuales se tienen que valorar en su justa dimensión, de acuerdo con el contexto y los valores democráticos en juego.

La democracia exige la mayor calidad posible de discusión pública, lo que hace que el debate se maximice y la libertad de expresión se fortalezca y proteja, tanto respecto de la la emisión de expresiones inofensivas y bien recibidas por la opinión pública como de aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios, a los candidatos que buscan ejercer cargos públicos o a un sector cualquiera de la población.

Sin embargo, la libertad de expresión en el debate público no es ilimitada. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha hecho hincapié en la especial importancia que tiene proteger la libertad de expresión en lo que se refiere a las opiniones minoritarias, y ha enfatizado que las restricciones a la libertad de expresión no deben perpetuar los prejuicios ni fomentar la intolerancia.⁶ La importancia de no permitir que el discurso llegue hasta esos límites es evitar trastocar valores democráticos como la pluralidad y la tolerancia.

La Corte IDH ha señalado que los jueces tienen la obligación de poner el contexto y el respeto a la reputación. En el caso *Tristán Donoso vs. Panamá*, sostuvo que el Poder Judicial debe considerar el contexto en el que se realizan las expresiones en asuntos de interés público; el juzgador debe ponderar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás con el valor que tiene en una sociedad democrática el debate abierto acerca de temas de interés o preocupación pública.⁷

En el caso en estudio, a mi juicio, no fue considerado el contexto y el respeto a la reputación de las legisladoras y los legisladores de oposición, no solo por el tema de la calumnia, sino porque, además, se les estaba inquisitando por el sentido de su voto en un tema legislativo y

⁶ Ver CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

⁷ Corte IDH, *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 123.

se realizó una campaña mediática de alcances importantes para desprestigiarlos ante el electorado, incluso con la imputación de un delito que es de gravedad e impacto.

Si bien es importante maximizar el debate público y garantizar la libertad de expresión con una protección reforzada por tratarse de cuestiones que impactan en la vida política del país, el límite se da cuando se ataca a las minorías por el sentido de su voto en un tema legislativo, ya que ello implica comprometer la pluralidad y generar intolerancia a la disidencia.

Por otro lado, considerando que los sujetos involucrados de un lado y del otro —denunciantes y denunciados— son servidores públicos, es pertinente tomar en cuenta que, en estos casos, también existe un margen mayor de protección en cuanto a la libertad de expresión, pues es por medio del debate público como se puede valorar su desempeño e incluso hacer críticas al mismo. Aunque tampoco es absoluto, pues, como lo ha sostenido la Corte IDH, cuando los funcionarios no puedan ser judicialmente protegidos en cuanto a su honor, en caso de que este sea objeto de ataques injustificados, han de serlo de forma acorde con los principios del pluralismo democrático y por aquellos mecanismos que no tengan la potencialidad de generar inhibición ni autocensura.⁸

De esta forma, ante la falta de un marco normativo relacionado con la violencia política e institucional, la cual tuvo como detonante el ejercicio de la libertad de expresión de servidores públicos y partidistas, el estudio y análisis del caso debió haber tomado como referencia los estándares internacionales que se tienen para la libertad de expresión y los límites que esta tiene en el debate público y en los contextos electorales.

¿Este tipo de debate público es deseable en una democracia sana y de calidad? Es la pregunta que, a mi juicio, centraba las aristas fundamentales del caso y que resultaba clave para resolverlo. Para mí, la respuesta se encuentra en la jurisprudencia interamericana citada, pues si bien estoy a favor de un debate público amplio, abierto y robusto, los límites al mismo son la tolerancia y la pluralidad, por lo que una campaña orquestada desde la mayoría y por el gobierno, en la que se señale a

⁸ Ver Corte IDH, Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 128.

la minoría opositora por el sentido de su voto en una cuestión legislativa y que se le busque imputar un delito debido a ello, me parece que trastoca los límites democráticos para la libertad de expresión.

Conclusiones del caso

De lo estudiado y analizado del caso puedo señalar las siguientes conclusiones:

- El contexto en el cual se da la denuncia es importante, pues para hacer una valoración más completa es necesario considerar elementos como el debate parlamentario que se da, las motivaciones de la campaña en la que se le señala a las legisladoras y los legisladores de oposición como traidores a la patria y los alcances de la misma, así como los medios y la plataforma a partir de las cuales se genera y los sujetos y actores involucrados en su difusión.
- El caso debió tener un estudio más amplio a fin de abarcar la infracción desde el punto de vista de la libertad de expresión y los límites válidos que esta tiene en el contexto del debate parlamentario y público.
- También ameritaba que se considerara como una de las aristas la garantía de inviolabilidad parlamentaria prevista en el artículo 61 constitucional, pues el origen del caso es el debate legislativo que se tuvo en la Cámara de Diputados con motivo de la reforma energética propuesta por el Ejecutivo federal.
- Aunque el planteamiento realizado desde las denuncias versaba en torno a la calumnia y la violencia política e institucional, el análisis también daba para abordarse desde una perspectiva más amplia y a partir de la validez de un debate público de esta naturaleza en un contexto democrático en el que la pluralidad y la tolerancia son valores fundamentales del sistema electoral. Aunque en alguna de las resoluciones que se emitieron en este caso sí se hizo algún señalamiento a los principios y valores democráticos, el estudio no fue más allá de una simple mención.
- Los conceptos de violencia política e institucional no se encuentran en la legislación electoral mexicana; pese a ello, el estudio no

buscó abarcar algún estándar internacional ni se extendió a lo que la jurisprudencia internacional ha abordado respecto a la libertad de expresión y sus límites válidos.

- Son este tipo de asuntos en los que es deseable un análisis integral de las diferentes aristas que abarca el caso en comento; es justo el PES el que se presta para hacer un estudio amplio y exhaustivo de las violaciones que se advierten a la luz de la denuncia presentada, pues es esta precisamente la naturaleza de los procedimientos especiales sancionadores.

Reflexiones finales

En un sentido más amplio, a partir de la revisión de este caso y de los elementos que se advierten tanto en el fondo del asunto como en el trámite y la sustanciación del mismo, hago algunas reflexiones finales que van más allá de la sentencia y del planteamiento del caso en comento, ya que versan en torno a la vigencia de los procedimientos especiales sancionadores y su eficacia; lo anterior, a mi juicio, vale la pena revisar y revalorar, pues es un aspecto necesario a abordar en caso de futuras reformas electorales.

El procedimiento especial sancionador como estrategia de comunicación

Este caso es un buen ejemplo de que el PES es utilizado por muchos actores políticos como parte de su estrategia mediática y de comunicación, y esto se evidencia no solo por el contexto, sino también en la calidad de los escritos de queja que se presentan y la manera de plantear las irregularidades o los ilícitos. Este uso mediático de los procedimientos sancionadores impide que en muchas ocasiones se presenten quejas de calidad, pues, por el contrario, se elabora un documento inicial muy básico y se deja que sea la autoridad electoral la que haga todo el trabajo de investigación, obtención de pruebas e incluso de planteamiento de fondo de la materia de la denuncia.

Pérdida de lo sumario del PES

El procedimiento especial sancionador se ha vuelto complejo, ha perdido la sumariedad y el desahogo a fin de obtener una resolución final y, en definitiva, se ha vuelto un camino tortuoso. En este caso se requirieron siete fallos para tener en definitiva resuelto el procedimiento. Las denuncias se presentaron en abril de 2022 y la sentencia final se emitió en marzo de 2023, es decir, 11 meses después. Este es un señalamiento recurrente en procedimientos sancionadores de este tipo. Atendiendo a la naturaleza del PES y las razones que llevaron a su creación en 2006, es pertinente retomar la brevedad en la emisión de sus resoluciones con carácter definitivo; ello ocurre porque, en algunos casos, la Sala Superior asume plenitud de jurisdicción en función de dar definitividad y certeza.

Ineficacia ante servidores públicos

El PES es parcialmente ineficaz en casos que involucren a servidores públicos, pues si bien se puede estudiar y determinar su responsabilidad por violaciones a la legislación electoral, la autoridad electoral carece de atribuciones para sancionarlos. Son estos casos en los que se advierte que la autoridad electoral carece de atribuciones suficientes para garantizar con eficacia la observancia del principio de legalidad, pues cuando existen posibles violaciones a la legislación electoral no se tienen las herramientas suficientes para que, en el supuesto de que el sujeto involucrado sea una persona servidora pública, puedan existir consecuencias o sanciones para inhibir que la conducta ocurra de nuevo.

Los principios del derecho penal no son aplicables

En diferentes resoluciones del caso se cita una vieja jurisprudencia de 2002 en la que se señalaba que al PES le son aplicables los principios del derecho penal. Considero que esta jurisprudencia no solo no es aplicable, sino que además ha sido superada, pues el desarrollo legislativo y jurisprudencial actual en nada tiene que ver con los principios del derecho penal; si algo ha mostrado el PES es que es mucho más flexible

que el derecho penal y tiene sus propias características. Dicha jurisprudencia es de 2002, y de entonces a la fecha han pasado más de 20 años de evolución en los que el derecho administrativo sancionador ha adquirido otra connotación.

Violencia política e institucional son un tema novedoso

El caso aborda un tema novedoso, pues la legislación electoral no ha definido la violencia política ni la violencia institucional, por lo que no existe un parámetro, ni siquiera en la jurisprudencia electoral, para definir estos tipos de violencia. Lo que se hizo fue usar como base un precedente (SUP-REP-61/2020); sin embargo, ese precedente en nada hace referencia a la violencia política o institucional, pues se trata de un desechamiento que fue resuelto en pocas páginas. En este sentido, es claro que el tema de la violencia política e institucional para la justicia electoral resultaba bastante novedoso, no solo por la falta de regulación, sino también por la ausencia de jurisprudencia o precedentes en la materia. En situaciones como estas vale la pena partir de estándares convencionales para comenzar a crear la jurisprudencia nacional.

Un enfoque de libertad de expresión

En el contexto electoral, la libertad de expresión es uno de los derechos que amerita una protección reforzada, así lo señala la jurisprudencia del Tribunal Electoral y los estándares internacionales en materia de derechos humanos; esto amerita que, en el análisis de los casos cuya materia se relacione con la libertad de expresión, sea deseable llevar a cabo un análisis amplio del tema y las posibles ilegalidades que puedan advertirse, ya que constituye un aspecto toral en cualquier sistema electoral. Adicionalmente, en el caso mexicano existen diferentes cuestionamientos en torno al modelo de comunicación política y su restricción con la libertad de expresión; por ello, los criterios emitidos desde la jurisprudencia electoral son fundamentales.

Límites a la libertad de expresión dentro del debate público

El caso permitía un análisis de fondo respecto a los límites de la libertad de expresión en contextos del debate político y el alcance que puede tener dentro del debate la crítica al desempeño de los servidores públicos. Este ángulo no fue abordado en ninguna de las múltiples resoluciones emitidas, aunque reconozco que tampoco se trató de una temática que, por lo que se alcanza a entender, fuese planteada desde las denuncias originales; no obstante, considero que el ángulo hubiera sido necesario a partir del análisis de la violencia política o institucional, pues, a mi parecer, eran situaciones intrínsecas, ya que la violencia se originó por exceder los límites válidos a la libertad de expresión dentro del debate público.

El procedimiento especial sancionador y la integridad electoral

Los órganos jurisdiccionales que son definitivos deben valorar los asuntos de su competencia con base en una visión amplia; ello pasa por determinar el impacto de una posible irregularidad en el respeto a los valores democráticos, por lo cual, cuando el asunto lo permite, el análisis debe medir también la repercusión que se tiene en la vida democrática y la consolidación del sistema electoral. La razón de ser del PES fue detener violaciones a la legislación electoral que tuvieran un impacto en las comisiones en curso, lo cual pasa por un tamiz de integridad electoral que no siempre se tiene.

El diseño del procedimiento especial sancionador y la definitividad de sus resoluciones

El PES es un mecanismo específico que prevé la legislación electoral y que, como he señalado, sirve para evitar que las irregularidades o infracciones a la legislación electoral trasciendan en la contienda. De acuerdo con este entendimiento, es necesario repensar el diseño dual que tiene el PES, el hecho de que una autoridad de carácter administrativo sea la sustanciadora y otra de carácter jurisdiccional la resolutora,

y, a la par de ello, también valorar la definitividad que tienen las resoluciones que emite la Sala Regional Especializada, pues el hecho de que todas puedan ser siempre recurribles ante la Sala Superior hace que lo sumario del procedimiento se pierda, aunado a que los tiempos para resolver en la última instancia no estén establecidos de manera tajante.

La eficacia del procedimiento especial sancionador

Cuando revisamos asuntos como el que se resuelve en el expediente SUP-REP-7/2023, que ha sido materia de este trabajo, la pregunta que nos debemos hacer, por todo lo que se ha señalado, es ¿el procedimiento especial sancionador sigue siendo eficaz para evitar que las irregularidades trasciendan a una elección y, sobre todo, para disuadir a los sujetos infractores de volver a cometer este tipo de conducta? Después de 18 años de la creación del PES, su eficacia parece haberse agotado.

A manera de corolario, el análisis del caso sirve para valorar cuestiones concretas de los temas que se abordan en una sentencia y que son objeto de análisis por la justicia, en este caso, la electoral, pero también debe ser útil para ampliar la perspectiva y visualizar aspectos que la propia dinámica de la impartición de justicia no advierte en lo interno, pero que el estudio y análisis externo sí permite y puede ampliar. Es por ello que el análisis de casos debe enriquecer la justicia electoral y aportarle una visión crítica y reflexiva, no solo respecto de los méritos de una sentencia, sino también desde el diseño de los temas que abarca.

Fuentes consultadas

- CIDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 128.
- . Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 123.
- . Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.
- Comunicado de prensa de la Presidencia de la República. 1 de octubre de 2021. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/garantizar-energia-electrica-a-precios-justos-para-los-mexicanos-proposito-de-la-iniciativa-de-reforma-constitucional-presidente?idiom=es>
- Laboratorio Electoral. 29 de noviembre de 2022. 4 años de AMLO, <https://www.laboratorioelectoral.mx/documentos>
- Redacción, Cronología de la reforma energética en materia eléctrica de 2022, 25 de mayo de 2022, *El Economista*, consultable en <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Cronologia-de-la-reforma-energetica-en-materia-electrica-de-2022-20220525-0075.html>
- Relatoria Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión, 2010, consultable en https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/libro/contenido_MJIAS.html#p42
- Sentencia. SRE-PSC-126/2021. Denunciante: Angélica Ledesma Mesa. Denunciada: Melba Nelia Farías Zambrano. <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0126-2021.pdf>
- . SUP-REC-61/2020. Actor: Rosa María Aguilar Antonio. Autoridad responsable: Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/REC/61/SUP_2020_REC_61-921508.pdf
- . SUP-REP-7/2023 y acumulados. Actores: presidente de la república y otros. Autoridad responsable: Sala Regional Especiali-

zada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REP-0007-2023.pdf>

Tesis de rubro. “INMUNIDAD PARLAMENTARIA ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 61 CONSTITUCIONAL QUE LA ESTABLECE”.

Localizable como I.7o.C.52 K, novena época.

—. “INMUNIDAD PARLAMENTARIA CONSTITUYE UNA GARANTÍA DE ORDEN PÚBLICO INDISPONIBLE PARA EL LEGISLADOR, QUE DEBE INVOCARSE DE OFICIO POR EL JUZGADOR”. localizable como 1a. XXVIII/2000, novena época.

La prórroga de la dirigencia nacional del Partido Revolucionario Institucional. Más allá del caso concreto (SUP-JE-20/2023 y acumulado)

Guadalupe Salmorán Villar

Introducción

En agosto de 2019, Alejandro “Alito” Moreno Cárdenas fue electo como dirigente nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI) por un periodo de cuatro años que concluiría en agosto de 2023. Para definir su relevo, debía convocarse a una elección interna en el primer semestre del año en curso. No obstante, a finales de 2022, el partido aprobó, por la vía extraordinaria, diversas modificaciones a sus documentos básicos que, entre otras cosas, permitirían la ampliación del mandato de Alejandro Moreno al frente de la dirigencia nacional del partido hasta después de los comicios 2023-2024, esto es, por un año más, hasta octubre de 2024.

En este trabajo se ofrecen algunas reflexiones críticas acerca de la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (TEPJF, SUP-JE-20/2023 y acumulado) que, en mayo de 2023, validó tales modificaciones estatutarias y reglamentarias, a pesar de que, como se verá en este texto, existieron varias irregularidades al procedimiento de reforma llevado a cabo por el partido. A diferencia de lo que se ha dicho en otros espacios (Rodríguez García, 2023: 29-31), los inconvenientes de este asunto no tienen que ver en sí con el contenido de las reformas que fueron certificadas por el TEPJF, ni siquiera con la facultad para prorrogar la dirigencia nacional del partido. Como se verá enseguida, esta posibilidad existía en los Estatutos del PRI mucho antes de esa última reforma. Lo que cambió en esta ocasión fue el

marco temporal en el que dicha atribución puede ser ejercida. El meollo principal reside, a mi parecer, en el procedimiento extraordinario elegido para aprobar las enmiendas a los documentos básicos del partido. Contrariamente a lo aducido por el voto mayoritario de la Sala Superior, el órgano competente para realizar las adecuaciones a la normativa interna del PRI era la Asamblea Nacional, no el Consejo Político Nacional (CPN), por lo que, desde mi perspectiva, fue un desacierto que el Tribunal Electoral revocara la resolución del Instituto Nacional Electoral (INE) mediante la cual determinó imposible pronunciarse respecto de la validez de tales reformas y asumiera en plenitud de jurisdicción el análisis de constitucionalidad y legalidad de buena parte de las modificaciones acogidas por el PRI, en particular, aquellas relacionadas con la vida interna del partido.

Para explicarlo, el trabajo está estructurado en tres secciones. Para iniciar reconstruyo, a grandes rasgos, algunos de los argumentos que justifican el fallo del TEPJF y sus efectos. Posteriormente, expongo aquellos que me parecen los aspectos más problemáticos de la sentencia, relativos a tres cuestiones, principalmente: (i) el procedimiento extraordinario adoptado para reformar los estatutos del partido, (ii) la atribución del Consejo Político Nacional para prorrogar el mandato de la dirigencia nacional y (iii) los alcances de la revisión normativa que realizan las autoridades electorales, especialmente el INE, a los procesos de enmienda intrapartidaria. Finalmente, expongo algunas reflexiones finales acerca de los problemas alrededor de que los partidos normalicen el invocar métodos excepcionales para modificar sus documentos básicos y la recurrencia por aplazar indebidamente los mandatos de sus liderazgos con el respaldo del Tribunal Electoral.

El fallo de la Sala Superior

El 19 de diciembre de 2022, el Consejo Político Nacional del PRI¹ convocó a una sesión extraordinaria en la que se aprobaron diversas modi-

¹ El Consejo Político Nacional es el órgano deliberativo de dirección colegiada, de carácter permanente, subordinado a la Asamblea Nacional, en el que las fuerzas más significativas del

ficaciones a las disposiciones estatutarias y reglamentarias, relacionadas con la renovación de sus órganos de dirigencia, la conformación de sus órganos directivos y otras reglas de funcionamiento interno. Entre las primeras destaca la reforma a la fracción XXXVII del artículo 83, que amplió el periodo que tiene el propio Consejo Político Nacional para ejercer su atribución de prorrogar el mandato de la dirigencia nacional. A partir de dicha reforma, cuando ese encargo concluya antes del inicio del proceso electoral, el CPN puede alargar la duración del titular de la dirigencia nacional dentro de los 90 días hábiles —en lugar de tres meses— previos a los comicios.

Como parte del procedimiento, el PRI comunicó las modificaciones y solicitó al Consejo General del INE que calificara su constitucionalidad y legalidad.² Sin embargo, el INE determinó que era imposible pronunciarse al respecto, al considerar que el órgano político no había justificado debidamente la necesidad de realizar las modificaciones, como lo exige su normativa interna (INE, 2023).

Conviene recordar que, con base en los estatutos del partido (artículo 14), compete a la Asamblea Nacional reformar las normas estatutarias, los documentos básicos y el código de ética por el voto mayoritario de sus delegados. Solo en casos extraordinarios, y por las siguientes razones, el Consejo Político Nacional puede modificar sus documentos básicos (artículo 16):

- 1) En caso de que esté debidamente justificado.
- 2) Derivado de una reforma legal.
- 3) Por resolución de las autoridades electorales.

En tanto que las modificaciones se realizaron con fundamento en el primer supuesto del artículo 16 de los Estatutos (INE, 2023), el INE

partido son corresponsables de la planeación, decisión y evaluación política (artículo 72 de los Estatutos del partido).

² En términos de lo dispuesto en los artículos 25, párrafo 1, inciso I, y 36 de la Ley General de Partidos Políticos. Pero también de lo dispuesto en el Reglamento sobre modificaciones a documentos básicos, registro de integrantes de órganos directivos y cambio de domicilio de agrupaciones y Partidos Políticos Nacionales; así como respecto al registro de reglamentos internos de estos últimos y la acreditación de sus representantes ante los Consejos del Instituto Nacional Electoral. Aprobado mediante el acuerdo INE/CG272/2014 (en adelante, Reglamento del INE).

determinó que el partido no había cumplido con su obligación de ofrecer una motivación reforzada para justificar el supuesto de excepción. Inconformes con el resultado, el PRI, junto con otras personas militantes, acudieron ante la Sala Superior del TEPJF a fin de controvertir la decisión. A diferencia del INE, la Sala Superior estimó que las modificaciones sí estaban debidamente justificadas; con base en la sentencia, en ejercicio del principio de autoorganización y autodeterminación, el partido había buscado fortalecerse internamente y armonizar sus normas estatutarias con el marco jurídico electoral, ante la inminente publicación del paquete de reformas en la materia conocidas popularmente como Plan B. De acuerdo con la Sala Superior, aquellas

debieron considerarse una única razón para acreditar el llamado «caso debidamente justificado», en el sentido de que la armonización de la normativa interna con el marco jurídico electoral que era inminente era necesaria para fortalecer la organización del partido político. (SUP-JE-20/2023 y acumulado: § 209)

A juicio del TEPJF, las modificaciones a los estatutos del partido fueron realizadas por el Consejo Político Nacional, un órgano legitimado para asumir de forma extraordinaria la facultad de reformar los estatutos mediante el procedimiento previsto. Por consiguiente, el INE había excedido sus atribuciones al exigirle una motivación reforzada para modificar su normativa interna, y calificó la determinación del árbitro electoral nacional como una intromisión indebida a la vida interna del partido y a su autodeterminación (SUP-JE-20/2023 y acumulado: §192).

Ahora bien, como siguiente paso, y a fin de garantizar la certeza en la operatividad del PRI antes del inicio del proceso electoral 2023-2024, la Sala procedió a analizar en plenitud de jurisdicción, esto es, en sustitución del INE, la legalidad y constitucionalidad de las reformas estatutarias. Recordemos que esta figura se justifica cuando es indispensable una acción rápida, inmediata y eficaz por los tiempos electorales, con la finalidad de evitar que se genere alguna afectación irreparable a los derechos fundamentales u otros principios y valores constitucionales de carácter electoral.³

³ TEPJF, Tesis XIX/2003.

Es importante señalar que la Sala Superior no se pronunció respecto de todas las reformas, sino exclusivamente en aquellas relacionadas con los aspectos organizativos y asuntos internos del partido, en tanto que —a su consideración— tales cuestiones repercuten en la participación del instituto político en el proceso electoral y en los actos preparativos de este (SUP-JE-20/2023 y acumulado: § 233). El Tribunal Electoral convalidó el apego a la Constitución y las leyes en la materia de todas y cada una de las modificaciones a los estatutos relativas a:

- 1) Las atribuciones del CPN para prorrogar el mandato de la dirigencia nacional, para aprobar el plan nacional de elecciones,⁴ para constituir candidaturas comunes —con la posibilidad de delegar dicha atribución a la Presidencia del Comité Ejecutivo Nacional— y para elaborar el Reglamento de Coordinación Nacional de Afiliación y Registro Partidario.
- 2) La atribución a cargo de la Presidencia del Comité Ejecutivo Nacional a fin de expedir la convocatoria para la elección de las consejerías políticas nacionales.
- 3) La conformación del Comité Ejecutivo Nacional, que conllevó suprimir una de sus secretarías, crear otras dos —de asuntos religiosos y medio ambiente— e instituir la Coordinación Nacional de Afiliación y Registro Partidario.
- 4) La delimitación de las facultades de las nuevas áreas y de la Secretaría Jurídica y de Transparencia.

Respecto de la modificación al artículo 83, fracción XXXVII, de los Estatutos del PRI, referente a la atribución del Consejo Político Nacional para prorrogar el periodo de la dirigencia nacional, en el periodo de 90 días hábiles previos al inicio del proceso electoral, la Sala Superior puntualizó básicamente dos cuestiones.

⁴ El plan nacional de elecciones es el documento rector elaborado, en los años de elección federal, por la Secretaría de Acción Electoral del Comité Ejecutivo Nacional y aprobado por el Consejo Político Nacional. En dicho documento se establecen las prospectivas, los objetivos y las metas a alcanzar por el partido en un proceso electoral a partir de un análisis de las condiciones socioeconómicas y políticas del país, guiado por los principios más avanzados de la planeación y que presenta objetivos, estrategias y líneas de acción definidas (SUP-JE-20/2023 y acumulado: § 346-347).

Por un lado, que la decisión de prorrogar el mandato de la dirigencia nacional es una atribución que ya se encontraba prevista en los estatutos, no un supuesto jurídico novedoso. Basta recordar que esa facultad fue incorporada a mediados de 2020 y ya había sido validada por el TEPJF. En ese año, la Sala Superior sostuvo que atribuir al CPN la facultad para prorrogar el mandato de sus dirigencias nacionales, dentro de los tres meses previos al inicio de un proceso electoral, no transgredía los derechos de la militancia.⁵ De tal forma que, desde entonces, la militancia sabía de la posibilidad de prorrogar la dirigencia con motivo de la proximidad de los procesos electivos.

Por otro, que se trata de una facultad extraordinaria que el CPN puede o no ejercer y responde a un fin legítimo: asegurarse que la renovación de la dirigencia no coincida con ningún proceso de selección de candidaturas ni con los procesos electorales (SUP-JE-20/2023 y acumulado: § 297 y 328). Lo anterior, con el fin de dar continuidad a las funciones de los órganos partidistas que intervienen en la preparación y ejecución de los procesos electivos.

La Sala Superior precisó, sin embargo, que la ampliación de encargo de la dirigencia nacional

deberá atender a la circunstancia extraordinaria, o razón misma por la que fue concedida, por lo que no podrá extenderse más allá de lo necesario para que se lleve a cabo la renovación de la dirigencia nacional, una vez concluido el proceso electoral de que se trate. (SUP-JE-20/2023 y acumulado: § 322)

De conformidad con lo anterior, la Sala Superior revocó la resolución del INE, declaró la procedencia constitucional y legal de las reformas estudiadas y ordenó al Consejo General a emitir una nueva determinación respecto de las porciones normativas que no fueron

⁵ A criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dicha modificación no era otra cosa que una especificación en cumplimiento de otra disposición estatutaria (artículo 173), según la cual, el proceso de renovación de las dirigencias de los comités Ejecutivo Nacional, directivos de las entidades federativas, municipales o de las demarcaciones territoriales de Ciudad de México y seccionales no debía coincidir con ningún proceso interno para postular candidaturas a cargos de elección popular del mismo ámbito o superior, ni entre el inicio del proceso y hasta el día de la calificación del cómputo de la elección de que se trate. En consonancia, además, del artículo 14, párrafos primero y segundo del Reglamento para la Elección de Dirigentes y Postulación de Candidaturas del partido (SUP-JDC-2456/2020 y acumulados: 107).

materia del fallo.⁶ La sentencia judicial fue aprobada por una mayoría de cinco votos, con el voto en contra del magistrado presidente Reyes Rodríguez Mondragón y la magistrada Janine M. Otálora Malassis.

Los desaciertos de la sentencia

Como hemos visto, el TEPJF convalidó la reforma a diversas disposiciones estatutarias y reglamentarias relacionadas con la vida interna del partido y que fueron aprobadas por el Consejo Político Nacional, en sustitución de la Asamblea Nacional. A consideración de la Sala Superior, estaba debidamente justificado recurrir a dicha vía extraordinaria porque el partido buscó fortalecer su cohesión interna y armonizar su normativa con el marco jurídico electoral. Sin embargo, estimo que la determinación del voto mayoritario en este asunto fue desafortunada, no tanto por razones atinentes al contenido de la reforma, sino, fundamentalmente, por el método adoptado por el partido para reformar sus estatutos.

La mayor controversia con esta sentencia no tiene que ver con la ampliación del plazo para decidir en torno a la prórroga de la dirigencia nacional del partido ante la proximidad de los comicios. Desde mi punto de vista, son aún más significativas las deficiencias observadas en el procedimiento de enmienda estatutaria. Tal como fue advertido por el INE, de conformidad con los Estatutos del PRI, el órgano competente para realizar los cambios a la normativa interna es la Asamblea Nacional. Contrariamente a lo argüido por la Sala Superior, el partido incumplió con los requisitos necesarios para recurrir a la vía extraordinaria, no justificó debidamente la imposibilidad para convocar a la Asamblea Nacional ni ofreció argumentos suficientes para motivar que

⁶ Me refiero a las reformas en los artículos 83, 86, 89, 99, 113 bis, 113 ter, 119 bis, 159 y 183 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), realizadas por el Consejo Político Nacional del PRI en su sesión del 19 de diciembre de 2022. El Instituto Nacional Electoral estudió la constitucionalidad y legalidad de las reformas que quedaron pendientes, en específico, respecto de los artículos 93, 184, 185, 189, 190, 191 y 193 de los Estatutos del PRI, mediante la resolución INE/CG393/2023. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2023.

las reformas fuesen realizadas por el Consejo Político Nacional, en sustitución de aquel órgano deliberativo.

Asimismo, quisiera llamar la atención acerca de otro de los aspectos problemáticos de esta sentencia, concerniente a la bipartición del examen de constitucionalidad y legalidad que hizo la Sala Superior entre el Consejo General del INE y su propia jurisdicción. Como argumentaré más adelante, dicha determinación se basa en una interpretación errónea, y en exceso limitativa, que hace el Tribunal Electoral respecto de los alcances de la facultad para revisar la regularidad normativa de los procedimientos de reforma estatutaria, a cargo del árbitro electoral nacional.

Incumplimiento del procedimiento previsto para reformar los Estatutos del partido

Los partidos políticos están obligados a observar estrictamente las reglas que regulan sus procedimientos de reforma estatutaria. En otros asuntos, el Tribunal Electoral ha sido enfático al señalar que cuando un partido político incumple con las disposiciones de su normativa interna contraviene el principio de legalidad. Todo partido político está obligado a conducir sus actividades dentro de los cauces legales, incluidos sus documentos básicos y, particularmente, lo dispuesto en sus estatutos. Por tanto, el respeto de la normativa partidaria es una obligación legal.⁷

De acuerdo con los estatutos del PRI, el órgano competente para realizar los cambios a tales documentos es la Asamblea Nacional, mas no el CPN. Ambos son órganos de dirección, en el ámbito nacional, pero es la Asamblea el órgano supremo y con mayor representatividad del partido. El Consejo Político Nacional, junto con otros tantos cuerpos políticos, es parte integrante de la Asamblea Nacional, pero se trata siempre de un órgano, conviene subrayarlo, subordinado a esta.

Si bien los partidos tienen un amplio margen para regular su vida interna, estos deben garantizar el derecho de sus integrantes para definir el contenido de sus documentos básicos, entre ellos, los estatutos. Precisamente, uno de los requisitos mínimos para considerar democrático

⁷ TEPJF, Tesis relevante IX/2003.

a un partido consiste en garantizar la mayor deliberación y participación posible en los procesos de toma de decisiones y de conformidad con las directrices adoptadas en su normativa interna.⁸

De conformidad con los Estatutos del PRI (artículos 14, 69 y 70, fracción I), la Asamblea Nacional es el órgano partidista facultado para emitir, reformar, adicionar o derogar los documentos básicos del partido y el Código de Ética Partidaria. Si bien en principio la Asamblea Nacional sesiona de manera ordinaria cada tres años,⁹ dicho órgano también puede sesionar de forma extraordinaria para desahogar asuntos específicos, cuando el Consejo Político Nacional lo estime necesario (artículo 69, párrafo cuarto). De modo que, antes de sustituirla por completo en esta importante tarea, lo que correspondía en este caso era que el CPN convocara a una sesión extraordinaria con el fin de que la Asamblea Nacional se pronunciara respecto de las propuestas de modificación estatutaria.

En segundo lugar, la aprobación de toda reforma estatutaria en casos debidamente justificados implica inexorablemente la imposibilidad —jurídica, temporal, material y financiera— para realizar una Asamblea Nacional. Como se ha dicho, solo en situaciones excepcionales, y con base en tres supuestos específicos, el CPN puede reformar, adicionar o derogar los estatutos i) cuando esté debidamente justificado, ii) por reforma legal y iii) por orden de alguna autoridad electoral. En este sentido, era obligación del partido acreditar el supuesto de emergencia o urgencia que justificara la imposibilidad de convocar a la Asamblea Nacional y, por ende, la necesidad de procesar por vía extraordinaria las reformas estatutarias. No obstante, el Consejo Político Nacional se limitó a señalar las causas que, a su juicio, motivaban el contenido y la pertinencia de la reforma, mas no la razón que lo legitimaba a reemplazar a la Asamblea Nacional para autorizar los cambios.

Como sostiene el INE, la hipótesis debidamente justificada “implica la obligación del partido de realizar una motivación reforzada sobre el caso por el cual se actualiza el supuesto de excepción, ya que la modificación a los documentos básicos del partido atañen [*sic*] directamente a

⁸ TEPJF, Jurisprudencia 3/2005.

⁹ La última sesión ordinaria de la Asamblea Nacional del Partido Revolucionario Institucional se realizó el 11 de diciembre de 2021, por lo que la próxima está prevista hasta 2024.

los derechos de la militancia” (INE, INE/CG129/2023: 62). En esa misma línea, la Sala Superior ha reconocido que, si bien las autoridades electorales están obligadas a tutelar los principios de organización y autodeterminación que rigen la vida interna de los partidos, deben hacerlo siempre en armonía con los derechos de las personas militantes, entre los que destacan la libertad de afiliación y participación democrática en la formación de la voluntad del partido.¹⁰

El Consejo Político Nacional no cuenta con una facultad discrecional para modificar la normativa interna, debe mediar siempre una razón que justifique el ejercicio de esa facultad extraordinaria. En el procedimiento llevado por el INE, el partido mencionó que “financieramente se encontraba imposibilitado para cubrir gastos de un evento de tal magnitud” (INE, INE/CG129/2023: 68). Sin embargo, además de no presentar prueba alguna para acreditar esa situación —como el propio INE advirtió—, el partido pudo haber llevado a cabo el ejercicio deliberativo de manera híbrida (de manera presencial y a distancia) o completamente por la vía remota, como se ha hecho en otras ocasiones, incluso, para sesionar de forma ordinaria. Este es precisamente el caso de la XXIII Asamblea Nacional Ordinaria, la última de la que se tiene registro, que fue celebrada el 11 de diciembre de 2021, de manera presencial y a distancia; en dicha ocasión, tres cuartas partes de los asistentes lo hicieron mediante la plataforma Zoom.

Esta modalidad ha sido consentida por los árbitros electorales, tanto administrativos como jurisdiccionales, desde la emergencia sanitaria derivada de la pandemia de la COVID-19. A partir de entonces, el INE y el TEPJF han aceptado la celebración de asambleas partidistas a distancia o de manera virtual mediante el uso de herramientas electrónicas, así como en ambas modalidades, a distancia y presenciales, siempre y cuando se comunique lo necesario para garantizar los principios de certeza, seguridad y legalidad.

Así sucedió con las modificaciones estatutarias a mediados de 2020. Adviértase que en ese año las reformas fueron realizadas, igualmente, de manera extraordinaria, por el Consejo Político Nacional.¹¹ Pero

¹⁰ TEPJF, tesis relevante VIII/2005.

¹¹ En la LI Sesión Extraordinaria del Consejo Político Nacional celebrada el 3 de agosto de 2020.

para dar cumplimiento a las enmiendas en materia de violencia política contra las mujeres y ante la inminencia del inicio de los procesos electorales 2020-2021, es decir, a raíz de una reforma legal, como dicta el segundo supuesto estipulado en el artículo 16 de los estatutos del PRI, a diferencia de este caso, en apelación a la hipótesis de caso justificado.

En tercer lugar, las razones argüidas por el partido para motivar la reforma mediante este procedimiento extraordinario fueron insuficientes. Tanto en el orden del día como en el acuerdo presentado por el CPN, el partido se limitó a señalar que las modificaciones tenían el objetivo de armonizar la normativa interna con el marco jurídico electoral y fortalecer la organización del partido. Sin embargo, dichos enunciados, además de escuetos, resultan ambiguos; la expresión *marco jurídico electoral* bien podía hacer referencia a la normativa electoral entonces vigente y no exactamente al contenido del (así llamado) Plan B. Es solo en el acta de la sesión extraordinaria, celebrada el 19 de diciembre de 2022, que se asentó que los cambios estatutarios se realizaron con el fin de adecuar la normativa interna a la reforma electoral votada por la Cámara de Diputados. Al respecto, conviene resaltar dos cuestiones: por un lado, que dicha justificación fue manifestada de manera *ex post*, esto es, una vez que las enmiendas estatutarias fueron admitidas. Por otro, que cuando se celebró la sesión extraordinaria del CPN, la reforma legal aludida no era un acto legislativo consumado. Dicha reforma aún estaba en discusión en la Cámara de Senadores, es decir, no había sido aprobada, porque el proceso legislativo seguía adelante; el Plan B sería avalado por ambas cámaras dos meses más tarde, el 22 de febrero de 2023, y entraría en vigor hasta el 3 de marzo del mismo año, esto es, un día después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

De tal forma que, a fines de diciembre de 2022, cuando el Consejo Político Nacional se reunió en sesión extraordinaria, aún no se contaba con el marco legal que hubiera que conciliar. Es sabido que para armonizar la propia normativa a otra, esta última primero tiene que existir, de lo contrario, se carecería del referente jurídico al cual ajustar las reglas, como sucedía en este caso. Prácticamente, era inasequible que el partido pudiese adecuar su normativa interna si aún existía una indeterminación jurídica respecto de las disposiciones que constituirían el Plan B. Lo que bastaría para desvirtuar el argumento según el cual las reformas estatutarias obedecieron a la reforma electoral.

Sin dejar de mencionar que, en realidad, el alcance de las modificaciones estatutarias y reglamentarias era muy amplio y su contenido distaba, por mucho, de las cuestiones que serían comprendidas en el Plan B. Entre otros aspectos, las enmiendas a los estatutos del PRI versaron respecto de la conformación y las atribuciones de algunos órganos internos del partido, como el propio Consejo Político Nacional, el Comité Ejecutivo, la Secretaría Jurídica y de Transparencia, etcétera. Temas en los que, en principio, la legislación electoral vigente y el Plan B son omisos. Justamente esto es lo que permitió al Tribunal Electoral convalidar la constitucionalidad y legalidad de las reformas intrapartidistas: la libertad configurativa de los partidos para normar esos aspectos específicos de su vida interna. A consideración del TEPJF, todos los cambios analizados estaban protegidos por el principio de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos.

La atribución del CPN para prorrogar el mandato de la dirigencia nacional

Ahora bien, es llamativo que los magistrados del Tribunal Electoral hayan dedicado una buena parte de la argumentación de su sentencia a convalidar la constitucionalidad de la regla que faculta al Consejo Político Nacional para prorrogar el plazo de la dirigencia nacional con motivo de la cercanía de los comicios. Siendo que la Sala Superior ya se había pronunciado al respecto tres años antes, en agosto de 2020, cuando tal precepto fue reformado para atribuir esa potestad al CPN y precisar el marco temporal en el que podía ser ejercida. El precepto reformado no era otra cosa que una especificación de otra disposición estatutaria (artículo 173), según la cual el proceso de renovación de la dirigencia del partido no debía coincidir con ningún proceso interno para postular candidaturas a cargos de elección popular.¹² En esta ocasión, el objetivo consistió en ampliar el plazo para decidir acerca del aplazamiento de la dirigencia nacional, pero esta vez dentro de los 90 días hábiles previos al proceso electoral —en lugar de tres meses,

¹² En consonancia, además, del artículo 14, párrafos primero y segundo, del Reglamento para la Elección de Dirigentes y Postulación de Candidaturas del Partido Revolucionario Institucional (SUP-JDC-2456/2020 y acumulados: 107).

como era antes de la reforma—. En vista de esto, parecían sobrar los argumentos tendentes a justificar en cuanto tal el ejercicio de dicha atribución por parte del CPN.

Lo crucial en este caso era definir la razonabilidad del plazo otorgado al CPN para tomar la decisión. Por ello, es de especial relevancia que la Sala Superior señalara que esa facultad no puede ser omnímoda ni arbitraria, sino todo lo contrario, debe responder exclusivamente a la situación extraordinaria que la ocasiona. En palabras del TEPJF:

la prórroga de ese mandato sólo puede tener como ámbito temporal el plazo estrictamente necesario para solventar la causa que lo motiva, lo que quiere decir que, si esta se inicia con motivo del inicio de un proceso electoral federal, esta no puede ir más allá de la renovación del órgano con posterior a la conclusión del procedimiento electivo, sin que sea válido extenderla por causas distintas, ya que sólo de esa manera se advierte, con cierto grado de razonabilidad, que la medida atiende a los criterios de necesidad y proporcionalidad, sin privar a la militancia del derecho a participar en la renovación periódica de sus órganos internos. (SUP-JE-20/2023 y acumulado: § 300)

La revisión de las autoridades electorales de los procesos de reforma intrapartidaria

En otro orden de ideas, resulta extraño que la Sala Superior haya disecionado, de la manera en que lo hizo, el examen de regularidad jurídica de las reformas aprobadas por el PRI. A juicio de la Sala Superior, esta debía pronunciarse exclusivamente acerca de aquellas “modificaciones al estatuto del partido accionante que guarden con los asuntos internos del Partido Revolucionario Institucional de frente al proceso electoral federal dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro” (SUP-JE-20/2023 y acumulado: § 219) con la finalidad de brindar certeza y seguridad jurídica respecto de la actuación de los órganos internos que intervendrán en tal contienda. Con ello, se ordenaba al Consejo General del INE a determinar la procedencia constitucional y legal del resto de las enmiendas. No obstante, reservar el remanente de las reformas al INE para un análisis ulterior también parece redundante si tenemos en cuenta que el árbitro electoral nacional ya se había pronunciado en torno a las normas enmendadas, pues simplemente su juicio había diferido abiertamente del veredicto emitido por la Sala Superior. Es evidente que, en

acatamiento de la sentencia, la nueva determinación del INE estaría estrictamente vinculada a los criterios adoptados por el Tribunal Electoral en su sentencia.

Pero, sobre todo, es singular que la Sala Superior haya devuelto el expediente al Consejo General del INE en los términos ordenados por la sentencia. Como se ha dicho, el Tribunal Electoral debía analizar, en plenitud de jurisdicción, únicamente aquellas modificaciones estrictamente relacionadas con los asuntos internos del partido: por un lado, las vinculadas con la renovación y atribuciones de su órgano de dirección, así como la creación y el funcionamiento de algunas áreas ejecutivas y, por el otro lado, las referidas a la postulación de sus candidaturas en el proceso electoral federal (SUP-JE-20/2023 y acumulado: § 235). Sin embargo, dicho criterio parece no sostenerse si observamos que las cuestiones dejadas a consideración del Consejo General del INE para un segundo análisis también versaban respecto a las atribuciones de sus órganos internos, como las que tiene la Secretaría de Organización del Comité Ejecutivo Nacional en materia de afiliación y registro partidario, y en torno al proceso de selección de candidaturas, en atención a las reglas de paridad de género e igualdad sustantiva, la postulación de juventudes y demás acciones afirmativas que fueron incluidas en el Plan B (INE, INE/CG393/2023).

Según el Tribunal Electoral, el INE excedió sus atribuciones al exigir una motivación exhaustiva para justificar el caso de excepción al que recurrió el CPN. En su lugar, la autoridad electoral debía limitarse a verificar las formalidades del procedimiento de reforma, esto es, revisar que se hubieren realizado por los órganos competentes y en los términos de la normativa intrapartidista. De modo que, de acuerdo con la sentencia, al INE solamente correspondía

analizar la convocatoria, acta o minuta y lista de asistencia para verificar que la primera se haya aprobado por la instancia estatutaria facultada para ello, que fuese publicada, que el acto se hubiese llevado por el órgano facultado, el número de asistentes, el quórum y la votación. (SUP-JE-20/2023 y acumulado: § 173)

No obstante, es inadmisibile y contrario al marco jurídico vigente que el TEPJF reduzca el papel del INE a revisar de manera exclusiva los aspectos meramente formales del proceso de enmienda intrapartidaria.

Con base en las leyes electorales, el INE tiene la obligación de verificar que las modificaciones a los documentos básicos partidistas se apeguen a lo previsto al ordenamiento constitucional y legal mexicano. Y ello supone la realización de un doble ejercicio: revisar que tanto el procedimiento como el contenido de las modificaciones introducidas se apeguen, en específico, a los parámetros previstos en la normativa de cada partido y, en general, al marco legal vinculante para todos los institutos políticos.

Contrariamente a lo que señala la Sala Superior, el solicitar al partido una justificación para recurrir a la aprobación extraordinaria de los estatutos no es un requerimiento no previsto en las normas partidarias ni una exigencia adicional, resultado de un ejercicio interpretativo de la normativa interna del PRI, realizado por el INE (SUP-JE-20/2023 y acumulado: § 176, 177 y 179). Como se ha dicho anteriormente, el caso debidamente justificado exige irremediablemente que el CPN exponga la o las razones que imposibilitan la actuación de la Asamblea Nacional. Se trata, entonces, de una condición exigida por los estatutos al CPN. Por tanto, constituye una obligación del INE verificar que dicho requisito sea cumplido.

Por lo mismo, no se sostiene, como afirma el Tribunal Electoral, que deba presumirse como válida toda reforma estatutaria por el simple hecho de haber sido aprobada por el órgano competente para ello. En palabras de los magistrados electorales, en este caso, las enmiendas a la normativa partidista

se aprobaron por el órgano interpartidista con atribuciones para ello siguiendo el procedimiento correspondiente, por lo que la modificación estatutaria goza de una *presunción reforzada de validez, sin que existan elementos suficientes para destruirla*. Ello, aunado a que el partido político actuó bajo el principio de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos. (SUP-JE-20/2023 y acumulado: § 126, énfasis mío)

No obstante, incluso, en aquellos casos en los que las reformas a la normativa partidaria son realizadas por el órgano con atribuciones para ejecutarlas, nada excluiría que, en el ejercicio de sus funciones, aquellos puedan vulnerar finalmente los derechos de la ciudadanía afiliada o la militancia, empezando por su derecho a participar en los procesos de

toma de decisiones internas, las libertades de expresión e información y de control de sus órganos internos, por mencionar algunas. Esta consideración tan elemental es precisamente la que da sustento jurídico a la intervención de las autoridades electorales en la vida intrapartidaria de las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales. La militancia, las dirigencias y las autoridades partidistas deben estar en posibilidad de desarrollar sus actividades, construir consensos y definir sus estrategias de acuerdo con su propia ideología o política interna, siempre y cuando se garantice el carácter democrático de sus procesos decisionales y se respeten los derechos humanos de la ciudadanía. Los partidos tienen protegido su ámbito de desarrollo interno, siempre que este no trastoque los fines, los valores y las instituciones reconocidas por la Constitución y demás disposiciones aplicables en la materia electoral.

Más allá del caso concreto

A la luz de lo anterior, podemos decir que es obligación de los partidos políticos conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de su militancia a los principios del Estado democrático. Como se ha dicho, el órgano competente para aprobar modificaciones a los documentos básicos del partido es la Asamblea Nacional. Solo excepcionalmente, y en los casos estipulados en sus estatutos, el Consejo Político Nacional puede sustituir a la primera en esta función primordial.

La razón es simple pero trascendental: la Asamblea Nacional es el órgano supremo, esto es, la autoridad máxima del partido, pero también la instancia deliberativa por excelencia de todo instituto político. En ese sentido, la Asamblea es la instancia ordinaria que reúne a quienes integran el partido, a fin de tomar acuerdos, fijar políticas, establecer normas de organización y participar en las actividades que le son propias a dicha agrupación política. La naturaleza y funciones del Consejo Político Nacional, en cambio, son otras. Si bien este último también es un órgano con ciertas facultades deliberativas, se trata de una entidad de dirección, compuesta por las fuerzas más significativas del

partido, cuyas funciones tienen que ver, primordialmente, con la planeación, decisión y evaluación política del partido, entre las que se encuentran, además, la de vigilar que se cumplan las resoluciones de la Asamblea Nacional.

Si bien para lograr cambios estatutarios por la vía extraordinaria, motivados por casos debidamente justificados, es necesario contar con el voto aprobatorio de la mayoría de los consejos políticos estatales, debería considerarse una anomalía que sea el propio Consejo Político Nacional el órgano decisor respecto de aquellas reformas que atañen al ejercicio de sus propias atribuciones, incluyendo el reconocimiento de más y nuevas facultades. En este caso, el CPN decidió para sí varias funciones, como la de aprobar el plan nacional de elecciones, constituir candidaturas comunes y elaborar el Reglamento de Coordinación Nacional de Afiliación y Registro Partidario. Pero también, como se ha señalado, consintió ampliar el periodo que tiene a su disposición para decidir en torno a la prórroga del mandato de la dirigencia nacional, ante la proximidad de los comicios.

Pero no solo eso, las reformas procesadas extraordinariamente por el CPN también han reconocido atribuciones a diversos órganos del partido. En este asunto, como ya ha sido referido, se incluyeron modificaciones a la conformación y atribuciones del Comité Ejecutivo y la Secretaría Jurídica y de Transparencia. Pero no es el único caso. A guisa de ejemplo, basta mencionar que, con los cambios estatutarios y reglamentarios aprobados en agosto de 2020, el Consejo Político Nacional del PRI aprobó un vasto conjunto de modificaciones a sus estatutos que, entre otras cosas, incluyó el otorgamiento de diversas facultades a la Presidencia del Comité Ejecutivo.

En efecto, los Estatutos del PRI otorgan al CPN la potestad de aprobar modificaciones a la normativa interna. Pero se trata, siempre, de una potestad excepcional, que puede ser accionada en ciertos casos específicos y solo cuando medie alguna razón para no recurrir a las vías ordinarias de cambio normativo establecidas por el propio partido. Por ello, debería preocuparnos que dicha facultad deje de ser “extraordinaria”, esto es, una excepción a la regla o, en otras palabras, algo que escape al proceso ordinario de reforma estatutaria y se convierta en la vía usual para tramitar las enmiendas a los documentos básicos

del partido. Y todavía más, que aquella sea una práctica consentida por las máximas autoridades en la materia, como es el TEPJF.

El que exista la posibilidad de prorrogar la dirigencia nacional de un partido, cuando el término de ese mandato sea coincidente con los procesos electorales —como el que supone los comicios nacional y locales 2023-2023— puede ser razonable e, incluso, justificado, en función de garantizar la estabilidad política del partido durante dicho ejercicio participativo.

No obstante, y sin desconocer la relevancia de tales cargos para la conducción del partido, convendría proceder con cautela antes que hacer depender la estabilidad de todo un partido a cargo de una sola persona. Pero, además, deberíamos preguntarnos si la celebración de los comicios puede considerarse una razón suficiente para aplazar los mandatos de los órganos de dirección partidista, en especial, si tenemos en cuenta que los partidos concurren todos los años en diferentes procesos electorales en los distintos ámbitos de gobierno.

Si bien en este caso el TEPJF no tomó una decisión directa acerca de la permanencia de Alejandro Moreno como dirigente nacional del PRI, al convalidar el supuesto normativo que lo contempla la hizo posible. En aplicación de dicha norma, el CPN, por una holgada mayoría, ampliaría por un año el mandato del dirigente nacional en funciones, Alejandro “Alito” Moreno, hasta después de los comicios federales de 2023-2024.

No es la primera vez que el TEPJF se pronuncia respecto del aplazamiento de las dirigencias de los partidos. Desde hace años, la Sala Superior ha admitido que, en ciertos casos, puede operar una “prórroga implícita” del mandato de las dirigencias partidistas, cuando medien “causas extraordinarias y transitorias” que hayan impedido efectuar el procedimiento de renovación correspondiente en los plazos estipulados en los estatutos.¹³

Existe, sin embargo, un caso aún más reciente. Me refiero, por supuesto, a la sentencia¹⁴ que —dos semanas previas al fallo del PRI— validó la prórroga, también por un año, de los encargos de Presidencia y Secretaría General del Comité Ejecutivo de Morena, encabezados por

¹³ TEPJF, Jurisprudencia 48/2013. Este criterio también fue aplicado en el expediente SUP-JDC-288/2014.

¹⁴ SUP-JDC-1471-2022.

Mario Delgado y Citlalli Hernández, respectivamente, hasta octubre de 2024. Entre una y otra sentencia existen algunas similitudes, pero, al mismo tiempo, varias diferencias.

Al igual que en el asunto del PRI, la Sala Superior confirmó la validez de las reformas impugnadas con el mismo argumento de fondo: la conclusión de tales encargos, fechada para el 31 de agosto de 2023, y la proximidad de los procesos electorales de 2023 y 2024. El objetivo de prorrogar el mandato de los cargos antes referidos era garantizar que el partido pueda enfrentar el proceso electoral federal concurrente con una dirigencia estable.¹⁵

No obstante, en contraste con el PRI, Morena aprobó las modificaciones a sus estatutos mediante el proceso de reforma ordinario, esto es, fueron decididas por el Congreso Nacional, no por su Consejo Político Nacional, en vía extraordinaria. Conforme a la normativa interna de Morena, el Congreso Nacional es el único órgano facultado para modificar los documentos básicos del partido, sin excepción.

En ambos casos, las dirigencias nacionales en funciones se vieron favorecidas por las reformas estatutarias. Sin embargo, a diferencia del fallo analizado en este trabajo, en el asunto de Morena el Tribunal Electoral sí decidió directamente respecto a la continuidad de la Presidencia y Secretaría General del partido.

No se pierda de vista que en los Estatutos de Morena no existe ninguna disposición normativa que contemple la posibilidad de prorrogar el mandato de los órganos de dirección del partido, como sí sucede en los documentos básicos del PRI.

Para lograr el aplazamiento de la Dirigencia Nacional y su Secretaría General, Morena tuvo que recurrir a la redacción de un artículo transitorio que fue incluido en el paquete de reformas tramitadas por el partido. Si bien dicha reforma fue aprobada por el Congreso Nacional, lo hizo por medio de un transitorio —hay que resaltarlo— dirigido a las personas titulares de tales encargos y, por lo mismo, con el fin de beneficiar directamente a dos individuos en concreto: Mario Delgado y Citlalli Hernández; dicho de otra manera, a dos personas con nombre y apellido. En otras palabras, el instituto político hizo valer —y así

¹⁵ SUP-JDC-1471-2022: § 633.

fue respaldado por la Sala Superior— una decisión fuera de toda regla preconstituida, en contravención del carácter general, abstracto e impersonal que debería distinguir a cualquier disposición normativa.

Si la democracia interna ha sido un tema pendiente entre los partidos, la renovación periódica y democrática de sus dirigencias es un tema por demás ignorado. Antes bien, los partidos han mostrado resistencias en esta dimensión de su vida interna. En muchos casos, persisten prácticas —formales e informales— que tienden a obstaculizar la circulación regular de las dirigencias partidistas, a concentrar el poder en los partidos y a dificultar que la militancia tenga un control efectivo en sus organismos de gobierno.

Pensemos, por ejemplo, en la situación de Movimiento Ciudadano.¹⁶ De las nueve dirigencias con las que ha contado el partido, durante el periodo 1999-2019, cinco han sido encabezadas por Dante Delgado. Según ese dato, en tan solo dos décadas, Delgado habría dirigido formalmente a dicho instituto por un total de 12 años (Espejel, 2021: 252). Otro caso podría ser el de Alberto Anaya Gutiérrez, quien ha figurado y encabezado las principales posiciones de liderazgo en el Partido del Trabajo, desde su creación en 1993 a la fecha (Díaz y Espejel, 2019).

La situación de Morena tampoco es muy diferente. En casi una década, desde la obtención de su registro como partido político nacional en 2014 hasta la fecha, Morena ha contado con tres presidencias y secretarías generales;¹⁷ por una o por otra razón, ha mostrado dificultades para renovar a sus órganos internos en los plazos y términos estipulados en su propia normativa. Por ejemplo, en 2015, las personas dejaron el cargo hasta 2020 —cinco años después—; ahora, su Presidencia y Secretaría General dejarán sus puestos en otoño de 2024 —después de cuatro años—, cuando su norma estatutaria prevé que deben durar en

¹⁶ Antes llamado Convergencia.

¹⁷ Con la precisión de que el primer presidente estuvo en el cargo solamente un año y el segundo, al solicitar licencia, dio lugar a dos presidencias interinas. Cfr. Voto particular parcial que emitieron la magistrada Janine M. Otálora Malassis y el magistrado presidente Reyes Rodríguez Mondragón respecto del artículo tercero transitorio de los Estatutos de Morena (SUP-JDC-1471-2022, 199).

sus encargos tres años (artículo 38 del Estatuto de Morena). En ambos casos, han contado con la autorización de la Sala Superior del TEPJF.

En reiteradas ocasiones, el Tribunal Electoral ha señalado que las autoridades comiciales no pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos, salvo en casos excepcionales. Según el TEPJF, aquellas deben mantener un grado de intervención bajo o mínimo en la vida intrapartidaria. En sus palabras:

El principio de autoorganización y autodeterminación implica que los partidos políticos puedan asumir decisiones para establecer la forma en que desean organizarse a su interior, a partir de la creación de sus normas y órganos internos de dirección, así como de las personas que habrán de conducirlos, sin que las autoridades administrativas o electorales puedan incidir en estos aspectos, pues, de lo contrario, se afectaría su funcionamiento en detrimento de los fines constitucionales y legales que deben cumplir. (SUP-JE-20/2023 y acumulado: § 133)

Sin embargo, no hace falta tener un amplio conocimiento acerca de la actuación de dicho órgano jurisdiccional para saber que, en los hechos, el Tribunal Electoral se ha convertido en una instancia más, la última, en la que los partidos buscan resolver —a veces sin éxito— sus diferencias internas. Y así ha sido asumido por el Tribunal Electoral. Precisamente, algunos de los fallos del TEPJF alrededor de la renovación de los órganos internos de Morena podrían ser un buen ejemplo para exponer que, en realidad, la Sala Superior no ha mostrado mucha consistencia con su propio criterio.

En febrero de 2019, con base en aquella jurisprudencia de la prórroga implícita cuando existen causas extraordinarias y transitorias, el TEPJF validaría las modificaciones estatutarias del partido que aplazarían por un año las funciones de sus órganos de conducción, dirección y ejecución de todos los ámbitos. En ese asunto, la Sala Superior consideró que existía una justificación especial para demorar la renovación de tales encargos, consistente en la necesidad de identificar debidamente a la militancia, capacitarla y depurar el padrón del partido.¹⁸

Un año y medio después, en un contexto de abiertas tensiones entre las filas de ese partido por los vicios cometidos en dicho proceso, la Sala

¹⁸ SUP-JDC-6/2019: § 395.

Superior ordenaría reponer por completo el procedimiento de renovación de sus órganos internos.¹⁹ En ese asunto, ni el principio de autoorganización y autodeterminación que ampara a los actos de los partidos ni la directriz de mínima incidencia de las autoridades electorales, ni mucho menos la presunción de validez reforzada de los actos emitidos por las autoridades intrapartidistas fueron suficientes para que evitar el Tribunal Electoral se entrometiera hasta la médula del fuero interno del partido y relevara a sus órganos en las decisiones más sustanciales en torno al proceso de elección respectivo. En agosto de 2020, el TEPJF anularía las decisiones de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena, modificaría los requisitos que debían cumplir las candidaturas e invalidaría las convocatorias, reuniones y acuerdos del Comité Ejecutivo Nacional y del Consejo Político Nacional. Y, por si no bastaba, ordenó al INE organizar el proceso para renovar la dirigencia del partido, mediante el método de encuesta abierta a militantes y simpatizantes del partido. Justamente, en octubre de 2020, dicho ejercicio le daría la victoria a Mario Delgado como Presidente Nacional del partido y a Citlalli Hernández como su Secretaria General. Ahora, tres años más tarde, la Sala Superior avalaría su permanencia en tales cargos, por un año adicional, al validar un transitorio que deja sin efectividad la regla estatutaria que, sin excepciones, ordena su renovación cada tres años.

El Tribunal Electoral debe prestar especial atención a las razones que ofrecen los partidos para ampliar los mandatos de sus dirigencias por un tiempo más allá del estipulado por los estatutos, si es que se quiere evitar que determinadas personas permanezcan en el cargo por periodos prolongados o, incluso, indefinidamente, en detrimento de los derechos de la militancia, comenzando por el derecho a acceder efectivamente a los puestos de dirección en el partido. Igualmente relevantes son los métodos a los que recurren los institutos políticos para habilitar esa posibilidad. Las normas de organización de todo partido deben ser tramitadas de conformidad con las reglas preestablecidas en sus documentos básicos, mas no mediante preceptos particulares, concretos e individuales; deben ser procesadas por los métodos ordinarios

¹⁹ Me refiero al incidente de incumplimiento de sentencia derivado del expediente SUP-JDC-1573/2019, el cuarto recurso de esta naturaleza presentado alrededor de este asunto.

de cambio normativo, no por excepciones creadas *ad hoc* para el caso concreto y con el fin de beneficiar a las autoridades partidistas en funciones, y, por último, deben ser decididas mediante procesos que garanticen la mayor deliberación y participación posible en la formación de la voluntad del partido. Tener claridad y firmeza respecto de los criterios jurídicos a considerar, tanto de forma como de fondo, para valorar las decisiones de los partidos acerca de la continuidad de sus dirigencias, podría evitar que, cada vez, las y los magistrados electorales tengan que apelar al mundo de las causas extraordinarias y transitorias a partir de los cuales avalar o rechazar las determinaciones de los institutos políticos.

Fuentes consultadas

- Díaz Sandoval, Mariela y Espejel Espinoza, Alberto, “Origen y profundización en la concentración de poder intrapartidario. Los casos del Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano”, *Intersticios sociales* [online], núm. 20, 2020, pp. 129-158, <https://www.redalyc.org/journal/4217/421764467006/html/>
- Espejel, Alberto, “Movimiento ciudadano ¿socialdemócrata por fuera poco democrático por dentro?, en Miguel Armando López Leyva y Jorge Cadena-Roa (coords.), *Las izquierdas mexicanas hoy. Las vertientes de la izquierda*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 2021, pp. 247-274, <https://ru.ceiich.unam.mx/handle/123456789/4033>
- INE, RESOLUCIÓN del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los juicios electorales identificados con los expedientes SUP-JE-20/2023 y acumulado, se emite una nueva determinación sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, derivada de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5696136&fecha=20/07/2023#gsc.tab=0
- Jurisprudencia. 3/2005 de rubro “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS”. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- . 48/2013 de rubro “DIRIGENTES DE ÓRGANOS PARTIDISTAS. OPERA UNA PRÓRROGA IMPLÍCITA EN LA DURACIÓN DEL CARGO, CUANDO NO SE HAYA PODIDO ELEGIR SUSTITUTOS, POR CAUSAS EXTRAORDINARIAS Y TRANSITORIAS”. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Mata Pizaña, Felipe de la, Bustillo Marín, Roselia, “Caso: prórroga de la dirigencia nacional del PRI”, *La silla rota*, 16 de junio de 2023,

- <https://lasillarota.com/opinion/columnas/2023/6/14/caso-prorroga-de-la-dirigencia-nacional-del-pri-433363.html>
- Mata Pizaña, Felipe de la, Jaime, David, ¿Por qué es válida la prórroga de dirigencia de Morena?, *La silla rota*, 3 de mayo 2023, <https://lasillarota.com/opinion/columnas/2023/5/3/por-que-es-valida-la-prorroga-de-dirigencia-de-morena-426704.html>
- Morán Breña, Carmen, “El Tribunal Electoral autoriza la prórroga en sus cargos de Mario Delgado y Citlalli Hernández”, *El país*, 13 de abril de 2023, <https://elpais.com/mexico/2023-04-19/el-tribunal-electoral-autoriza-la-prorroga-en-sus-cargos-de-mario-delgado-y-citlalli-hernandez.html>
- Nacif, Benito, “Morena: obligada a renovar su dirigencia”, *El Economista*, 18 de abril de 2023, <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Morena-obligada-a-renovar-su-dirigencia-20230418-0012.html>
- PRI. (2023). Estatutos. Modificación a los estatutos aprobados en la LXII sesión extraordinaria del Consejo Político Nacional, celebrada el 19 de diciembre de 2022. Partido Revolucionario Institucional. <https://pri.org.mx/ElPartidoDeMexico/Documentos/Estatutos2023A.pdf>
- Redacción El Economista, “TEPJF avala ampliación de Mario Delgado como dirigente de Morena”, *El Economista*, 19 de abril de 2023, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/TEPJF-avala-ampliacion-de-Mario-Delgado-como-dirigente-de-Morena-20230419-0072.html>
- Rodríguez García, Arturo “Tácticas de reelección, lo común en dirigentes partidistas”, *Revista Proceso*, Sección: Nacional, 23 de abril de 2023, pp. 29-31, <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2023/4/22/tacticas-de-reeleccion-lo-comun-en-dirigentes-partidistas-305793.html>
- Rolla Negrete Cárdenas, Michael, “El Tribunal Electoral y la renovación de la dirigencia de Morena ¿qué es una encuesta abierta?”, Blog El Juego de la Suprema Corte, *Revista Nexos*, agosto 2020, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-tribunal-electoral-y-la-renovacion-de-la-dirigencia-de-morena-que-es-una-encuesta-abierta/>

- Sentencia. SUP-JDC-0006/2019. Jaime Hernández Ortiz. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0006-2019.pdf
- . SUP-JDC-1471/2022 y acumulados. Actores: Rodrigo Saúl Pérez Jiménez y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sentencias_salas_tepif/documento/2023-05/SUP-JDC-1471-2022.pdf
- . SUP-JDC-1573/2019. Actor: Jaime Hernández Ortiz. Autoridad responsable: Comisión. Nacional de Honestidad y Justicia de Morena. https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1573-2019.pdf
- . SUP-JDC-2456/2020. Actor: María Elvia Flores Palafoz y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JDC/2456/SUP_2020_JDC_2456-944230.pdf
- . SUP-JE-20/2023 y acumulado. Actores: Juan Pablo Yáñez Jiménez. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JE-0020-2023.pdf>
- Tesis relevante IX/2003 de rubro “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU VIOLACIÓN CONTRAVIENE LA LEY”. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Tesis relevante VIII/2005 de rubro “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONTROL DE SU CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEBE ARMONIZAR EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y LA LIBERTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS POLÍTICOS”. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Tesis XIX/2003 de rubro “PLENITUD DE JURISDICCIÓN. CÓMO OPERA EN IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES”. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Análisis de la resolución dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-JDC-1471/2022 y acumulados

Jaime Cárdenas Gracia

Introducción

El caso está vinculado con la celebración del III Congreso Nacional Ordinario del partido Morena que se realizó los días 17 y 18 de septiembre de 2022.¹ En dicho congreso se renovaron distintos órganos de ese partido y, entre otras normas estatutarias modificadas, se reformó el artículo tercero transitorio para que se prorrogaran hasta 2024 los cargos de presidente y secretaria general de ese partido —los cuales fueron elegidos hasta el 31 de agosto de 2023—. Dichos dirigentes partidistas habían sido designados el 5 de noviembre de 2020 de forma extraordinaria mediante una encuesta organizada por el Instituto Nacional Electoral (INE), después de una decisión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En el Estatuto de Morena se determina que los cargos de dirección en el partido se eligen por el Congreso Nacional, máxima instancia de la institución, con una duración en el encargo de tres años. A partir de la reforma estatutaria de 2022, los cargos también se pueden elegir por encuesta. En Morena, los puestos partidistas no pueden ser reelectos,

¹ La resolución se dictó el 19 de abril de 2023. En ella se determinó desechar el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-9/2023; sobreseer el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-11/2023; escindir el expediente SUP-JDC-7/2023; modificar la resolución INE/CG881/2022, e invalidar un párrafo del artículo 64 del Estatuto de Morena.

y exclusivamente las personas que hayan ocupado un cargo partidista pueden ser electas para un cargo diverso, pero nunca para el mismo.

Según la reforma estatutaria al artículo tercero transitorio, el presidente y la secretaria general de ese partido no concluirán sus funciones el 31 de agosto de 2023, sino que continuarán en el cargo hasta el 31 de octubre 2024. La principal razón dada para la prórroga de esos nombramientos era para que el partido pudiese atender adecuadamente los procesos electorales federales y locales de 2023 y 2024.

El INE declaró que los cambios estatutarios de 2022 eran constitucionales y legales, es decir, válidos. Algunos militantes de Morena promovieron en tiempo y forma impugnaciones ante la Sala Superior del TEPJF para que se determinara la invalidez de las modificaciones estatutarias. Dichos impugnantes argumentaron que se afectaban los derechos de la militancia y distintos principios como los de certeza y los de elecciones libres y periódicas.

Argumentos de la mayoría

Los magistrados de la mayoría aprobaron confirmar, en términos generales, el acuerdo del INE que declaró como válidos los cambios estatutarios de Morena. Se apreció que esas reformas cumplían los parámetros constitucionales y legales a partir de los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos.

La mayoría consideró que las reformas se realizaron por los órganos partidistas competentes y señaló que se cumplieron los procedimientos previstos para ello en las normas internas; en consecuencia, según los magistrados de la mayoría, las modificaciones estatutarias tienen presunción de validez y, a su juicio, no existieron en los autos elementos para destruir la juridicidad de las transformaciones, dado que los cambios constituyen medidas razonables que no afectan los derechos fundamentales de la militancia.

De manera puntual, precisaron lo siguiente:

- 1) Los principios de autoorganización y autodeterminación facultan a los partidos a desarrollar una amplia libertad configurativa en su

- ámbito interno, por lo que la autoridad electoral debe procurar tener la menor incidencia en la autoorganización interna.
- 2) Las modificaciones realizadas se ejecutaron por la máxima instancia del partido —el Congreso Nacional—, que tiene facultades para reformar los documentos básicos.
 - 3) Los cambios efectuados satisficieron el procedimiento estatutario porque:
 - a) Se contempló la modificación a los estatutos en el orden del día de la convocatoria.
 - b) Se publicaron los documentos antes de la celebración del Congreso Nacional.
 - c) El hecho de que los documentos se hayan publicado hasta el día 16 de septiembre no violenta el estatuto porque estos solo son para iniciar las discusiones.
 - d) Durante el Congreso Nacional se entregaron a los congresistas ejemplares de los cambios estatutarios, por lo que estos parlamentarios conocieron de las reformas.
 - e) No existe evidencia de que los congresistas no hubiesen estado enterados de las modificaciones al artículo tercero transitorio del estatuto ni de que no hubieren tenido tiempo de analizarla o que no se hubiese discutido con suficiencia.
 - f) Los cambios estatutarios se aprobaron por una amplia mayoría de 76 % de los asistentes.
 - g) Los congresos de Morena no tienen restricciones para aprobar cuestiones distintas a las que fueron convocados, salvo lo relacionado con congresos extraordinarios en los que sí existen esas limitaciones.
 - 4) En el caso concreto, no existe cosa juzgada porque en ninguna de las sentencias previas de la Sala Superior relacionadas con Morena, y que pudieran tener algún vínculo con el caso en análisis, se abordó por la autoridad jurisdiccional lo relacionado con la prórroga de la presidencia y secretaría general del Comité Ejecutivo Nacional del partido.
 - 5) Existe razonabilidad en la modificación estatutaria por los siguientes motivos:
 - a) La prórroga no es permanente, es por un plazo razonable, y no se vulneran los derechos de la militancia ni sus prerrogativas

para participar en la renovación periódica de sus órganos partidistas.

- b) La prórroga es para abordar una estrategia electoral consistente en atender las próximas elecciones federales y locales.
- c) La prórroga no implica una permanencia indefinida, existe cierto plazo de conclusión; por tanto, existe certeza.
- d) No se vulneran los artículos 10 y 38 del Estatuto, pues no es un proceso de renovación.
- e) Existe coherencia en la determinación, pues el artículo 34 del Estatuto de Morena establece que el Congreso Nacional debe reunirse cada tres años, y así se hizo.
- f) Es una determinación proporcional que persigue un fin legítimo para no entorpecer la fase de selección de las candidaturas para los próximos procesos electorales.
- g) Es una decisión idónea porque, al terminar la prórroga, permite renovar la dirigencia en un momento distinto a los procesos electorales. No se advierte una medida menos gravosa.

El Consejo General del INE reconoció que la modificación realizada actualizaba el principio de autoorganización. La decisión adoptada, según la autoridad electoral administrativa, reforzaba los principios de validez jurídica con base en el principio de conservación de los actos públicamente celebrados.

Argumentos de los votos particulares de la magistrada Otálora y los magistrados Rodríguez e Infante

La magistrada Janine M. Otálora Malassis y el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón señalaron, entre otras razones para precisar su disenso, las siguientes:

- 1) Se violó el artículo tercero transitorio de la convocatoria al III Congreso Nacional Ordinario de Morena porque la documentación completa y precisa a los participantes en el congreso se debió entregar a más tardar el 16 de julio de 2022.

- 2) Al publicarse por primera vez, los documentos no contenían la reforma al artículo tercero transitorio del Estatuto.
- 3) Se infringió el artículo 34 del Estatuto de Morena porque los documentos por discutir en un congreso de Morena deben hacerse en su totalidad públicos, cuando menos con dos meses de anticipación a la celebración del mismo.
- 4) Los documentos base de la deliberación se entregaron a los participantes un día antes de la celebración del Congreso.
- 5) Los militantes no conocieron plenamente del cambio realizado en el Estatuto, principalmente, respecto a su artículo tercero transitorio. No tuvieron tiempo para advertir del cambio producido.
- 6) Durante el Congreso no se resaltó con suficiencia el cambio al artículo tercero transitorio del Estatuto, salvo la intervención genérica de cambio estatutario que realizó el militante Rafael Barajas Durán.
- 7) La discusión, deliberación y aprobación durante el Congreso fue menor a dos horas.
- 8) Por su importancia, la prórroga de la dirigencia debió votarse por separado, dado que era una reforma que tenía justificarse. Sin embargo, se votó en conjunto con los otros cambios estatutarios.
- 9) La prórroga acerca de la permanencia en los cargos de la dirigencia debió obedecer a motivos extraordinarios. El argumento de la mayoría, que sostiene que está justificado el cambio estatutario por la atención a los procesos electorales en puerta, no es una causa justificada ni extraordinaria.
- 10) El nombramiento por encuesta del 5 de noviembre de 2020 fue extraordinario porque el partido se encontraba en inactividad, así como por el resto de las razones que en su momento el Tribunal Electoral precisó para justificar esas reformas.
- 11) Además, de acuerdo con el Estatuto de Morena, el partido y su Comité Ejecutivo Nacional cuentan con las instancias partidistas para la organización de procesos internos, a fin de realizar la selección de sus candidaturas a cargos de elección popular. No hay, por tanto, razonabilidad en la prórroga de la dirigencia.
- 12) Por otra parte, y previamente al III Congreso Nacional Ordinario, los órganos del partido, como la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia, ya habían decidido que la renovación de la dirigencia,

dadas las circunstancias extraordinarias de su nombramiento en 2020, debía celebrarse el 31 de agosto de 2023.

- 13) Se vulneró el principio de cosa juzgada porque en dos resoluciones de la Sala Superior del TEPJF se había señalado que los cargos de la dirigencia debían concluir el 31 de agosto de 2023 —SUP-JDC-1903/2020 y SUP-JDC-612-2022—.
- 14) En el Estatuto de Morena no existen normas que autoricen la prórroga de cargos partidistas, como sí las hay en otros partidos.
- 15) Las razones de la Sala Superior del TEPJF que validaron la prórroga de cargos en Morena en 2019 son diferentes a las que se dieron en el III Congreso Nacional Ordinario.
- 16) La reforma al artículo 3 transitorio de los estatutos trastoca el resto de las normas no transitorias del Estatuto de Morena y los principios constitucionales relativos a la democracia interna de los partidos que se derivan del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Adicionalmente, el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón consideró inválida la modificación al artículo primero transitorio del Estatuto de Morena porque de una interpretación conforme y sistemática, cualquier cambio estatutario efectuado por los partidos debe pasar, una vez que se ha realizado por las instancias competentes partidarias, posteriormente a la aprobación del Consejo General del INE para que la autoridad electoral determine la constitucionalidad y legalidad de las reformas y, a continuación, los cambios deben ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF). Las modificaciones a los documentos básicos de los partidos no surten efectos con su aprobación, como dispone el modificado artículo primero transitorio del Estatuto de Morena, sino a juicio del magistrado, hasta que esas reformas se autorizan por la autoridad electoral competente y se publican en el DOF. En este punto, la magistrada Otálora estuvo de acuerdo en que se llevara al análisis la tesis relevante IX/2012 de la Sala Superior del TEPJF para verificar su vigencia.

En otro voto particular, diverso al de las magistraturas anteriores, el magistrado Indalfer Infante Gonzales manifestó no estar de acuerdo con la mayoría de las magistraturas que consideraron que la modificación al artículo 64 del Estatuto de Morena vulnera el artículo 22 de la CPEUM al establecer una sanción única por conductas que entrañan

violencia política en razón de género —la porción normativa fue inválida—. A su juicio, el artículo 64 del Estatuto de Morena, aprobado en el III Congreso Nacional Ordinario, sí permite la modulación de la sanción porque se contemplan dos sanciones: 1) la suspensión de derechos partidarios de 6 meses a 3 años —artículo 128 del Reglamento de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena— y 2) la expulsión del partido. Además, estimó que, tal como la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha señalado, existe vulneración al artículo 22 constitucional cuando las sanciones son excesivas y no guardan relación con los bienes jurídicos tutelados, y también cuando los parámetros mínimo y máximo previstos en la consecuencia jurídica no conceden al juzgador arbitrio alguno para analizar la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad.

Estudio acerca de la resolución

El artículo tercero transitorio reformado y validado

Consideramos que en la modificación del artículo tercero transitorio que prorrogó los mandatos en el cargo del presidente y la secretaría general del partido Morena hasta 2024, y una vez concluido el proceso electoral federal, es necesario estudiar dos cuestiones:

- 1) Las violaciones procedimentales previas y durante la aprobación de la modificación estatutaria.
- 2) Los argumentos acerca de si el cambio estatutario resultaba o no justificado y razonable.

Respecto de la primera cuestión, existieron diversas violaciones procedimentales de carácter grave. Los documentos por discutir en el III Congreso Nacional Ordinario de Morena no se publicaron y entregaron a los militantes con la antelación debida, de acuerdo con lo señalado en el artículo 34 del Estatuto de Morena, que indica que se deben publicitar cuando menos dos meses antes de la realización del Congreso. También se infringió la convocatoria al Congreso, que estableció un plazo preciso para la entrega de la documentación —al 16 de julio de

2022—. Los documentos por discutir en el Congreso se entregaron a los militantes y se publicaron un día antes del desarrollo de la asamblea.

Durante la aprobación de la modificación estatutaria al artículo tercero transitorio de Morena, el militante Rafael Barajas Durán leyó los cambios que se proponían, sin que exista prueba de que se haya resaltado la reforma a dicho artículo. En autos no existe constancia de que se haya deliberado en específico el artículo tercero transitorio o que los militantes hayan tenido conciencia del cambio que se proponía. La temporalidad de la discusión acerca de las modificaciones de los documentos básicos fue escasa —menor a dos horas— y los distintos cambios estatutarios se votaron en conjunto —en lo general— y no en lo particular, sin que importara la trascendencia de la reforma que se estaba proponiendo. En el Estatuto de Morena no existe la figura de prórroga en los cargos partidistas y, por el contrario, está prohibida la extensión en el cargo mediante la figura de la reelección.

Podemos decir que es muy cuestionable que en los artículos transitorios de un ordenamiento se contemplen regulaciones de fondo para la vida partidaria y que además contradicen el texto de las normas no transitorias. Los preceptos transitorios son adjetivos y no sustantivos —determinan, por ejemplo, el inicio de la vigencia de las normas—, y están subordinados a los elementos sustantivos y principales que se contienen en todo ordenamiento. En la reforma al artículo tercero transitorio del Estatuto de Morena existe un uso abusivo de las normas transitorias y, por ello, preceptos que deben corresponder a la parte sustantiva se sitúan indebidamente en la parte adjetiva (Huerta 2001). Lo anterior se realizó para no destacar la importancia de lo que se estaba modificando, pues la reforma contradice la letra y el sentido de los estatutos de ese partido. Es importante mencionar, como dice Guastini, que una cosa es modificar el ordenamiento sin alterar su identidad —que, en este caso, prohíbe la reelección e impide cargos partidistas en la misma función por más de tres años—, y otra es introducir normas que, debiendo ser sustantivas y no adjetivas, alteran y contradicen frontalmente el sentido normativo de las disposiciones generales (Guastini 2001, 203). En el caso concreto, la reforma significa un fraude estatutario al ordenamiento sustantivo de Morena, que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debió haber advertido.

Respecto a las violaciones procedimentales relacionadas con la transparencia, la divulgación tardía de los documentos a discutir en el III Congreso Nacional Ordinario de Morena —un día antes y en contravención al artículo 34 de los estatutos y a la convocatoria al Congreso—, así como la exigua deliberación de las modificaciones estatutarias durante el Congreso —menos de dos horas— y la no constancia o prueba de que se haya debatido y votado el artículo tercero transitorio del Estatuto de Morena en lo particular, consideramos que, independientemente de que el Congreso Nacional de Morena sea un órgano competente para realizar cambios estatutarios, también es imprescindible que esas reformas, para que sean válidas, surjan de un procedimiento respetuoso de la juridicidad previa, lo que en el caso concreto no aconteció. La validez jurídica formal implica cumplir los dos siguientes requisitos:

- 1) Haber sido creada en la forma y siguiendo el procedimiento establecido previamente por el ordenamiento jurídico para la creación de normas.
- 2) Cuando la norma, además de haber sido creada en la forma, y siguiendo el procedimiento establecido, es dictada o aprobada por una autoridad competente.

En nuestro tiempo, para que la norma sea válida, además del cumplimiento de los procedimientos previos y la competencia, se exige un tercer elemento que alude a un requisito de coherencia; es decir, no solo debe ser promulgada por los órganos competentes, siguiendo el procedimiento y la forma establecida, sino que además su contenido no puede oponerse a las normas de mayor rango, principalmente las constitucionales y convencionales. Ferrajoli distingue entre validez formal o vigencia, que se da cuando se cumplen los dos primeros requisitos —órgano competente y respeto a los procedimientos establecidos previamente—, y denomina validez sustancial o material cuando la validez comprende a los tres requisitos, en el entendido que la coherencia de las normas secundarias con las normas constitucionales y convencionales no es solo lógica sino material o de contenidos, lo que permite la crítica interna al derecho por jueces y autoridades; es decir, el cuestionamiento del derecho formalmente válido o vigente pero materialmente inválido (Ferrajoli 1989, 871-874).

Respecto al caso concreto, algunos procedimientos de gran importancia previamente establecidos no se respetaron, se transgredieron y, por tanto, la norma reformada es inválida. Los militantes no contaron con el tiempo necesario según la norma estatutaria para conocer, estudiar y reflexionar en torno a los cambios propuestos al Estatuto y, por lo tanto, el grado de debate en la asamblea —menor de dos horas— fue muy limitado, sin que se tenga cierta certeza que en las constancias procesales el artículo tercero transitorio hubiese sido materia de la deliberación. La deliberación implica la seria y atenta ponderación de razones en pro y en contra de alguna propuesta, es un proceso en virtud del cual un individuo sopesa razones a favor y en contra de determinados cursos de acción (Fearon 2001, 88). Así, la deliberación produce una serie de virtudes en los militantes y en el propio modelo. Se corrigen sesgos cognitivos, pues en ocasiones no basta con saber que existe un problema para calibrarlo. Se incrementa la producción de la virtud, pues cómo puede reivindicarse lo que se ignora, tal como ocurre con las mujeres de India o Afganistán que no reivindican lo que no conocen. La deliberación fomenta la participación, permite fiscalizar a los dirigentes, conocer por qué tomaron unas decisiones y no otras, incluye a todos en los procedimientos de toma de decisiones para determinar el grado de justificación de cada punto de vista y saber en torno a la calidad normativa de cada decisión y cada paso en la construcción de decisiones. Es obvio que la deliberación debe ocurrir en el interior de todo espacio público, como el de los partidos, que son entidades de interés público según el artículo 41 constitucional, y para la validez jurídica de las determinaciones de los partidos la deliberación debe existir y quedar acreditada, pues, de otra suerte, su funcionamiento no sería constitucional ni democrático.

La importancia de la democracia integral —representativa, participativa y deliberativa— como precondition del Estado constitucional democrático de derecho es fundamental. Sin una activa participación y deliberación de los ciudadanos y militantes partidistas respecto de los asuntos públicos, más allá de los momentos electorales, el Estado constitucional no es posible. ¿Por qué? Porque ciudadanos y militantes pueden supervisar, controlar, proponer y reclamar permanentemente a los dirigentes la satisfacción de los derechos. Los militantes de los partidos tienen una función que desempeñar para evitar el divorcio entre

gobernante y gobernado y para exigir el cumplimiento de los derechos humanos. El Estado de partidos tradicional como está funcionando, sin la suficiente deliberación y participación interna, hoy en día es un esquema periclitado, obsoleto, que requiere ser revitalizado con más participación y deliberación y mediante un cumplimiento estricto de las normas estatutarias de cada instituto político.

Por haberse dado el procedimiento de aprobación del artículo tercero transitorio del Estatuto de Morena sin cumplir las condiciones estatutarias y reglamentarias,² los cambios aprobados son inválidos y nulos, y así debieron ser declarados por las autoridades electorales competentes, incluyendo al TEPJF. También, la Sala Superior del Tribunal Electoral debió ser más exigente respecto al procedimiento deliberativo en el III Congreso Nacional Ordinario, pues la debilidad y escasez de la deliberación, según quedó demostrado en autos, evidencia la insuficiencia de la democracia interna en ese instituto político.

En cuanto a los argumentos en torno a si el cambio estatutario resultaba o no razonable, nos parece que los motivos esgrimidos por la dirigencia de Morena son muy endeble, pues justificar que la reforma se realizaba para enfrentar los procesos electorales federales y locales en puerta no constituye una causa extraordinaria. Por su misma naturaleza y de manera permanente, los partidos participan y compiten en procesos electorales continuamente. El motivo que fue expuesto por la dirigencia no es extraordinario, sino parte de la vida ordinaria de todo

² Se violaron, entre otras, las siguientes normas de procedimiento: el artículo tercero transitorio de la convocatoria al III Congreso Nacional Ordinario del partido Morena porque la documentación completa y precisa se debió entregar a los participantes en el congreso a más tardar el 16 de julio de 2022; al publicarse por primera vez los documentos no se contenía la reforma al artículo tercero transitorio del Estatuto de Morena; se infringió el artículo 34 del Estatuto de Morena porque los documentos que se deben discutir en un congreso de Morena deben hacerse en su totalidad públicos, cuando menos, con dos meses de anticipación a la celebración del mismo; los documentos base de la deliberación se entregaron a los participantes un día antes de la celebración del Congreso; los militantes no conocieron plenamente del cambio realizado en los estatutos, principalmente respecto a su artículo tercero transitorio, y no tuvieron tiempo con la suficiencia necesaria para advertir del cambio producido; durante el Congreso no se resaltó el cambio al artículo tercero transitorio de los estatutos, salvo la intervención genérica de cambio estatutario que realizó el militante Rafael Barajas Durán; la discusión, deliberación y aprobación durante el Congreso fue menor a dos horas, y la prórroga de la dirigencia debió, por su importancia, votarse por separado, dado que era una reforma que tenía que justificarse por ir en contra del plazo máximo de duración en los cargos partidistas, y, sin embargo, se votó en conjunto con los otros cambios estatutarios.

partido. También resulta contradictorio que el III Congreso Nacional Ordinario de Morena haya ordenado renovar la casi totalidad de los cargos partidistas para dar cumplimiento a las normas de su Estatuto, pero que haya excluido los dos cargos más importantes de su Comité Ejecutivo Nacional. ¿Por qué la mayoría de los cargos partidistas sí fueron renovados y otros, dos relacionados con la presidencia y la secretaría general, se evitaron renovar? La razón no parece ser la proximidad de los procesos electorales porque las normas estatutarias de Morena prevén las instancias partidarias y del Comité Ejecutivo Nacional encargadas de seleccionar a los candidatos de ese partido para participar en los procesos electorales, y entre esas instancias, no son esencialmente el presidente y la secretaria general del partido exclusiva y únicamente competentes.

Igualmente, la argumentación en torno a la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la reforma al artículo tercero transitorio del Estatuto de Morena es débil. Respecto a la idoneidad, que entraña toda intervención de la autoridad en torno a un derecho fundamental —para que sea correcta debe ser para contribuir a la obtención de un objetivo constitucionalmente legítimo—, debemos decir que, según los Estatutos de Morena, la permanencia en el cargo por más de tres años no es un fin legítimo, sino contrario a sus normas internas. Respecto de la necesidad que implica la intervención en un derecho fundamental, para que sea correcta debe ser la más benigna —la que le afecte menos— de entre todas las posibles medidas de intervención, por lo que el cambio estatutario al artículo tercero transitorio de los estatutos se trató de una medida de afectación grave porque, además de vulnerar las porciones normativas sustantivas del Estatuto —no se debe permanecer más de tres años en el cargo partidista—, dañó los derechos de los militantes en su prerrogativa de ser votados periódicamente, cada tres años, para los cargos partidistas de dirección.

En cuanto a la proporcionalidad en estricto sentido, se precisa por Alexy que la intervención de la autoridad en un derecho fundamental solo se justifica por la importancia para satisfacer otra prerrogativa fundamental o principio, es decir, esa intervención debe ser de tanto peso o trascendencia que la afectación o insatisfacción al derecho fundamental quede compensada por la importancia del otro derecho fundamental o principio satisfecho. En el caso concreto no ocurrió, porque el cambio

estatutario al artículo tercero transitorio no amplió los derechos fundamentales de los militantes, sino que los restringió a favor de la permanencia injustificada de dos personas en los cargos directivos más importantes del partido (Alexy 2007; Alexy, 2006; Bernal 2005; Clérico 2011; Gardbaum 2010; Höllander 2011; Huerta 2007; Sánchez 2007).

El Tribunal Electoral debió precisar los alcances en el caso concreto de la ley de ponderación, la fórmula de peso y las cargas de la argumentación, pero no lo hizo. En la ley de ponderación no basta con determinar, de acuerdo al caso concreto, el grado de afectación y de la satisfacción que producen los principios involucrados en los derechos fundamentales; es necesario advertir el peso abstracto de los fundamentos involucrados, porque algunos de ellos pueden tener más importancia en abstracto de acuerdo con los valores de una sociedad concreta; por ejemplo, en algunas sociedades, la libertad puede tener más importancia que el principio democrático o viceversa; por otra parte, en la ley de la ponderación deben tomarse en cuenta las apreciaciones empíricas derivadas del caso, esto es, las consecuencias efectivas que se producirían por la satisfacción o insatisfacción de los principios involucrados —cuáles consecuencias son las que lastiman o benefician más los bienes jurídicos en liza y que, por ello, estos requieren ser salvaguardados y preferidos respecto de los otros principios involucrados—.

La fórmula de peso se ideó para establecer la relación de los pesos concretos y abstractos de los principios que concurren a la ponderación, en la que, además, se toma en cuenta la seguridad de las premisas empíricas —la certeza acerca del daño o beneficio concreto que se producirían con la realización de los respectivos principios— y la determinación final de si la satisfacción de un principio justifica la afectación del otro.

Finalmente, las cargas argumentativas funcionan cuando existe un empate entre los valores que resultan de la aplicación de la fórmula de peso; es decir, cuando los pesos de los principios son idénticos, el empate en principio favorece la intervención, a menos que se trate de intervenciones en la libertad o igualdad jurídica.

Del análisis jurídico expuesto, entendemos desde la ciencia política por qué los partidos, aún en las democracias, tienen pésima fama. Paolo Flores D'Arcais señala, respecto a Italia, que los italianos, en su grandísima mayoría, sienten que su más grande enemigo es la partidocracia, es decir, los políticos profesionales y, como consecuencia, la política

misma (Flores D' Arcais 2006). En México estamos obligados a abrir los partidos y las agrupaciones políticas a la sociedad para que estos no se constituyan en oligarquías cerradas, sin debate interno y con decisiones copulares. Hemos pasado en nuestro país del partido hegemónico a una partidocracia dogmática y esclerótica que termina pervirtiendo el sistema político que se construye; por ejemplo, el INE y todos los órganos constitucionales autónomos que se han creado han sido el resultado partidocrático del reparto de cuotas entre los partidos mayoritarios.

Según encuestas como Latinobarómetro e Informe País, los partidos mexicanos carecen de credibilidad y no cuentan con el respeto de la ciudadanía. Hay pocas entidades tan repudiadas por los ciudadanos mexicanos como los partidos. Ese profundo repudio y rechazo tiene su origen en el fraude que tales instituciones han realizado en contra de los ciudadanos, sus derechos y aspiraciones. El gran malestar tiene razones que, a mi juicio, son:

- 1) Los dirigentes traicionan los principios ideológicos y estatutarios que constan en los documentos básicos de los partidos. Sus documentos constitutivos señalan principios y normas que deben observar sus dirigentes; no obstante, en la realidad, estos obran de otra manera y, en ocasiones, en oposición a ellos. Al hacerlo, traicionan a sus militantes y a los ciudadanos que votaron por esos principios ideológicos y normativos.
- 2) Los partidos son franquicias de las que gozan sus dirigentes con exclusión de los ciudadanos.
- 3) Los dirigentes de los partidos no rinden cuentas de sus actos a los ciudadanos y son impunes por ello, por lo que quedan sin sanción por las responsabilidades en que incurren al desviar los fines constitucionales, legales y estatutarios de los partidos.
- 4) Los partidos en el gobierno no garantizan siempre el interés general.
- 5) Los partidos de oposición no son oposición ni al gobierno ni a los poderes fácticos. Los de oposición parecen partidos del gobierno al servicio de los grandes intereses económicos y mediáticos (Katz y Mair 1995).³

³ Los autores distinguen los siguientes modelos de partido: cuadros, masas, acaparador y *cartel party*.

¿Cumplen los partidos políticos sus fines constitucionales y estatutarios en México? No, porque:

- 1) En las entidades federativas, los partidos son cooptados por los gobernadores que compran con dinero a sus dirigentes.
- 2) En el ámbito nacional, sus dirigentes son cooptados por los poderes fácticos, a saber, económicos y mediáticos.
- 3) Son maquinarias para distribuirse cargos, presupuestos públicos y financiamientos.
- 4) No velan por el interés general. Ni siquiera velan por los intereses ideológicos que constan en sus documentos básicos, como ya se asentó.

La Ley General de Partidos Políticos (LGPP) de 2014 no resolvió los problemas ni solucionó el divorcio entre partidos y ciudadanos. Esta ley de partidos no prohíbe el financiamiento privado; establece que es información reservada la que tiene que ver con los procesos deliberativos de los partidos políticos —artículo 31.1 de la LGPP—, y no se compromete con las obligaciones de democracia interna, salvo la mención existente en el artículo 25.1, inciso a, de la LGPP, que indica que los partidos deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales y deben ajustar su conducta a los principios del Estado democrático.

Es evidente la carencia de regulación en materia de democracia interna en la LGPP mexicana (Zovatto 2008; Córdova y otros 2012). La LGPP es un cuerpo normativo formal, sin pretensión de modificar la realidad y sin la intención de luchar en contra de la partidocracia que nos gobierna. Los dirigentes partidistas de nuestro país comprueban, por desgracia para los mexicanos, las tesis que, en 1911, Robert Michels expusiera acerca de la ley de hierro de la oligarquía en los partidos (Michels 2008).

El sistema de partidos mexicano parece no tener una solución óptima por el momento. Se requiere de una transformación al sistema político. Ese cambio implicaría reducir:

- 1) La influencia indebida de los poderes fácticos en la vida nacional mediante la derogación del financiamiento privado y la eliminación

de la concentración del poder mediático en unos pocos canales televisivos.

- 2) Promover en serio, no con las debilidades del actual ordenamiento, los mecanismos de democracia participativa, deliberativa y comunitaria.
- 3) Lograr la realización o exigibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales para erradicar la desigualdad económica y poder construir una ciudadanía, con mexicanos que no piensen exclusivamente como ahora en solo lograr la subsistencia diaria, sino con unos que critiquen, participen y supervisen la actuación de sus gobernantes.

La LGPP no puede seguir siendo un cuerpo de normas hueco e insuficiente para cambiar la realidad vigente de los partidos, realidad que aleja a los ciudadanos de los asuntos públicos, tal como se observa en todas las instituciones del Estado. Un teórico sudamericano lo explica así:

La crisis de la representación política es una condición necesaria pero no una condición suficiente del populismo. Para completar el cuadro de la situación es preciso introducir otro factor: una crisis en las alturas a través de la que emerge y gana protagonismo un liderazgo que se postula eficazmente como un liderazgo alternativo y ajeno a la clase política existente. Es él quien, en definitiva, explota las virtualidades de la crisis de representación y lo hace articulando las demandas insatisfechas, el resentimiento político, los sentimientos de marginación, con un discurso que los unifica y el reordenamiento del espacio político con la introducción de una escisión extrainstitucional. (Torre 2011, 145)

Por eso, a pesar de las dificultades prácticas y jurídicas, no podemos dejar de exigir a los partidos políticos una vida interna democrática que implique garantizar los derechos humanos en los partidos; contar con una organización democrática; salvaguardar los procedimientos democráticos de toma de decisiones, y contar con fuertes medidas de sanción de carácter institucional para ilegalizar y disolver a cualquier partido con pretensiones antidemocráticas (Cárdenas 1992; Castillo 2004).

Estamos obligados a abrir los partidos y las agrupaciones políticas a la sociedad para que estos no se constituyan en oligarquías cerradas, sin debate interno y con decisiones copulares. Los partidos en una

sociedad democrática son los vehículos de la participación y coadyuvan en la integración de los órganos del Estado pero, ¿qué pasa cuando esos instrumentos privilegiados se oligarquizan y rigidizan? Se transforman, sin lugar a duda, en los peores enemigos de la democracia, en la bestia negra de la política, como sucedió en Italia en la segunda mitad del siglo xx.

La crisis partidista es una crisis de los sistemas políticos, principalmente, de los democráticos. Si los partidos se comportan como grupos altamente burocratizados y oligárquicos, que controlan de forma claramente monopolística algunos de los procesos fundamentales del mecanismo democrático —la proposición de candidaturas en los diversos tipos de elecciones, las campañas electorales, los canales de reproducción de las élites políticas—, resulta absurdo no reconocer que la falta de democracia interna se traduce en un claro déficit del mecanismo democrático.

¿Cómo resolver la crisis de legitimidad y la crisis de los partidos? En su conocido trabajo acerca de los modelos de partido, Panebianco parte de la transformación del espacio político contemporáneo, que ha visto surgir al partido profesional-electoral, el cual ha generado un ámbito multidimensional de la política, en el que el tradicional *continuum* derecha-izquierda ha sido sustituido por la división *establishment/antiestablishment*, de carácter problemático y caracterizada por comportamientos políticos anticonvencionales y multifocales. La crisis de los partidos es superable, según este autor, por tres tipos de evolución:

- 1) La primera consiste en la disolución de los partidos como organizaciones.
- 2) La segunda entraña un retorno a la llama ideológica, un intento, por parte de los partidos existentes, de volver a desempeñar la tradicional función expresiva, por medio de una recuperación de las antiguas identidades y con un retorno a los maximalismos, tanto de derecha como de izquierda.
- 3) La tercera posibilidad es la de la innovación política en sentido propio. Esta innovación se produciría desde fuera por nuevos empresarios políticos (Panebianco 1990, 487-512).

En nuestro cercano entorno, Blanco Valdés expone las salidas a la crisis de los partidos:

- 1) La vinculación de los partidos con nuevos movimientos sociales.
- 2) El debilitamiento de los partidos por medio de modificaciones al sistema electoral —distritos uninominales, sistemas mayoritarios, listas abiertas—.
- 3) La corrección legal de las tendencias oligárquicas.
- 4) La exposición de los partidos a la sociedad mediante un sistema de primarias y el congelamiento de la clase política, estableciendo límites y recortes en los cargos representativos (Blanco Valdés 1996, 191-229; Pinelli 1984).

Blanco Valdés desconfía de la regulación legal para sustituir las tendencias oligárquicas de los partidos. Nosotros estimamos que los actos de los partidos no tienen por qué estar excluidos de las redes del derecho, y no hay razón para evitar que los derechos humanos se respeten en los partidos o para no exigir jurídicamente que tengan una organización y funcionamiento democráticos. Una regulación debidamente justificada y de carácter preciso puede permitir a los tribunales o a los órganos constitucionales autónomos la vigilancia de la vida interna partidista y, en su caso, la corrección jurídica correspondiente cuando los partidos violen los derechos de militantes o no funcionen ni se conformen democráticamente. Existe, por el momento, un debate no suficiente e interesado en torno a la cuestión.

Hoy por hoy, los partidos se oponen en todo lo que pueden para que las autoridades electorales nacionales vigilen la vida interna partidista, y han logrado que los principios de autodeterminación y autoorganización se impongan y prevalezcan teórica y jurídicamente sobre los principios de democracia interna partidista, pretextando que el derecho de asociación engloba un concepto de autodeterminación, autoorganización y autogobierno, y que esas prerrogativas no pueden verse vulneradas, pues se coartaría el derecho de los ciudadanos libremente organizados de tomar sus propias decisiones.

Con la reforma constitucional electoral de 2007 se estableció un párrafo tercero a la base I del artículo 41 que dice: “Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los

partidos en los términos que señalen esta Constitución y la ley”, precepto que subvirtió las posibilidades para la democracia interna partidista en México. Las cúpulas de los partidos han profundizado en ese sentido para:

- 1) Salvaguardar la posición de las dirigencias partidistas.
- 2) Evitar la restitución de los derechos de los militantes cuando son violados.
- 3) Cercenar las vías de defensa de los ciudadanos que forman parte de un partido.
- 4) Impedir que las cuestiones relevantes de los partidos —afiliación, suspensión, postulación de candidaturas, remoción de dirigentes— sean conocidas por las autoridades externas.

Con ello, los partidos desean colocarse, en cuanto a su vida interna, al margen del Estado de derecho para privilegiar la opacidad en la vida pública, favorecer la oligarquización partidista y el poder de sus burocracias.

Se debería derogar el párrafo tercero de la base I del artículo 41 constitucional para que se contenga en la norma constitucional un nuevo párrafo tercero, el cual establezca que los partidos y las agrupaciones políticas se regirán por los principios de democracia interna, por lo que su organización y procedimientos deberán ser democráticos, y que los militantes y miembros de los partidos, así como las agrupaciones políticas, gozarán de los derechos fundamentales que reconoce la Constitución y que se encuentran recogidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. Las elecciones internas serán libres, periódicas y auténticas. Todos los militantes tienen garantizado el derecho al voto activo y pasivo en las elecciones internas. La construcción de las decisiones en los partidos y las agrupaciones políticas se regirá por el principio de abajo hacia arriba. Los partidos y las agrupaciones se integran con base en el principio de descentralización política, por lo que las subdivisiones en las entidades federativas y en los municipios se gozará de autonomía en relación con sus bases respectivas y con las decisiones que territorial y funcionalmente les corresponden. Los partidos y las agrupaciones políticas respetarán el pluralismo interno y la equidad de género. Ningún género puede

tener más de 50 % de cargos directivos. No podrá negarse el ingreso de los ciudadanos a los partidos por causas que impliquen discriminación. Todas las decisiones de los órganos de los partidos deberán deliberarse, fundarse y motivarse; sin satisfacer dichas condiciones, estas serán nulas. Los cargos en los partidos y en las agrupaciones políticas son incompatibles con cualquier cargo público. Las leyes acerca de la democracia interna de los partidos y las agrupaciones políticas, además de maximizar los anteriores principios, establecerán las conductas y los procedimientos que son sancionables en los partidos y las agrupaciones políticas.

El artículo primero transitorio validado

El artículo primero transitorio de los estatutos de Morena es contrario a la validez jurídica. Cuando los documentos básicos y sus reformas son aprobados por las instancias partidistas competentes, aún queda pendiente, según las normas jurídicas vigentes, que las modificaciones estatutarias sean avaladas por el Consejo General del INE. La autoridad electoral administrativa debe determinar si la reforma a los documentos básicos es consecuente con las normas constitucionales y legales. Sin la satisfacción de esa condición, la norma estatutaria no adquiere plena validez. Además, para que las normas partidarias tengan efectos jurídicos frente a terceros, los cambios deben ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación*. Las modificaciones a los documentos básicos de los partidos no surten efectos con su aprobación, como dispone el modificado artículo primero transitorio de Morena, sino hasta que esas reformas se autorizan, mediante el análisis de su constitucionalidad y legalidad por la autoridad electoral competente, y se publican en el *DOF*. Por ello, estimamos que la tesis relevante IX/2012 de la Sala Superior del Tribunal Electoral debe ser revisada para verificar su constitucionalidad y convencionalidad y, en su momento, promover la derogación de los preceptos de los partidos que establecen que sus modificaciones estatutarias tienen vigencia al momento de su aprobación por los órganos partidarios.

La invalidez del artículo 64

La modificación al artículo 64 del Estatuto de Morena fue invalidada por el TEPJF porque, a su juicio, se vulnera el artículo 22 constitucional por establecer una sanción única que no permitía una modulación entre dos sanciones, debido a conductas que entrañan violencia política en razón de género —la porción normativa fue invalidada—. Estimamos, de acuerdo con el magistrado Indalfer Infante, que el artículo 64 del Estatuto de Morena aprobado en el III Congreso Nacional Ordinario sí permitía la modulación de la sanción porque en el ordenamiento de Morena se contemplan dos penalizaciones:

- 1) Suspensión de derechos partidarios de 6 meses a 3 años —artículo 128 del Reglamento de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena—.
- 2) Expulsión del partido; en ese sentido, la norma reformada —el artículo 64— por esos motivos no debió ser invalidada.

Sin embargo, estimo por otras razones, y no por las discutidas en el seno del TEPJF, que la restricción, suspensión, pérdida o cualquier limitación de los derechos políticos de las personas es un asunto realmente grave que entraña una suerte de muerte política o civil, la cual merece exclusivamente estar normada por la ley en sentido formal y material. De acuerdo con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), por condena penal —sentencia firme— se le pueden suspender o restringir a una persona sus derechos políticos, pero las restricciones a los derechos políticos deben estar previstas en la ley, no en los estatutos o documentos básicos partidistas. Las faltas administrativas o estatutarias, aunque tengan relación con conductas que impliquen violencia política en razón de género, no pueden comportar algún tipo de limitación a los derechos políticos de las personas. Las sanciones por esas conductas deben ser penales y haber sido dictadas en una sentencia que tenga carácter de cosa juzgada, tal como lo establece el Pacto Interamericano de Derechos Humanos.

Al respecto, el artículo 23.2 de la CADH señala: “La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad,

residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente, en proceso penal”.

La reforma publicada el 29 de mayo de 2023 en el *Diario Oficial de la Federación* al artículo 38, fracción VII, de la CPEUM, después de la resolución SUP-JDC-1407/2022 y acumulados, indica que los derechos políticos se suspenden:

Por tener sentencia firme por la comisión intencional de delitos contra la vida y la integridad corporal; contra la libertad y seguridad sexuales, el normal desarrollo psicosexual; por violencia familiar, violencia familiar equiparada o doméstica, violación a la intimidad sexual; por violencia política contra las mujeres en razón de género, en cualquiera de sus modalidades y tipos. Por ser declarada como persona deudora alimentaria morosa. En los supuestos de esta fracción, la persona no podrá ser registrada como candidata a cualquier cargo de elección popular, ni ser nombrada para empleo, cargo o comisión en el servicio público

De lo anterior, y a partir de la reforma constitucional posterior a la resolución dictada en el expediente SUP-JDC-1407/2022 y acumulados, es claro que una norma estatutaria de cualquier partido que regulara o sancionara con la suspensión de derechos políticos de los militantes por conductas que entrañen violencia política por razón de género sería una disposición inconstitucional e inconvencional por no garantizar el principio de reserva de ley.

Conclusiones

La resolución dictada en el expediente SUP-JDC-1471/2022 y acumulados prorrogó indebidamente la permanencia del presidente y de la secretaria general del partido Morena. La prórroga en los cargos partidistas no está prevista en los preceptos sustantivos de los estatutos de ese partido y, por el contrario, la letra y el espíritu de los estatutos de Morena impiden que las personas permanezcan en sus funciones más del tiempo establecido, el cual no debe ser mayor de tres años.

El propósito de la reforma estatutaria al artículo tercero transitorio tuvo por objetivo modificar las reglas y los principios del partido

Morena mediante un mecanismo que alteró una de sus decisiones fundamentales que prohíben permanencias en los cargos por más tiempo de las previstas en los estatutos. Encontramos una suerte de fraude estatutario.

Las violaciones al procedimiento están acreditadas, y ello debió haber dado lugar a la invalidez de la modificación al artículo tercero transitorio de los estatutos. Se infringió el artículo tercero transitorio de la convocatoria al III Congreso Nacional Ordinario del partido Morena porque la documentación completa y precisa para los participantes en el congreso se debió entregar a más tardar el 16 de julio de 2022. Al publicarse por primera vez, en los documentos no se contenía la reforma al artículo tercero transitorio de los estatutos. Se infringió el artículo 34 del Estatuto de Morena porque los documentos a discutir en un congreso deben hacerse en su totalidad públicos, cuando menos con dos meses de anticipación a la celebración de dicho acto. Los documentos base de la deliberación se entregaron a los participantes un día antes de la celebración del congreso, por lo que los militantes no conocieron plenamente del cambio realizado en los estatutos, en especial, respecto al artículo tercero transitorio; así, no tuvieron tiempo para advertir del cambio producido. Durante el congreso no se resaltó con suficiencia el cambio al artículo tercero transitorio de los estatutos, salvo la intervención genérica de cambio estatutario que realizó el militante Rafael Barajas Durán. La discusión, deliberación y aprobación durante el congreso fue menor a dos horas. La prórroga de la dirigencia debió, por su importancia, votarse por separado, dado que era una reforma que tenía que justificarse plena y extensivamente; sin embargo, se votó en conjunto con los otros cambios estatutarios.

En cuanto al fondo, el cambio producido en el artículo tercero transitorio ni es extraordinario ni está justificado porque la elección de candidaturas en un partido para futuros procesos electorales forma parte de los momentos ordinarios, no excepcionales, de cualquiera de las fuerzas políticas, y porque había posibilidades estatutarias para renovar a la totalidad del Comité Ejecutivo Nacional. Nada impedía renovar a la totalidad de los órganos del partido, incluyendo a la presidencia y la secretaría general. La argumentación en torno a la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la reforma al artículo tercero transitorio del Estatuto de Morena fue débil. Respecto a la idoneidad debemos

decir que, según los estatutos de Morena, la permanencia en el cargo por más de tres años no constituye un fin legítimo, sino contrario a sus normas internas. Acerca de la necesidad, señalamos que el cambio estatutario al artículo tercero transitorio se trató de una medida de afectación grave, porque además de vulnerar las porciones normativas sustantivas del Estatuto —no se debe permanecer más de tres años en el cargo—, dañó los derechos de los militantes en su prerrogativa a ser votados periódicamente cada tres años para los cargos partidistas de dirección. En cuanto a la proporcionalidad, en estricto sentido, advertimos que el cambio estatutario al artículo tercero transitorio no amplió los derechos fundamentales de los militantes, sino que los restringió a favor de la permanencia injustificada de dos personas en los cargos directivos más importantes del partido.

Respecto de la validación del artículo primero transitorio, consideramos que debe realizarse una sustitución de criterio en el Tribunal Electoral. Las normas estatutarias no deben entrar en vigencia si no son analizadas, estudiadas y convalidadas en su constitucionalidad y legalidad por el Consejo General del INE, además de ser publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, independientemente de las impugnaciones planteadas ante el TEPJF. Nos parece que es momento de abandonar la tesis IX/2012.

En torno a las sanciones estatutarias por conducta política en razón de género, sostenemos que esa regulación, cuando es restrictiva y limita los derechos políticos, debe ser materia de la ley en sentido formal y material —principio de reserva de ley—. A la luz del artículo 23 de la CADH y ahora del artículo 38, fracción VII, de la CPEUM, los órganos partidistas son incompetentes para aprobar normas que tiendan a limitar o suspender los derechos políticos de los mexicanos, aunque ellos sean militantes de Morena.

Finalmente, creemos que el fondo que subyace al estudio realizado tiene relación con la colisión potencial entre los principios que tienden a promover y garantizar la democracia interna partidaria versus los principios de autodeterminación y autoorganización. En el caso concreto, los últimos prevalecieron sobre el primero, sin que a nuestro juicio se haya aplicado debidamente el principio de proporcionalidad.

Fuentes consultadas

- Alexy, Robert. 2006. “Ponderación, control de constitucionalidad y representación”, en Andrés Ibáñez, Perfecto y Alexy, Robert. *Jueces y ponderación argumentativa*. México: UNAM.
- . 2007. *Teoría de los derechos fundamentales*, segunda edición, traducción de Carlos Bernal Pulido. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bernal Pulido, Carlos. 2005. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, segunda edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Blanco Valdés, Roberto. 1996. “Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)”, en Porras Nadales, Antonio. *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos.
- Cárdenas Gracia, Jaime. 1992. *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. México: FCE.
- Castillo González, Leonel. 2004. *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*. México: TEPJF.
- Clérico, Laura y otros (coordinadores). 2011. *Derechos fundamentales, principios y argumentación*. Granada: editorial Comares.
- Córdova, Lorenzo y otros. 2012. *¿Hacia una ley de partidos políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México*. México: IDEA-Instituto Belisario Domínguez-UNAM.
- Fearon, James D. 2001. “La deliberación como discusión”, en Elster, Jon, *La democracia deliberativa*. Barcelona; Editorial Gedisa.
- Ferrajoli, Luigi. 1989. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid, editorial Trotta.
- Flores D’Arcais, Paolo. 2006. *El soberano y el disidente. La democracia tomada en serio*. Barcelona: Montesinos editor.
- Garbaum, Stephen. 2010. “A Democratic Defense of Constitutional Balancing”, *Law & Ethics of Human Rights*. Los Angeles: University of California. Vol. 4.
- Guastini, Riccardo. 2001. “¿Peculiaridades de la interpretación constitucional?”, *Estudios de Teoría Constitucional*, traducción Miguel Carbonell. México: Fontamara.

- Höllander, Pavel. 2011. "El principio de proporcionalidad: ¿Variabilidad de su estructura?", en *La teoría principalista de los derechos fundamentales. Estudios sobre la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy*, Jan-R. Sieckmann (ed). Madrid: Marcial Pons.
- Huerta Ochoa, Carla. 2001. "Artículos transitorios y derogación", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Número 102, septiembre-diciembre. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Huerta, Carla. 2007. *Conflictos normativos*. Segunda edición. México: UNAM.
- Katz, Richard y Mair, Peter. 1995. "Changing Models of Party organization and Party Democracy: the emergence of the cartel party," *Party Politics*, vol. 1, n. 1.
- Michels, Robert. 2008. *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Panebianco, Angelo. 1990. *Modelos de Partido*. Madrid: Alianza Universidad.
- Pinelli, Cesare. 1984. *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*. Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Cedam, Padua.
- Sánchez Gil, Rubén. 2007. *El principio de proporcionalidad*. México: UNAM.
- Sentencia. SUP-JDC-1471/2022 y acumulados. Actores: Rodrigo Saúl Pérez Jiménez y otras personas. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral y otra. https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1471-2022.pdf
- Torre, Juan Carlos. 2011. *La audacia y el cálculo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Zovatto, Daniel. 2008. *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA-UNAM.

Violencia política en razón de género: autorreferencia polifónica. Un análisis de la sentencia SUP-REP-689/2022

Karina Ansolabehere

Introducción

Este comentario aborda la sentencia SUP-REP-689/2022, emitida el 14 de diciembre de 2022. La sentencia resuelve una controversia presentada por un diputado federal respecto de la legalidad y proporcionalidad de la resolución de inscribirlo como infractor en el Registro Nacional de Violencia Política por Razón de Género (RNVPRG), administrado por el Instituto Nacional Electoral (INE), luego de determinarse que ejerció violencia política en razón de género en perjuicio de una diputada federal.

El magistrado ponente fue Reyes Rodríguez Mondragón y la resolución puso fin a una serie de controversias entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el diputado Gabriel Quadri por las consecuencias del ejercicio de conductas de violencia política en razón de género que este hizo en varias ocasiones mediante su cuenta de Twitter en perjuicio de la diputada trans Salma Luévano.

Específicamente, esta sentencia desarrolla el argumento de que la inscripción de una persona en el registro en el RNVPRG opera como medida reparatoria y de publicidad de la conducta. En otros términos, la Sala Superior legitimó la función del RNVPRG como forma de publicidad de la infracción y como medida de reparación del daño a la víctima cuando se acredite violencia política en razón de género, con independencia de que se determine una sanción. Esta vía de decisión,

en la que se enfatizan las medidas de reparación integral ante violaciones de derechos, se propone, es el resultado de la construcción de un discurso judicial acerca de la violencia política contra las mujeres en el que se combinan tres familias de ideas: el enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género y el derecho electoral.

Esta reflexión respecto de las medidas reparatorias se articula alrededor de tres temas jurídicos: la aplicabilidad de los lineamientos para la inclusión en el registro, emitidos por el INE; la proporcionalidad de la temporalidad de permanencia en el registro establecida, y la fundamentación y motivación de la resolución de la Sala Regional Especializada. La sentencia de la Sala Superior confirmó la resolución recurrida: la aplicabilidad de los lineamientos, la proporcionalidad de la temporalidad de la inscripción (2 años y 9 meses) y su debida fundamentación y motivación.

En este marco, una de las características salientes del razonamiento plasmado en la sentencia es que las fuentes jurídicas utilizadas mayoritariamente son propias —de 30 fuentes jurídicas citadas en las respuestas a los agravios, 19 son propias—. A partir de este rasgo, la autorreferencia, el argumento propuesto es que, si bien la decisión tomada en torno a la función reparatoria de la inscripción en el RNVPRG tiene esta característica, expresa un discurso jurídico respecto de la violencia política en razón de género que el Tribunal ha desarrollado desde 2016, en el que se hibridan ideas de derechos humanos, perspectiva de género y derecho electoral, y que esta decisión es parte de esa tendencia. En pocas palabras, se propone que, aunque la justificación de la decisión es autorreferencial, el discurso jurídico que subyace es polifónico y se puede comprender en el marco de la trayectoria de la institución acerca del tema.

En la medida en que el TEPJF tiene una amplia secuencia de resoluciones en materia de género, y la denuncia de la violencia política contra las mujeres en razón de género ha estado en la discusión pública desde hace casi dos décadas, este estudio propone que la resolución es parte de un proceso de desarrollo judicial del derecho de las mujeres a ejercer sus prerrogativas político-electorales libres de violencia política por razones de género. Mediante el análisis del contexto temático, revisamos el marco jurídico relevante en relación con el tema y los precedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en este.

Para el desarrollo del marco analítico se utilizan herramientas de la nueva sociología de las ideas (Camic and Gross, 2004) y del institucionalismo discursivo (Schmidt, 2010). El supuesto de partida es que los cambios legales y constitucionales cristalizan un conjunto de ideas que son interpretadas y reconstruidas por las instancias jurisdiccionales. Ante esta situación, esperaríamos una mayor autorreferencia de los tribunales cuando hay una trayectoria considerable, que es lo que observamos en este caso, aunque esa autorreferencia expresa un discurso judicial polifónico en el que se combinan diversas familias de ideas jurídicas.

En lo que sigue, el documento se organiza de la siguiente manera. Primero se desarrolla el marco analítico propuesto; en un segundo apartado, se presenta una síntesis de la sentencia aplicable. En tercer lugar, se reconstruyen las ideas que confluyen en la interpretación y, por último, se presentan las reflexiones finales.

Marco analítico: discurso judicial sobre derechos

El interés por el desarrollo judicial de derechos no es nuevo en los estudios sociojurídicos. En la base de estas reflexiones está el cuestionamiento de la asunción de que los derechos se autorrealizan cuando son reconocidos constitucional o legalmente. En dicho cuestionamiento están la identificación y el análisis de diferentes factores y mecanismos de acción política y judicial para realizarlos (McCann 1994; Scheingold 2004; Gauri and Brinks 2008; Brinks and Botero 2010; Gloppen *et al.* 2010, Ansolabehere, K; Botero, S; González Ocantos, E, 2017) así como las oportunidades legales existentes (Sikkink 2008; Carbonell, Miguel; Salazar, Pedro, 2011). Ante la presencia de estas condiciones favorables para la realización de los derechos —en nuestro caso, la erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género—, el aporte propuesto es la identificación de las particularidades de la construcción judicial del derecho mediante el análisis del discurso judicial en el que se inserta la resolución analizada.

Desde esta perspectiva, se propone una aproximación a las resoluciones del TEPJF como instancias en las que se expresa un discurso

judicial. Discursos en que diferentes ideas, con orígenes distintos, se interceptan.

En línea con las contribuciones del institucionalismo discursivo, definimos a las ideas como marcos de referencia impulsados por actores específicos, en este caso, acerca del ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres; marcos que se expresan en diferentes ámbitos:

- 1) Concreto de definiciones y soluciones.
- 2) Programático, cual paradigma que subyace en el discurso.
- 3) Las filosofías, los metadiscursos acerca de los principios rectores o las ideas base respecto del mundo o la institución de interés (Schmidt 2008).

En este análisis, la filosofía se define como las ideas relacionadas con los valores y principios que subyacen a la erradicación de la violencia política contra las mujeres, por ejemplo, la igualdad y la no discriminación. Las ideas programáticas remiten a las nociones compartidas que funcionan como un modelo para enfrentar la situación a resolver, en este caso, las afectaciones que la violencia política contra las mujeres genera al ejercicio de los derechos político-electorales de ellas. Finalmente, las ideas concretas identificadas en los criterios del TEDPJF acerca del tema, que especifican pautas para sí mismo y para otras instancias relacionadas con los procedimientos electorales.

En el cuadro 1 se precisan, para cada ámbito de ideas, las preguntas que guiaron el análisis de las fuentes documentales consideradas.

Cuadro 1. Niveles de ideas

Filosofía	Ideas programáticas originales	Ideas específicas. Soluciones y resoluciones
Marco de referencia respecto de principios rectores	Nociones compartidas acerca de la violencia política en contra de las mujeres a partir de las que se articulan modelos de solución de la situación	Definiciones y soluciones a los problemas.
Valores acerca de la violencia política contra las mujeres		Contenidos de los criterios jurisprudenciales desarrollados

Continuación.

Filosofía	Ideas programáticas originales	Ideas específicas. Soluciones y resoluciones
Observables: referencia a principios en el marco legal aplicable Pregunta orientadora: ¿cuáles son los valores y principios acerca de la violencia política en contra de las mujeres que están presentes?	Observables: marcos de referencia en torno a las afectaciones de la violencia política en razón de género al ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres Pregunta orientadora: ¿cuál es el paradigma para enfrentar la violencia política contra las mujeres?	Observables: pautas de acción, remedios propuestos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Pregunta orientadora: ¿cuáles son las pautas de acción y los remedios propuestos?

Fuente: Elaboración propia.

El corpus documental analizado se definió a partir de las referencias legales mencionadas en la resolución y en las tesis y jurisprudencias que abordan el tema, y estuvo integrado por las siguientes normas:

- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV).
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).
- Ley General de Partidos Políticos (LGPP).
- Ley General de Delitos Electorales (LGDE).
- Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW).
- Tesis y jurisprudencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Para realizar este análisis se buscaron palabras clave identificadas a partir de una primera lectura de los documentos, basada en las preguntas orientadoras y, por medio del programa MAXQDA, se codificaron

segmentos significativos. Desarrollado el marco analítico, a continuación se hace una síntesis de la sentencia.

La sentencia

La sentencia SUP-REP-689/2022 tiene su origen en una controversia relacionada con los remedios establecidos frente al ejercicio de violencia política en razón de género por parte del diputado Gabriel Quadri, en perjuicio de la diputada Salma Luévano de Morena, activista trans. La queja de la diputada Luévano se originó por un conjunto de tuits de la autoría del diputado en los que, según las resoluciones SUP-REP-252/2022 y SUP-REP-298/2022 y acumulado del 22 de junio de 2022, se evidenció un patrón de violencia política en razón de género en perjuicio de la diputada por su condición de mujer trans.

Ante la evidencia de la conducta, la Sala Superior determinó que los hechos constituían violencia política de género y estableció que la Sala Regional Especializada tenía facultades para establecer el tiempo de inscripción en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contrás las Mujeres en Razón de Género del INE, que fue la medida reparatoria por su comportamiento.

En cumplimiento de esta disposición, la Sala Regional Especializada, mediante la resolución SRE-PSC-50/2022 y acumulado del 4 de agosto de 2022, estableció la inscripción del diputado en el registro por un periodo de 3 años.

Esta resolución fue impugnada ante la Sala Superior por el diputado Quadri al considerar que carecía de una adecuada fundamentación y motivación respecto del plazo de inscripción. Mediante la resolución SUP-REP-628/2022 del 17 de agosto de 2022, la Sala Superior dio la razón al recurrente al revocar la resolución SRE-PSC-50/2022, y le indicó a la Sala Regional Especializada que emitiera otra para subsanar los problemas de motivación, tomando en cuenta que “en esa nueva determinación se debían ponderar todas las circunstancias que rodearon el caso de manera individualizada, incluidos los factores atenuantes, sin que pudiera incrementar el plazo, atendiendo al principio de no reformar en perjuicio” (SUP-REP-689/2022, 5).

En cumplimiento de la disposición de la Sala Superior, la Sala Regional Especializada estableció, el 8 de septiembre de 2022, la inscripción del diputado Quadri por un plazo de 2 años y 9 meses, los cuales se computarían a partir del 22 de abril de 2021.

No satisfecho con la resolución de la Sala Regional Especializada, el diputado Quadri la impugnó el 14 de septiembre mediante un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (REP), consignando los agravios siguientes:

- 1) Falta de fundamentación y motivación.
- 2) Aplicabilidad de los lineamientos y, en particular, de su artículo 11.
- 3) Falta de congruencia interna y externa.
- 4) Examen de proporcionalidad de la temporalidad de la reparación integral (SUP-REP-689/2022, 8).

En seguimiento del trámite, la Sala Regional Especializada remitió el asunto a la Sala Superior. La resolución resultante es la que se comentará en extenso en este trabajo, en la cual la Sala Superior desestimó, por mayoría de votos, cada uno de los agravios presentados por el promovente.

Las controversias jurídicas

En el conjunto de las resoluciones que componen el caso, las principales controversias jurídicas identificadas fueron:

- Si los tuits del diputado Quadri constituían violencia política de género.
- La fundamentación y motivación de las resoluciones.
- La proporcionalidad de la temporalidad de inscripción en el registro de infractores.

Violencia política en razón de género

México incluyó la figura de la violencia política en razón de género en su marco legal por medio del Decreto por el que se aprueba la reforma de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2020. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que esta es una demanda de larga data e, incluso en 2017, una Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres fue creada por el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (Vázquez Correa, Lorena; Patiño Fierro, Martha Patricia, 2020).

En la legislación mexicana, la violencia política en razón de género se define como:

toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo. (LGAMVLV, art. 20 Bis)

Esta ley, además, establece en sus artículos 36 y 48 bis las obligaciones de las autoridades electorales —entre ellas, las jurisdiccionales—, y las faculta para la implementación de medidas para prevenir, atender, sancionar y erradicar este tipo de violencia. De estas atribuciones se derivan la construcción del ya citado registro nacional y los lineamientos en la materia desarrollados por las autoridades electorales administrativas.

Por su parte, en lo que nos atañe, implicó transformaciones a la LGIPE. Entre ellas, estableció quiénes podrán ser sancionados: las autoridades, los funcionarios y los partidos políticos, así como las medidas de sanción y reparación correspondientes. Estas medidas están vinculadas con las prerrogativas de acceso a los espacios de radio y televisión, la reducción del financiamiento público, la cancelación del registro como partido y las medidas cautelares y de reparación integral del daño (art. 463 LGIPE).

Al respecto, la Sala Superior estableció que

Es en este marco que en la primera resolución la Sala Superior definió que los actos del diputado constituían violencia política por razón de género en perjuicio de la diputada Luévano. Por su parte la Sala Regional Especializada la caracterizó como violencia simbólica, psicológica, sexual y digital, cuyos efectos estimó que fueron de peligro y de resultado: “Lo primero, es decir “de peligro” porque, a partir de su carácter como servidor público, el diputado federal tenía el deber especial, así como la obligación de respetar la debida diligencia para prevenir y eliminar la violencia, así como la obligación de no reproducir estereotipos estigmatizantes de carácter discriminatorios, por lo que su actuación pudo generar o agravar situaciones de violencia o discriminación. Incluso, dichos mensajes pusieron en riesgo los principios democráticos como la inclusión, la tolerancia, el respeto y la diversidad sexual. Mientras que lo segundo, o de resultado, se actualizó a partir de lo resuelto en las sentencias, en las cuales se determinó que el denunciado había cometido VPG, lo que tuvo como consecuencia menoscabar o anular los derechos político-electorales de las mujeres transgénero. (SUP-REP-689/2022: 7)

Las controversias jurídicas que subsistieron y se resolvieron fueron las otras tres: la fundamentación y motivación de las resoluciones, el marco normativo aplicable para determinar la temporalidad en el registro y el punto de inicio del cómputo del tiempo de inscripción en el registro. A continuación, se describe cada uno de los razonamientos realizados al respecto.

Marco normativo aplicable

En la resolución, la Sala Superior establece que “Los lineamientos son pautas normativas válidas para establecer el plazo en que el cual la persona sancionada permanecerá en el Registro Nacional”, apegándose al criterio sostenido en la resolución 628, en el que estableció la validez de los lineamientos desarrollados por el INE, específicamente del artículo 11. Dicho artículo establece lo siguiente.

En caso en que las autoridades electorales competentes no establezcan el plazo en el que estarán inscritas en el Registro las personas sancionadas en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, se estará a lo siguiente:

a) La persona sancionada permanecerá en el registro hasta por tres años si la falta fuera considerada como leve; hasta cuatro años si fuera considerada como ordinaria, y hasta cinco años si fuera calificada como especial; ello a partir del análisis que realice la UTCE respecto de la gravedad y las circunstancias de modo tiempo y lugar.

b) Cuando la violencia política en razón de género fuere realizada por una servidora o servidor público, persona funcionaria electoral, funcionaria partidista, aspirante a candidata independiente, precandidata o candidata, personas que se dedique a los medios de comunicación, o con su aquiescencia, aumentará en un tercio su permanencia en el registro respecto de las consideraciones anteriores.

c) Cuando la violencia política contra las mujeres en razón de género fuere cometida contra una o varias mujeres pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena; afromexicanas; mayores; personas de la diversidad sexual; con discapacidad o a algún otro grupo en situación de discriminación, la permanencia en el registro se incrementará en una mitad respecto de las consideraciones del inciso a).

d) En caso de reincidencia, la persona que cometió nuevamente las conductas sancionadas como violencia política en razón de género permanecerán en el registro por seis años

El promovente impugnó la aplicación de esta norma por dos motivos: porque no tiene origen legislativo y porque regula las medidas sancionatorias, pero no las reparatorias (SUP-REP-689/2022, 9). Como fundamento para este reclamo, retomó el voto concurrente de la resolución SUP-REP-628/2022, en el que se establecía que los lineamientos no eran de cumplimiento obligatorio para las autoridades del TEPJF y que tenían una naturaleza subsidiaria, por lo que la Sala Regional Especializada no tenía el deber de aplicación de dichos lineamientos. En atención a esto, en el mismo voto se consideró que la Sala Regional Especializada debería hacer una valoración basada en el caso y considerando el conjunto de las medidas de reparación establecidas, por ejemplo: la eliminación de los mensajes de Twitter, la publicación de las sentencias por parte de la persona responsable, la realización de un curso de capacitación y las disculpas públicas.

En vista de lo anterior, el recurrente consideró que los lineamientos no son aplicables porque no distinguen entre el establecimiento de una temporalidad de inscripción correspondiente a las sanciones y a las reparaciones.

Al respecto, la Sala Superior argumentó la validez de los lineamientos al apelar a sus precedentes. Remite que, en la resolución

SUP-REC-91/2020, ordenó al INE la creación del registro nacional y la emisión de estos lineamientos, a lo que agrega que esta es una “facultad excepcional” de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) que operaría solo en el caso de que las autoridades electorales lo omitan después de que las resoluciones sean definitivas.

En este tenor, la Sala Superior también refirió a la diferente naturaleza jurídica de las medidas sancionatorias y reparatorias. Mientras las primeras operan como consecuencia de un acto para inhibir a los infractores de volver a cometerlo, las segundas tienen el propósito de restaurar el disfrute de los derechos violados a las víctimas. En vista de la naturaleza jurídica de las reparaciones, se estimó que estas no pueden ser establecidas *a priori*, sino que deben determinarse de acuerdo con el caso.

A fin de justificar esta decisión, nuevamente la Sala Superior recurrió a sus decisiones previas, en este caso, las sentencias SUP-REP-252/2022, SUP-REP-298/2022 y SUP-REP-300/2022, en las que estableció que la orden de registro no operaba como una sanción ni afectaba los derechos políticos del recurrente, sino que tenía un propósito de publicidad con fines reparatorios.

Esta justificación la complementó con otra referencia de un precedente propio, el SUP-REC 91/2020 y sus acumulados, en el que determinó que el registro de infractores tiene en sí una finalidad reparatoria. Para estos efectos, consideró que para la inscripción es suficiente que la autoridad determine la infracción, que tiene una naturaleza diferente de la notificación a las autoridades encargadas de sancionar y superiores. Son estas pautas las que validaron la orden de registro del diputado Quadri y la temporalidad establecida por la Sala Regional Especializada en la medida en que es la autoridad responsable.

Finalmente, la Sala Superior desestimó la referencia al voto concurrente de la resolución SUP-REC-628/2022 al remitirse a la jurisprudencia 23/2016, en la que sostuvo que no es operante “que los votos particulares se tengan como expresión de agravios”.

La figura 1 ilustra la información registrada en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contrás las Mujeres en Razón de Género.

Figura 1. Portal del Registro Nacional de Personas Sancionadas

Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política
contra las Mujeres en Razón de Género

Actualizado a la fecha:
18/10/2023 06:01:06 a.m.

Total de registros:
363

Datos Públicos

Personas sancionadas:
316

Género

(Todo)

Entidad federativa

(Todo)

Ámbito territorial

(Todo)

Nombre

Calidad, ca. .

Sexo

Ámbito Territorial

Entidad Federativa

Municipio

Intersecci..

Tipo de vio..

Total de sa..

Modalidad..

GABRIEL RICARDO QUADRI DE LA T.

Diputada o .

Hombre

Nacional

NULL

NULL

Miembro de..

Simbólica

1

Digital

Detalle

GABRIEL RICARDO QUADRI DE LA TORRE

Sexo: Hombre ..

Sanciones registradas:
1

Número De Expediente

Calidad, cargo o profesión ..

Relación Con La Víctima

Incidencia

Órgano Resolutor

Fecha De La Resolución

Condu

SRE-PSC-50/2022

Diputada o diputado federal

Pares

No aplica

TEPJF SRE

21/04/2022

Mensaj

Fuente: <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>

Proporcionalidad de la temporalidad de la inscripción en el registro

Respecto de este agravio, la Sala Superior estableció que la temporalidad de inscripción en el Registro establecida por la Sala Regional Especializada, de 2 años y 9 meses, era proporcional.

El agravio esgrimido por el recurrente en este caso fue que la temporalidad de la inscripción no tomó en cuenta las acciones de reparación que ya había realizado, como el retiro de los tuits o las disculpas públicas. Además, consignó que la temporalidad se estableció desde un punto de vista de sanción, lo que afectó sus derechos políticos y su derecho a la honra, su imagen pública e, incluso, en su modo honesto de vivir. En síntesis, postuló que la Sala Regional Especializada definió los plazos sin considerar estas atenuantes.

Ante esto, la Sala Superior respondió al apelar a un conjunto de precedentes propios (SUP-RAP-132/2022, SUP-REP-520/2022 y SUP-REP-521/2022 acumulado, SUP-JE-268/2021, SUP-RAP-196/2021, SUP-RAP-77/2021, SUP-RAP-57/2021): “la proporcionalidad supone la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca en la entidad de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se quiera preservar” (SUP-REP-689/2022, 16). Basándose en estos antecedentes, reconoció un grado de discrecionalidad de las autoridades en la

aplicación de las medidas, mediada, por supuesto, por la justificación de la disposición aplicada y el acto en cuestión.

En opinión de la Sala Superior, la Sala Regional Especializada justificó adecuadamente la medida porque aplicó los Lineamientos para el Registro Nacional de Personas Sancionadas por Violencia Política en Razón de Género; evaluó las circunstancias de modo, tiempo y lugar; los agravantes o atenuantes; los efectos de la transgresión sobre los valores y bienes jurídicos protegidos por la norma; el tipo de infracción, y la reincidencia de la persona infractora (SUP-REP-689/2022, 19). Enfatizó que la Sala Regional Especializada realizó un examen adecuado porque consideró las particularidades del caso para tomar la decisión respecto a la temporalidad.

Reiteró que la medida es reparatoria, por lo que se estima que la inscripción en el registro no afectó el modo honesto de vivir del diputado Quadri. Nuevamente, asentó la decisión en precedentes suyos —SUP-REC-91/2020 y acumulados, SUP-REC-165/2020 y SUP-JDC-552/2021—, en los que estableció que:

El hecho de que una persona esté en el registro de personas sancionadas por violencia política en razón de género no implica que esté desvirtuado su modo honesto de vivir, pues ello depende de las sentencias o resoluciones firmes emitidas por la autoridad electoral competente. (SUP-REP-689/2022, 18)

Falta de congruencia, fundamentación y motivación

La Sala Superior estableció que la Sala Regional Especializada fundó y motivó adecuadamente la resolución porque utilizó las pautas normativas válidas, no incurrió en contradicciones y consideró las características y pruebas en torno al caso de manera consistente. Esto, en respuesta a los agravios presentados por el promovente: indebida fundamentación y motivación de la resolución por basarse en los lineamientos, que considera que no son una norma jurídica aplicable; indebida evaluación de los indicios de que pueda recurrir en la acción o que haya puesto en riesgo a la comunidad transgénero o a la diputada federal que realizó la denuncia, ni que las interacciones en las redes sociales hayan generado una reacción virtual violenta contra la comunidad transgénero. Por otra parte, el recurrente postuló que la sentencia

fue incongruente porque estableció que hubo dolo, pero carecía de las pruebas para establecerlo porque se habían eliminado los tuits; finalmente, consideró que fueron realizados en el marco de su libertad de expresión.

La Sala Superior sustentó sus argumentos respecto de estos agravios en un precedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, 7.^a época; Segunda Sala, Apéndice de 1995, tomo VI, pág. 175, número de registro 394216), en el que el máximo tribunal estableció en qué consiste la expresión clara del precepto legal aplicable, y señala con precisión las circunstancias especiales o causas inmediatas que se tuvieron en consideración al momento de emitir el acto. Además, recurrió a la jurisprudencia 28/2009, en la que estableció que las sentencias deben ser coherentes externa e internamente, considerando que la coherencia externa se refiere a la debida vinculación entre la controversia planteada y la resolución del caso, y la coherencia interna manifiesta que la resolución no tenga puntos contrarios entre sí.

En vista de lo anterior, estableció que la Sala Regional Especializada había fundamentado adecuadamente la resolución porque los lineamientos son normativa aplicable. Por otra parte, consideró que la Sala Regional Especializada no sancionó al recurrente al establecer la temporalidad de la inscripción en el registro, sino que cumplió una orden de la Sala Superior al respecto.

También la Sala Superior estableció que el análisis de las pruebas fue adecuado en cuanto al peligro, por tratarse de un servidor público, y al resultado por la afectación a los derechos políticos de las mujeres transgénero.

Respecto de las alegaciones en torno a la actuación del recurrente en el marco de su libertad de expresión, la Sala Superior se remitió a las sentencias SUP-REC-252/2022, SUP-REC-298/2022 y SUP-REC-300/2022 acumulados, en las que estableció que los tuits no estaban protegidos por la libertad de expresión, sino que constituían violencia política de género (VPG) porque en las publicaciones no se hizo crítica al trabajo legislativo o público de la diputada federal, sino a su condición de género por medio de un lenguaje estigmatizante.

Presentados los principales cuestionamientos resueltos, a continuación se realiza el análisis del discurso judicial en el que se inserta la resolución.

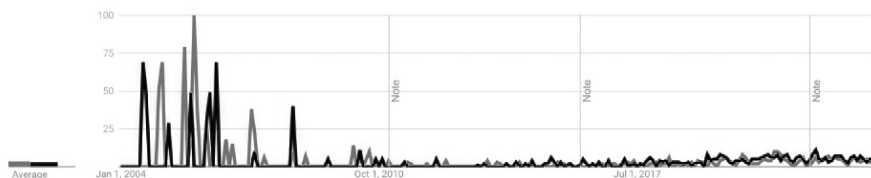
El discurso judicial acerca de la violencia política de género

Uno de los rasgos distintivos de la normatividad electoral en México fue el reconocimiento progresivo de la participación política de las mujeres a través de las medidas de acción afirmativa, como las cuotas de género, la paridad y, posteriormente, el reconocimiento y la sanción del ejercicio de la violencia política de género. Esta transformación ha sido interpretada como el paso de la preocupación por la igualdad en el acceso a los cargos y las candidaturas, a la preocupación por el entorno en el que las mujeres ejercen sus derechos político-electorales (Vázquez Correa, Lorena; Patiño Fierro, Martha Patricia, 2020).

Si bien su formalización legal llegó en 2020, la violencia política de género ha estado en el debate público desde inicios de este siglo (Albaine, 2021), siendo México el segundo país en tipificarla como delito en América Latina, luego de Bolivia, que la incorporó en 2012.

La gráfica 1, generada por Google Trends, ilustra la presencia pública tanto de la violencia política de género (en azul) como de la paridad de género (en rojo) en México.

Gráfica 1. Discusión pública acerca de la violencia política de género



Fuente: Elaboración propia a partir de Google Trends.

Lo que se observa es que ambos temas aparecieron secuencialmente y, desde ese momento, han avanzado en paralelo. En relación con la violencia política contra las mujeres, se identificaron dos hitos normativos en el país: en 2016, con la aprobación del Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, y en 2020 con la aprobación del decreto de reforma de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Con ambos instrumentos se sentaron las bases del paradigma que concibe esta conducta y fueron el detonante de los precedentes del TEPJF en la materia.

Como se evidencia en el cuadro 2, el punto de partida del desarrollo de criterios favorables a la sanción, protección y prevención de la violencia de género por parte de la justicia electoral tiene su punto de inicio en 2016, cuando se aprobó el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, iniciativa conjunta del TEPJF, el INE, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (Segob), la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra la Mujeres (Conavim), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra), revisado además por expertas en materia de género.

En el cuadro 2 se rastrearon las tesis y jurisprudencias del TEPJF en materia política en razón de género.

Cuadro 2. Línea de tiempo de precedentes del TEPJF en materia de violencia política contra las mujeres

Año	Fecha	Norma	Tema
2016	2016/3/16	Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres	Pautas de acción
	2016/11/2	Jurisprudencia 48/2016	Definición de vpg
2017	2017/10/31	X/2017	Medidas de protección
2018	2018/10/4	21/2018	Pautas para juzgar
	2018/8/3	XXXV/2018	Remedios
2020	2020/4/13	Decreto por el que se aprueba la reforma de la Ley sobre el derecho de las mujeres al acceso a una vida libre de violencia y otras	Definición de vpg y pautas en múltiples normas jurídicas

Continuación.

Año	Fecha	Norma	Tema
2021	2021/9/9	13/2021	Pautas para juzgar
	2021/6/30	XI/2021	Remedios
2022	2022/10/5	VI/2022	Pautas para juzgar
	2022/9/28	III/2022	Pautas para juzgar
	2022/10/26	VIII/2022	Pautas para juzgar
	2022/9/28	IV/2022	Pautas para juzgar
2023	2023/2/22	II/2023	Pautas para juzgar

Nota: VPG, violencia política de género.

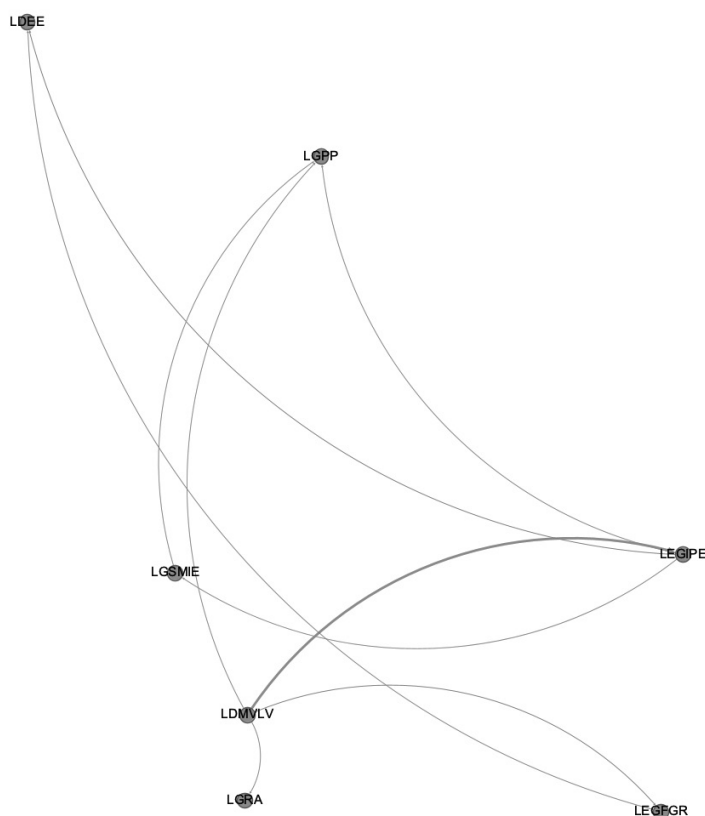
Fuente: Elaboración propia con base en https://www.te.gob.mx/paridad_genero/front/tesis/index

El segundo punto de inflexión fue el reconocimiento del Decreto por el que se aprueba la reforma de la LGAMVLV y otras, emitido el 13 de abril de 2020. Esta reforma no solo incorporó la violencia política contra las mujeres en la ley antes mencionada, sino que también irradió a la siguiente normativa electoral y penal:

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Ley General de Partidos Políticos.
- Ley General de Delitos Electorales.
- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Con este cambio, la ley que opera como centro del marco legal relativo a este derecho es la LGAMVLV, como lo ilustra la gráfica 2.

Gráfica 2. Implicaciones del cambio legal para las normas jurídicas involucradas



Fuente: Elaboración propia con base en Gephi.

En la gráfica se puede observar la existencia de dos familias normativas que se vinculan con la LGAMVLV: la correspondiente a las instituciones electorales y la que compete a las instituciones penales. Enseguida, se analizan las implicaciones en la legislación electoral.

Los principios que le dan sentido a este sistema son los de la definición de la violencia política contra las mujeres en razón de género y las infracciones que se señalan en su artículo 20 ter. En dicho artículo, se listan 22 causas de violencia política de género, que van desde la anulación de la posibilidad de ejercer el derecho de voto o de asociación por parte de las mujeres hasta la amenaza contra ellas o hacia personas integrantes de sus familias, entre otras.

Las ideas que subyacen a esta norma tienen múltiples influencias nacionales e internacionales; entre estas últimas destacan la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

En este marco, el TEPJF desarrolló criterios interpretativos acerca de la prevención, sanción y erradicación de la violencia política contra las mujeres. A fin de identificar el discurso judicial plasmado en la decisión, se analizan las diferentes familias de ideas presentes.

Ideas que se expresan en el discurso judicial

La filosofía del marco jurídico aplicado se vincula con tres familias de ideas jurídicas que, si bien no son excluyentes, tienen énfasis diferentes; estas son, a saber, el derecho electoral, los derechos humanos y la perspectiva de género.

Respecto del derecho electoral, los principios que lo rigen se vinculan con la garantía de “Los derechos y obligaciones político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos, la organización de elecciones, las comunes de los procesos electorales y la integración de los organismos electorales” (LGIPE, art. 2). Todo esto, con base en el artículo 41 constitucional, que establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, los estados y la Ciudad de México, y la existencia de un sistema de medios de impugnación electorales para garantizar los “principios de constitucionalidad y legalidad” de los actos y las resoluciones electorales cuyo propósito es garantizar la protección de los derechos políticos de votar y ser votadas y de asociación. El principio básico aquí es la garantía de los derechos político-electorales. El derecho a votar y ser votadas.

La perspectiva de género, es decir, el reconocimiento de las condiciones de desigualdad y discriminación de las que son objeto las mujeres, es el otro conjunto de valores que atraviesan las ideas relacionadas con el tema. Su expresión está en la LGAMVLV.

Por su parte, desde los derechos humanos, los principios predominantes se vinculan con la equiparación de la violencia política contra las mujeres con el enfoque de derechos humanos en cuanto a su adscripción a los principios de igualdad, no discriminación, universalidad, entre otros, y a las obligaciones del Estado en la materia respecto

a realizar una investigación diligente y a determinar los remedios adecuados: sanciones a los perpetradores y reparaciones a las víctimas.

Los derechos políticos de las mujeres son concebidos desde la perspectiva de los derechos humanos y, al considerarlos como tales, la violencia en contra de ellas en sus diferentes formas y manifestaciones se considera como una violación de derechos humanos. En esta serie, cuando la violencia política es ejercida contra las mujeres es considerada un tipo de violencia y, por tanto, su ejercicio en el ámbito político es una forma de vulneración de los derechos político-electorales que las instituciones estatales deben remediar y que, por propósitos, concierne especialmente a las instituciones y los procedimientos electorales.

Si bien son tres los tipos de principios que están vinculados, la zona de intersección entre ellos es el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía.

Por otra parte, a nivel de programa, las ideas presentes parten de la base de considerar a la violencia política contra las mujeres en razón de género como una conducta indeseable por las afectaciones que produce en el ejercicio de sus derechos político-electorales. Frente a este diagnóstico, las acciones para atender la violencia política contra las mujeres se caracterizan por la apelación a las herramientas de derechos humanos, específicamente en lo que concierne a la reparación integral como forma de protegerlas del ejercicio de la violencia política y la promoción de acciones para el cambio de conductas violentas.

En la medida en que la violencia política en razón de género es acción, omisión o tolerancia basada en elementos de género que se ejerce tanto en la esfera pública como en la privada y que afecta el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, el elemento de género está dado por el hecho de que las acciones u omisiones se dirijan a una mujer por su condición como tal, la afecten de manera desproporcionada o tengan un impacto diferenciado en ellas.

La violencia política contra las mujeres puede tener diferentes manifestaciones —física, psicológica o simbólica— y los perpetradores pueden ser agentes estatales, superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos o representantes de estos, medios de comunicación y sus integrantes, o particulares.

A su vez, se considerarán como violencia política de género diferentes conductas que, con base en el cuadro 3, pueden clasificarse de la siguiente manera:

Cuadro 3. Conductas consideradas violencia política contra las mujeres en razón de género

Garantía de los derechos político-electorales	Incumplir las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales, de manera tal que se vean afectados los derechos político-electorales de las mujeres. Restringir o anular el derecho al voto. Restringir los derechos políticos con base en usos y costumbres
Afectar la participación política de las mujeres	Omitir u ocultar información acerca de convocatorias para el registro de candidaturas. Proporcionar información falsa o incompleta a las mujeres que ostentan o aspiran a un cargo de elección popular. Otras acciones que dañen la dignidad de las mujeres en el ejercicio de su cargo político
Obstaculizar el ejercicio de las funciones de las mujeres que participan en la política	Obstaculizar la campaña. Realizar o distribuir propaganda electoral basada en estereotipos de género. Difamar, injuriar o hacer expresiones que denigren a una mujer candidata o en funciones
Coacción	Amenazar a las candidatas, colaboradores o familiares para que renuncien a su cargo. Impedir que las mujeres electas tomen protesta. Ejercer violencia física, sexual, simbólica, psicológica, económica o patrimonial contra las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos. Negar el uso o las atribuciones inherentes al cargo. Obligar a las mujeres a suscribir documentos en contra de su voluntad. Impedir el uso de recursos. Imponer sanciones injustificadas o abusivas
Discriminación	Imponer actividades, basadas en estereotipos de género, distintas de las establecidas para el cargo. Discriminar a la mujer por su condición de embarazada, entre otras

Fuente: Elaboración propia con base en la LGAMVLV.

Por su parte, en el ámbito del derecho electoral, este paradigma se incorpora de diferentes maneras e impregna el ejercicio de los procedimientos en la materia: mediante la adopción de la definición de la violencia política contra las mujeres como condición para el ejercicio de los derechos político-electorales en términos de igualdad; como

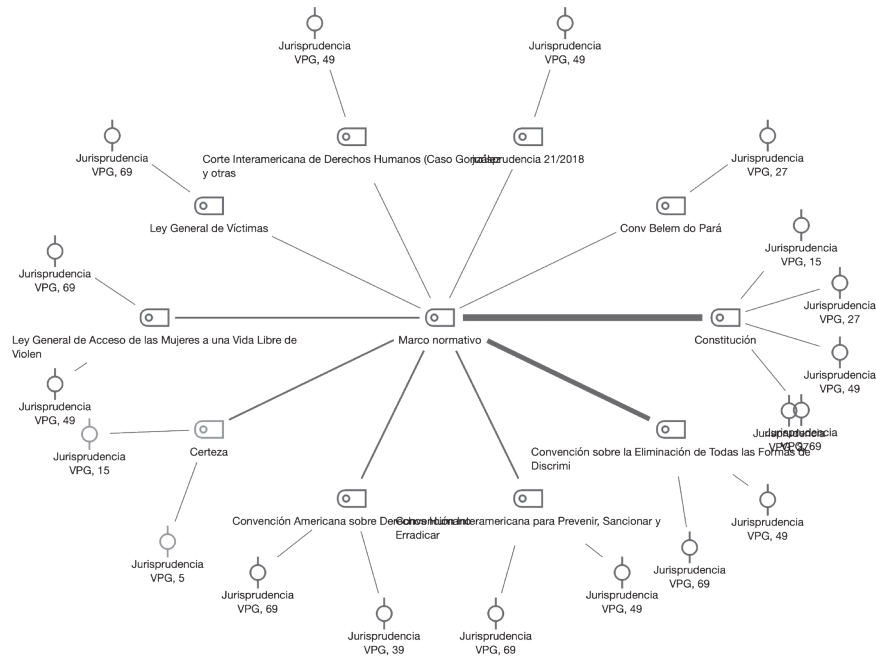
condición de elegibilidad para las candidaturas a las diputaciones; como condición de elegibilidad para un cargo —no estar condenado por el delito de violencia política en contra de las mujeres—, incluyendo el tema como una atribución de vigilancia del INE respecto de los partidos y las agrupaciones políticas; como acciones de promoción desarrolladas por la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Formación Cívica; como conducta que puede limitar la prerrogativas de los partidos políticos o las personas candidatas en el uso de tiempos en los medios de comunicación —restricción o suspensión inmediata de la propaganda política—; como responsabilidad para emitir lineamientos por parte del Consejo del INE a fin de erradicar la violencia política contra las mujeres aplicables a los partidos políticos, y como causa para el establecimiento de medidas de protección y de reparación.

Es decir, el reconocimiento de la violencia política en razón de género da lugar a diferentes pautas para la prescripción de conductas de las autoridades electorales, los partidos políticos, el funcionariado y las personas representantes. Para las autoridades electorales implica condiciones que pueden derivar en la determinación de medidas cautelares, sanciones o reparaciones. Para los partidos políticos y las personas candidatas, funcionariado o representantes, como una restricción en aquello que se considera aceptable en el ejercicio de la política electoral, lo partidista y en la función pública.

Finalmente, se identifican las ideas concretas del TEPJF: las pautas de acción y los remedios propuestos para resolver los casos acerca del tema. En general, el marco jurídico en el que se asientan estas decisiones se caracteriza por la referencia a la Constitución, sobre todo, respecto del artículo 1, pero también en los artículos 4, 5, 6 y 41, y, en segundo lugar, a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, a la Convención de Belém do Pará y a la LGAMVLV. El marco jurídico referido es consistente con el argumento planteado acerca de la convivencia de diferentes familias de ideas jurídicas que convergen. La gráfica 3 ilustra las relaciones identificadas.

Gráfica 3. Marco jurídico en el que se asientan las ideas concretas desarrolladas por el TEPJF

Modelo código-subcódigo-segmentos

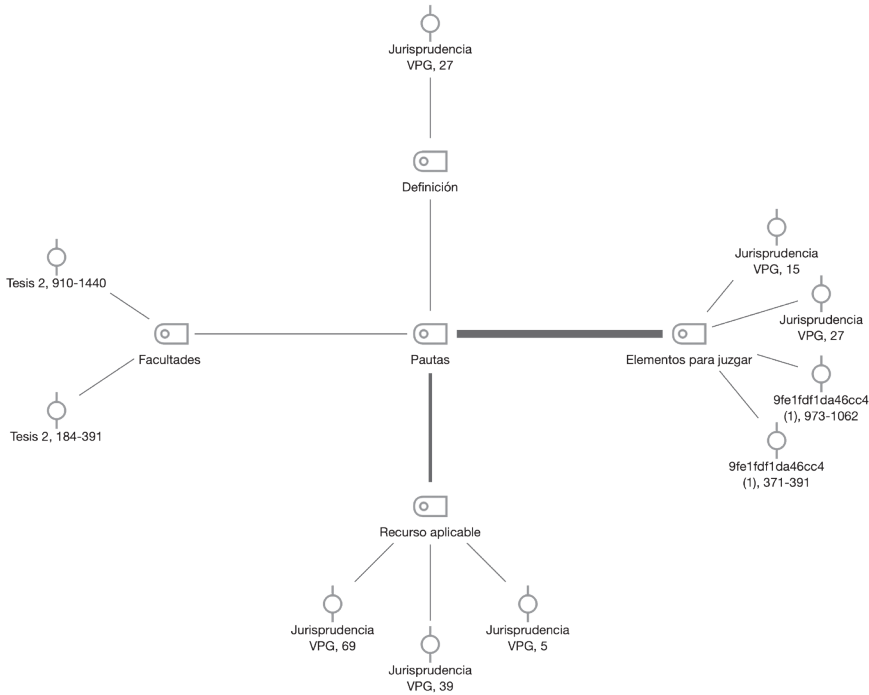


Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de las tesis y jurisprudencias del TEPJF por medio del programa MAXQDA.

Es a partir del paradigma anterior que se desarrollan las pautas de acción concretas vinculadas con las orientaciones articuladas por el TEPJF para juzgar casos vinculados con la violencia política en contra de las mujeres. La gráfica 4 ilustra el tipo de pautas desarrolladas.

Gráfica 4. Pautas de acción para las instancias jurisdiccionales y autoridades electorales

Modelo código-subcódigo-segmentos



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de las tesis y jurisprudencias del TEPJF por medio del programa MAXQDA.

Predominan los elementos para juzgar que establece la Sala Superior respecto de las otras autoridades jurisdiccionales electorales. Establece una metodología para que las instancias inferiores tengan en cuenta elementos a fin de determinar si una denuncia acerca del ejercicio de violencia política de género efectivamente cumple con las condiciones para acreditarla. También instruye en torno a que, dada la invisibilización que caracteriza el ejercicio de la violencia política contra las mujeres, cada caso debe analizarse en profundidad y en forma particular. Determina el tipo de juicio que corresponde promover ante un caso de violencia política por razón de género, así como los elementos para establecer si una denuncia respecto al ejercicio de violencia política de género efectivamente cumple con las condiciones para acreditarla. Define criterios para anular una elección por violencia política de género

—e, incluso, establece que la anulación puede considerarse una medida reparatoria para desincentivar las prácticas—. Concluye que la utilización de imágenes del cuerpo de una mujer para cuestionar su idoneidad para postularse a un cargo constituye violencia política de género y debe considerarse una conducta prohibida. Por otra parte establece, a partir de las resoluciones referentes al caso que se determina, a partir de la sentencia aquí analizada, que la Sala Regional Especializada y las autoridades resolutorias del procedimiento sancionador tienen facultades para definir la temporalidad de inscripción en el registro nacional de personas infractoras por actos de violencia de género.

Finalmente, en cuanto a las ideas concretas articuladas por la Sala Superior, es fundamental hacer mención de los remedios considerados. Entre ellos, destacan las medidas de reparación concebidas desde un modelo de reparación integral que tome en cuenta el efecto útil. También desarrolló pautas acerca de las medidas de protección, en las que establece que la duración de estas no necesariamente debe coincidir con la del ejercicio del cargo, ya que deben mantenerse si la situación de amenaza persiste. Por otra parte, plantea que el registro de infractores tiene sustento convencional y constitucional porque opera como medida de reparación integral y de no repetición.

Discusión

El discurso judicial del TEPJF acerca de la violencia política contra las mujeres supone una confluencia de diferentes familias de principios, como se desarrolló en el apartado anterior. Es este discurso el que impregna la resolución aquí analizada. Se identificaron los principios de derechos humanos, especialmente en su vertiente de igualdad y no discriminación, perspectiva de género, asimetrías y estereotipos de género en las prácticas jurídicas y los principios del derecho electoral de garantía del ejercicio de los derechos civiles y políticos de las personas.

En otros términos, la resolución que se analiza está atravesada por diferentes filosofías que confluyen en la Sala Superior. Esta filosofía en el discurso del Tribunal se superpone con dos paradigmas: el de la violencia de género y el de los procedimientos electorales que se plasman

en sendos marcos, pero que con la aprobación del Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres de 2016 y el cambio legal de 2020 se intersectaron claramente.

Estos dos paradigmas se expresan en las ideas concretas, los precedentes del Tribunal Electoral, en los que convergen las menciones constitucionales y de la Convención para Erradicar Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que se traducen en la definición de facultades y de pautas para juzgar casos de violencia política contra las mujeres, y también los remedios que establecen, especialmente, el alcance de las medidas de protección, la reparación integral y, sobre todo, el registro de inscripción de infractores concebido como una medida reparatoria y de no repetición.

¿Qué tipo de discurso judicial en torno a las controversias prevalece en la resolución analizada? Predomina un discurso que hace referencia a las ideas concretas desarrolladas por el TEPJF, alimentadas por las referencias respecto del paradigma del derecho electoral, el constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos; es decir, un discurso autorreferente pero polifónico a la vez. En el cuadro 4 se distingue el discurso predominante para cada uno de los agravios.

Cuadro 4. Tipo de discurso judicial predominante en el SUP-REC-689/2022

Respuesta a los agravios	Constitución y tratados internacionales	Leyes	Precedentes internacionales	Precedentes nacionales
Lineamientos	Artículos 14 y 16 de la CPEUM	Artículo 463 ter de la LGIPE		TEPJF SUP-REC-91/2020 SUP-JE-34/2018 y SUP-JE-35/2018 SUP-REP-151/2022 y acumulados Tesis XI/2021 SCJN Jurisprudencia 1. ^a /J. 31/2017 emitida por la Primera Sala de la SCJN

Continuación.

Respuesta a los agravios	Constitución y tratados internacionales	Leyes	Precedentes internacionales	Precedentes nacionales
Fundamentación y motivación-Reparaciones	Artículo 8, párrafo 1, de la CADH		Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de junio de 2005. Serie C, No. 127, párr. 152. Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de septiembre de 2011. Serie C, No. 233, párr. 141. Corte IDH. Caso Escher y otros vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de julio de 2009. Serie C No. 200, párr. 139	TEPJF Jurisprudencia 23/2016 Jurisprudencia 28/2009, Jurisprudencia XXVII.3o. J/11 SCJN Jurisprudencia 1.^a/J. 4/2016 de la Primera Sala Tesis jurisprudencial, de rubro FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. 7.^a época; Segunda Sala, Apéndice de 1995, tomo VI, pág. 175, número de registro 394216. Primera Sala, Jurisprudencia, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i>, Tomo XXV, abril de 2007
Proporcionalidad				SUP-RAP-132/2022, SUP-REP-520/2022 y SUP-REP-521/2022 acumulado, SUP-JE-268/2021, SUP-RAP-196/2021, SUP-RAP-77/2021, SUP-RAP-57/2021, SUP-RAP-130/2020 y SUP-RAP-131/2020 acumulado. SUP-REP-252/2022, y SUP-REP-298/2022 y SUP-REP-300/2022 acumulados

Nota: CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; LGIPE, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; TEPJF, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; SCJN, Suprema Corte de Justicia de la Nación; CADH, Convención Americana sobre Derechos Humanos, y Corte IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Fuente: Elaboración propia con base en SUP-REC-689/2022.

De un total de 30 fuentes jurídicas de diferente grado, 19 son sentencias, tesis o jurisprudencias de la Sala Superior. En otros términos, la resolución analizada da cuenta de una prevalencia de ideas propias y concretas que, sin embargo, remiten a los diferentes paradigmas identificados para la aproximación a la violencia política contra las mujeres, el derecho electoral y el derecho internacional de los derechos humanos en su énfasis en la reparación y la proporcionalidad de las medidas.

Reflexiones finales

La resolución analizada da cuenta de una aproximación sensible a la erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género por parte de la Sala Superior del TEPJF, perspectiva que otorga especial importancia a las medidas de reparación integral ante los actos de violencia política de género en contra de las mujeres, en este caso, una mujer trans. Las ideas que subyacen a la resolución dan cuenta de la polifonía del discurso a la que se hizo referencia.

El principal aporte jurídico es el análisis de la función del registro de personas infractoras y la aplicabilidad de los Lineamientos para establecer la temporalidad de inscripción en el registro, aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por mandato de una resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Frente a lo primero, sostuvo la función del registro como un instrumento de publicidad y como medida de reparación del daño ante las víctimas, independientemente de las medidas de sanción. En otras palabras, separó la sanción de la publicidad de la comisión de un acto de violencia política contra las mujeres en razón de género. Esto se sustenta en razonamientos acerca de la naturaleza jurídica diferente de la reparación respecto de las sanciones. Frente a lo segundo, sostuvo que los lineamientos, aunque no fueran emitidos por un órgano legislativo, eran vinculantes por derivarse de un mandato establecido en una resolución de la propia Sala Superior.

Es interesante destacar que, ante los argumentos del promovente que remiten a los principios de certeza, legalidad y proporcionalidad,

las ideas expresadas por la Sala Superior en la resolución analizada dan cuenta de un discurso judicial en el que se combinan esos principios generales del derecho, a los que apeló el recurrente, pero en intersección con fundamentos de derechos humanos, perspectiva de género y en materia de derechos políticos de las mujeres que se plasman en el paradigma acerca de la violencia política contra las mujeres, y que se incorpora en la legislación respecto de los procedimientos e instituciones electorales. Esta tendencia no es nueva, tiene una trayectoria en las resoluciones del TEPJF —en sus ideas concretas—, vinculadas con las pautas para juzgar casos de violencia política contra las mujeres y acerca de los remedios, especialmente, medidas de reparación integral y de protección.

Si bien el discurso judicial presente en la resolución remite a las diferentes capas que los conforman, las ideas que predominan son las concretas, expresadas en la referencia abundante a sus propias resoluciones, tesis y jurisprudencias.

Respecto de la preponderancia de las ideas concretas en la resolución del TEPJF, ¿qué nos dice acerca de su discurso judicial frente a la violencia de género? Fundamentalmente, que más allá de las capas de discurso, sus precedentes son la base de la decisión de esta instancia. En pocas palabras, que en esta materia su referencia es ella misma, y que por medio de sus resoluciones y las controversias que resuelve va ampliando los parámetros para combatir y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Fuentes consultadas

- Albaine, Laura. 2021. 'Violencia política contra las mujeres por motivos de género en América Latina: Estrategias legales y el rol de los organismos electorales', *Elecciones* (enero-julio), 20 (21): 163-188. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n21.07
- Brinks, D. M. and Botero, S. 2010. 'Inequality and the rule of law: ineffective rights in Latin American democracies', in *American Political Science Association Annual Meeting*. Available at: <http://kellogg.nd.edu/odonnell/papers/brinks.pdf> (Accessed: 23 May 2016).
- Camic, C. and Gross, N. 2004. 'The New Sociology of Ideas', in J. R. Blau (ed.) *The Blackwell Companion to Sociology*. Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd, pp. 236-249. Available at: <https://doi.org/10.1002/9780470693452.ch17>.
- Gauri, V. and Brinks, D. M. 2008. *Courting social justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world*. Cambridge University Press Cambridge (Book, Whole).
- Gloppen, S. et al. 2010. *Courts and power in Latin America and Africa*. Palgrave Macmillan New York (Book, Whole).
- McCann, M. 1994. *Rights at work*. Chicago: University of Chicago Press (Book, Whole).
- McCann, M. 2006. 'Law and social movements', *Annual Review of Law and Social Science*, 2 (Journal Article), pp. 17-38.
- Scheingold, S. A. 2004. *The politics of rights: lawyers, public policy, and political change*. 2nd ed. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Schmidt, V. A. 2008. 'Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse', *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 11, pp. 303-326.
- Schmidt, V. A. 2010. 'Analyzing Ideas and Tracing Discursive Interactions in Institutional Change: From Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism', *APSA 2010 Washington* [Preprint]. Available at: https://www.academia.edu/68967680/Analyzing_Ideas_and_Tracing_Discursive_Interactions_in_Institutional_Change_From_Historical_Institutionalism_to_Discursive_Institutionalism (Accessed: 27 January 2022).

Sentencia. SUP-REP-689/2022. Actor: Gabriel Ricardo Quadri de la Torre. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0689-2022.pdf

Vázquez Correa, Lorena; Patiño Fierro, Martha Patricia. 2020. 'Violencia política contra las mujeres y paridad de género: de la presencia en el poder a la transformación de la política.' Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

La construcción del camino a la igualdad en la sentencia SUP-JE-1042/2023

Sandra Serrano García

Introducción

La protección de los derechos humanos no es un camino en línea recta. Muchas veces, las políticas inicialmente creadas para garantizarlos requieren adecuaciones, tanto por la ampliación del contenido y alcance de los derechos como por las necesidades de ajuste institucional para brindar la mayor protección posible. Esto es particularmente cierto, tratándose de los derechos de los grupos que han sido marginados. El reconocimiento paulatino de las relaciones asimétricas de poder y, por tanto, de los derechos de estas comunidades, conlleva la necesidad de realizar ajustes en las políticas de protección a partir del reconocimiento de los derechos.

La sentencia del juicio electoral (JE) SUP-JE-1042/2023, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), muestra esa necesidad de adecuación del andamiaje institucional en torno a la protección de los derechos de las personas trans. La actora de la demanda impugna un acuerdo general del Instituto Nacional Electoral (INE) por el cual se aprueba incluir una letra X en el apartado de “sexo” de la credencial para votar en el caso de las personas trans no binarias, sin necesidad de que hubiesen realizado trámite registral alguno para dar cuenta de su identidad de género. El problema jurídico planteado es si esta decisión para las personas trans no binarias es limitativa y discriminatoria para las personas trans binarias,

en tanto que para ellas el acuerdo respectivo del INE sí exige el cambio registral para modificar el sexo en la credencial para votar y los datos que esta conlleva.

A partir del reconocimiento de los derechos a la identidad de género de las personas trans binarias y no binarias, la sentencia permite reconocer el dinamismo que conlleva la protección de los derechos. Un determinado arreglo institucional puede ser el más adecuado en un momento en particular, pero la propia ampliación de derechos puede hacer que devenga en un marco menos protector. El punto medular, como lo reconoce la sentencia, está en justificar el cambio y realizar, en paralelo, las correcciones necesarias para que todos los derechos tengan la máxima protección posible.

Estos ajustes en la garantía institucional de los derechos humanos son intrínsecos al funcionamiento mismo de los derechos humanos. Su lógica es evolucionar para responder a los contextos y a las personas marginadas de la protección. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha referido que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos “cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales” (Corte IDH, 1999, 2012c, 2012b, 2012a, 2021). En este sentido, arreglos preliminares para la protección de las personas pueden resultar en menos protectores a la luz del cambio de las condiciones y del avance en el reconocimiento de los derechos. De ahí que los órganos encargados de la protección y, por supuesto, los órganos jurisdiccionales, deben adecuar y adaptar la institucionalidad que protege estas prerrogativas.

El derecho a la igualdad y a la no discriminación es uno de los más dinámicos. La marginalización de muy amplios grupos poblacionales del goce y ejercicio de los derechos ha llevado a un dinamismo constante de esta prerrogativa para reconocer derechos y especificar sus efectos. Tal vez es aquí donde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) ha tenido el mayor avance desde la década de 1990 a la fecha. La expresión de cada derecho se ha visto intervenida para hacer visible y hacerse cargo de las discriminaciones que viven distintos grupos sociales. El reconocimiento de los derechos en torno al género ha sido uno de los más complejos para el DIDH y las legislaciones nacionales. Los estereotipos que persisten en torno al sexo y al género han sembrado de obstáculos el amplio reconocimiento de los derechos y la

adopción de políticas institucionales para su protección (Charlesworth and Chinkin, 2000) y han retrasado la adopción de medidas adecuadas para hacerse cargo de las asimetrías de poder.

La sentencia de la Sala Superior es relevante por hacerse cargo de los derechos de acuerdo con los distintos grupos sociales en marginación, así como de reconocer la necesidad de ajustar los arreglos institucionales. En síntesis, se trata de una sentencia cuyos resultados pueden enmarcarse en la lógica de la evolución de los derechos humanos, particularmente de las personas trans binarias y no binarias para el ejercicio del derecho a la identidad y otros más que se derivan de este derecho clave para el grupo social.

El análisis que se presenta en este trabajo busca dar cuenta del dinamismo de los derechos que explica el ajuste de las políticas institucionales solicitadas al INE por parte de la Sala Superior en esta sentencia. Para ello, el capítulo parte de la importancia de considerar a los derechos como dinámicos, particularmente, el derecho a la igualdad y a la no discriminación. La operación de este derecho, aparentemente sencilla, reviste retos importantes para las autoridades jurisdiccionales, que en muchas ocasiones no pueden ser resueltos de una sola vez. En el segundo apartado, se presenta un panorama general de los derechos de la diversidad sexual y, en particular de las personas trans, que poco a poco han adquirido un espacio en el DIDH. En tercer lugar, se ahondará en el análisis específico de la sentencia a la luz del dinamismo de los derechos y del derecho a la igualdad y la no discriminación. Para hacer este análisis se contextualiza la sentencia en el diseño institucional creado por el INE para el reconocimiento de los derechos de identidad de género de las personas trans binarias y no binarias, y que dieron origen a la controversia analizada por la Sala Superior. Esto permitirá explicar el sentido y alcance de la propia sentencia y ubicarla como un andamiaje en la construcción constante que implican los derechos humanos. El texto cierra con unas reflexiones finales.

Derechos dinámicos y evolutivos

La Corte IDH ha sostenido que “los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales” (Corte IDH, 2012a). Este dinamismo de la interpretación de los derechos humanos va de la mano del contexto en el que los derechos son aplicados y las personas a las que deben servir. La discusión que se encuentra en el fondo es la del principio de universalidad. Este fundamento, reconocido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se sustenta en la moralidad básica de los derechos humanos, en tanto las prerrogativas se adscriben a todos los seres humanos y son exigibles en cualquier contexto político, jurídico, social, cultural, espacial y temporal (Peces-Barba, 1994).

Sin embargo, su efecto práctico es más relevante aun si se le piensa como igualdad en lo concreto, donde la universalidad de los derechos depende del contexto de opresión. En efecto, los derechos humanos tienen razón de ser en la medida en que logran ser efectivos para la protección de las personas. “Si la universalidad significa que todas las personas puedan ejercer los mismos derechos, las diferentes condiciones contextuales son el punto de partida para dotar de sentido práctico a la universalidad” (Serrano y Vázquez 2021, 54-5). El principio de universalidad, por tanto, ilumina la interpretación de los derechos no tanto porque estos se prediquen de todas las personas, sino porque los derechos solo pueden ser entendidos a partir de las personas y su contexto.

Desde la Conferencia de Viena de 1993, este enfoque respecto de los derechos humanos ha sido clave para entenderlos e interpretarlos. Hoy, los derechos humanos no tienen una sola interpretación o definición, sino que, a partir de un entendimiento general acerca del derecho en cuestión, las interpretaciones dependen de los distintos contextos y de las personas a las que se les apliquen. El principio de igualdad corre de la mano del de universalidad. Se trata, siguiendo a Ferrajoli, de un modelo de igual valoración jurídica de las diferencias, en el que las distintas identidades sean valoradas y las diferencias visibilizadas, a fin de evidenciar las relaciones de poder, sumisión y desigualdad que suponen esas diferencias (Ferrajoli, 2002).

En efecto, los derechos humanos pasaron por un proceso de la generalidad a la especificidad. En la generalidad, estos eran entendidos como iguales para todas las personas, sin reconocer las diferencias que su ejercicio efectivo conlleva. Los derechos reconocidos en los tratados generales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) se entendían como iguales para todas las personas. Los casos remitidos a los órganos de protección, sin embargo, dieron cuenta de las dificultades que planteaba la protección de esos derechos para ciertos grupos sociales. Ello dio lugar a la adopción de tratados internacionales específicos, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño o la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Es decir, se pasó de la generalidad en el entendimiento de los derechos a la especificidad.

Sin embargo, este camino tampoco fue la solución. El énfasis en las diferencias dio lugar a que se considerara que los derechos contenidos en esas convenciones específicas eran los derechos de los grupos titulares y no así el andamiaje general de los derechos humanos. Si bien la especialidad resultó clave para incorporar a los grupos discriminados, tampoco resolvió el problema de entender a todos los derechos para todas las personas.

El siguiente paso, por tanto, fue considerar una especie de generalidad recaracterizada (Cook, 1997), en la que los derechos contenidos en los tratados generales fueran entendidos a partir de las condiciones de exclusión de los grupos sociales en discriminación. Así, el derecho a la libertad de circulación o el derecho a no ser torturado encontraban límites cuando lo que se buscaba era la protección de las mujeres, por ejemplo. En muchos de estos casos las agresiones a las mujeres ocurrían en la esfera privada y no en la pública, con la consecuente exclusión de su sufrimiento del andamiaje de los derechos humanos. Parecía que el DIDH daba la señal de que había sufrimientos permitidos (los provocados por particulares) y prohibidos (los generados por agentes estatales).

Por ejemplo, al pensar en la libertad de circulación, la primera forma en la que se suele imaginar su violación es con la existencia de retenes

que impiden el paso de un lugar a otro. Sin embargo, este derecho se ve igualmente afectado cuando se prohíbe que una mujer circule por una ciudad sin la compañía de un hombre adulto (padre, hermano, esposo o hijo mayor de edad). El reconocimiento de una situación similar llevó al Comité de Derechos Humanos a emitir la observación general 28, en la que realiza una relectura de los derechos contenidos en el PIDCP a partir de los impactos en las mujeres de las violaciones a esos derechos (Comité de Derechos Humanos, 2000).

En otro ejemplo, la regulación en torno a la tortura pone énfasis en el mecanismo y los fines de dicha conducta prohibida, pero deja de lado las incidencias diferenciadas de la conducta en las personas. Hasta hace muy poco, la violencia y la tortura sexual no eran reconocidas como una violación a los derechos humanos. Estas violaciones se abrieron paso en la jurisprudencia internacional no solo para reconocer su existencia, sino también sus impactos diferenciados en las mujeres. Por ejemplo, la Corte IDH reconoció la violencia sexual apenas en el caso penal Miguel Castro Castro vs. Perú (Corte IDH, 2006) y, paulatinamente, ha ampliado su entendimiento en torno a la tortura sexual y sus impactos (Corte IDH, 2010, 2018).

Es en esta discusión de los principios de universalidad e igualdad que se inserta la dinámica evolutiva de los derechos humanos. Los derechos, por tanto, no permanecen estáticos a lo largo del tiempo, sino que para expresar su potencial deben partir de la persona y el contexto. Esto tiene dos consecuencias; la primera es que se requiere identificar el grupo social al que se hará referencia. La desigualdad opera de manera diferente en cada grupo social, por lo que resulta clave para conocer cuáles son las problemáticas de las que los diseños institucionales, políticas o resoluciones deben hacerse cargo. De esto se deriva la segunda consecuencia, a saber, los contextos. El qué pasa con cada grupo viene dado por su contexto. Así, identificar el contexto objetivo implica adentrarse en la manera en que opera la desigualdad en ese grupo determinado, conocer por qué se ha visto limitado el ejercicio de sus derechos y qué problemas institucionales y normativos impiden que el grupo en opresión ejerza sus derechos. De esta manera, la respuesta estatal para proteger el derecho deberá asegurarse de hacerse cargo de la desigualdad e impedir que en la interpretación de cualquier

derecho se permeen estereotipos o cualquier manifestación de exclusión o marginalización (Serrano y Vázquez, 2021).¹

Es por esto por lo que a los principios de universalidad e igualdad los acompaña el del efecto útil, el cual implica que los derechos cumplan su función y logren establecer un marco de protección para su goce y ejercicio. En este sentido, lograr el efecto útil de los derechos implica hacerse cargo de su interpretación para que respondan a las demandas de las personas. Así, los derechos son instrumentales a la realidad de las personas, en particular de los grupos sociales en opresión cuyo ejercicio de los derechos suele estar en riesgo.

Esta forma de entender a los derechos humanos como dinámicos, a partir de los grupos sociales y los contextos, incide en el cumplimiento de las obligaciones por parte de las distintas autoridades. De manera particular, al cumplir las obligaciones de proteger (ante los riesgos) y garantizar (la realización de los derechos), las autoridades deben considerar a los grupos sociales en sus contextos. Esto impone retos para que los diseños institucionales garanticen las prerrogativas en específico porque no basta con andamiajes generales, sino que implican el reconocimiento de las diferencias en el ejercicio de los derechos y, por tanto, la necesidad de realizar ajustes institucionales. Los derechos requieren que los diseños institucionales se ajusten y adecuen.

Esto es especialmente complejo cuando se trata de derechos que se encuentran en proceso de reconocimiento y protección. Dada la propia lógica evolutiva de los derechos humanos y la persistencia de la opresión y marginalización de ciertos grupos, la operación de sus derechos puede no considerarse hasta tiempo después. Tal es el caso de los derechos de las personas trans y, aún más, de la protección de los derechos de las personas trans binarias y no binarias.

¹ Un segundo tipo de contexto se refiere al análisis de las prácticas reiteradas en un país y que suelen responder a patrones estructurales de comportamiento, es decir, a formas de actuación ancladas en las reglas formales e informales de las instituciones, en las conductas de los agentes estatales e, incluso, de la sociedad. Por ejemplo, la tortura, las desapariciones de personas o las ejecuciones ilegales rara vez suceden en lo aislado. Aquí el análisis del contexto tiene la función de enmarcar esas violaciones a los derechos humanos en las condiciones que las permiten para analizar sus causas y consecuencias, a fin de estar en posibilidad de prevenirlas, investigarlas adecuadamente y establecer las sanciones correspondientes.

Es aquí donde el andamiaje del derecho a la no discriminación resulta imprescindible. El derecho a la igualdad y a la no discriminación tiene al menos dos dimensiones. Una primera, acerca del trato igual (no discriminación), y otra en torno a la igualdad social. La sentencia que se estudia en este trabajo puede enmarcarse más en la segunda dimensión, aunque el caso se plantea respecto de la primera. Así, mientras que la primera pone el énfasis en la exclusión, restricción o preferencia basado en alguna de las categorías sospechosas y que tenga por objeto o resultado anular o menoscabar los derechos humanos,² la segunda hace referencia a la pertenencia a un grupo social en opresión (Saba, 2007).

Esta diferencia resulta clave para el análisis, porque el dinamismo de los derechos humanos responde a la realización de los derechos para todas las personas, obligación estatal que implica la eliminación de los condicionantes históricos que sostienen la subordinación, el sometimiento y la opresión de ciertos grupos sociales y que impiden el goce y ejercicio de los derechos. Entonces, no importa tanto la identificación de un trato igual o desigual que resulte discriminatorio,³ sino el evidenciar y hacerse cargo de la desigualdad histórica para que a partir de esto se reformulen las políticas, las normas, los diseños institucionales, etcétera.

Partamos de la opresión, entendida como “los impedimentos sistemáticos que sufren algunos grupos”, que tiene una naturaleza estructural y no constituye “el resultado de las elecciones o políticas de unas pocas personas. Sus causas están insertas en normas, hábitos y símbolos que no se cuestionan, en los presupuestos que subyacen a las reglas institucionales y en las consecuencias colectivas de seguir esas reglas”

² El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas define a la discriminación como “ Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas” (Comité de Derechos Humanos, 1989). En lo general, los diversos tratados internacionales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están de acuerdo con los parámetros de esta definición.

³ Cabe recordar que “no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana” (Corte IDH, 2003), es decir, no todo trato diferente implica una discriminación.

(Young 1990, 74-5). La igualdad social o estructural, por tanto, mira cómo opera esa opresión en el derecho.

Desde la mirada estructural no se busca un trato igual o no arbitrario, sino identificar la forma en que la pertenencia a un grupo social es la causa de la desventaja o la subordinación de ese sector. El individuo importa pero no por lo que le suceda específicamente, sino que la subordinación u opresión que sufre se debe a su pertenencia a un sector en desventaja social, cultural, política y económica. En términos prácticos, se busca identificar si la limitación en el goce del derecho se relaciona con el diseño mismo de las instituciones, la cultura y los sistemas económicos y políticos y ya no solo por medio del análisis de una regla o de sus resultados.

En este sentido, la sentencia que se analiza busca identificar cuáles son esas condicionantes que impiden el ejercicio efectivo de los derechos de las personas trans no binarias para hacerse cargo de ellos, al tiempo que reconoce que estos avances realizados también deben resultar en un beneficio para otros grupos. En consecuencia, el punto de análisis de la sentencia responde a la pregunta: ¿cómo hacerse cargo de la opresión del grupo social que le impide el ejercicio de su derecho a la identidad de género? En el camino, por supuesto, la respuesta le permite al INE y a la Sala Superior impulsar cambios para otros grupos sociales también en opresión. Así, el avance de un grupo logra significar un avance para otro grupo.

Los derechos de las personas trans

Los derechos vinculados con el sexo y el género han avanzado de manera mucho más lenta que otras prerrogativas (Charlesworth and Chinkin, 2000). El derecho nacional y el internacional son producto del orden social de género y, por tanto, replican los sesgos y estereotipos del patriarcado (Smart, 2000). El reconocimiento de la especificidad del DIDH dejó mucho tiempo sin protección a la diversidad de identidades de género. Los pasos dados respecto de los derechos de las mujeres y las violaciones a sus derechos en razón de género no fueron suficientes para abrir paso a un cambio en el DIDH.

El documento más importante en el ámbito internacional son los *Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de los derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*, mejor conocidos como Principios de Yogyakarta (2007). Al igual que otros procesos de especificación de los derechos humanos generales, estos principios ratifican estándares legales internacionales para evitar las violaciones a los derechos humanos de las personas por su orientación sexual e identidad de género, así como en materia de ejecuciones ilegales, tortura, detenciones arbitrarias, invasión a la privacidad, discriminación o negativa de oportunidades de empleo o educación.

En primer lugar, se trata de reconocer, una y otra vez, que todas las personas tenemos los mismos derechos humanos y, en segundo lugar, poner énfasis en la violencia y discriminación que sufren las personas por su orientación sexual e identidad de género. A paso lento pero firme, el DIDH comenzó la construcción de un andamiaje que respondiera a las diversas formas de violencia y discriminación que viven las identidades trans y no heterosexuales y que desafían las normas tradicionales de género (CIDH, 2015).

A partir de la década del año 2000, tanto la Organización de Estados Americanos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobaron distintos documentos para reconocer estos derechos. El Consejo de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer han reconocido a la orientación sexual y la identidad de género como una de las categorías prohibidas de discriminación.⁴

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estableció una Relatoría sobre los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex, la cual ha producido varios informes, así como información conceptual que fortalece la comprensión de la diversidad

⁴ Véase (Corte IDH, 2017) para una síntesis de los principales avances en el reconocimiento de los derechos de identidad de género en los diferentes sistemas de protección de los derechos humanos.

sexual y de género.⁵ Estos informes han servido de base también para la divulgación de la no discriminación, así como para la resolución de distintas controversias jurídicas.

También en el SIDH, la Corte IDH emitió la opinión consultiva 24/2017 “Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo” (Corte IDH, 2017). Este documento abreva sentencias previas de la Corte IDH acerca del tema y le permite establecer su entendimiento respecto de la identidad de género, la orientación sexual y la expresión de género como categorías sospechosas en materia de no discriminación.

Uno de los derechos clave en esta discusión es el de la identidad género, en el cual también gira la sentencia que se analiza en este trabajo. El derecho a la identidad ha evolucionado a partir de considerarse intrínsecamente ligado a la autonomía de la voluntad de las personas. La Corte IDH ha entendido que

del reconocimiento del libre desarrollo de la personalidad y de la protección del derecho a la vida privada, [se desprende] un derecho a la identidad, el cual se encuentra en estrecha relación con la autonomía de la persona y que identifica a la persona como un ser que se autodetermina y se autogobierna, es decir, que es dueño de sí mismo y de sus actos. (Corte IDH, 2017)

A partir de ello, ha definido al derecho a la identidad como “el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad y que, en tal sentido, comprende varios derechos según el sujeto de derechos de que se trate y las circunstancias del caso” (Corte IDH, 2011, 2014, 2017).

Este desarrollo ha llevado a la protección de un derecho autónomo a la identidad de género, aunque este no se encuentre reconocido como

⁵ Los dos informes más importantes son el *Informe sobre violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América* (CIDH, 2015) y el *Informe sobre personas trans y de género diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales* (CIDH, 2020). Para consultar conceptos básicos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos habilitó un sitio web, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2015/violencia-lgbti/violencia-lgbti.html>.

tal en ningún tratado internacional. Su interpretación ha servido para la protección de grupos muy diferentes, como las niñas y los niños. En su desarrollo, ha llegado a convertirse en un derecho clave para las sexualidades e identidades no normativas.

En ese contexto, la CIDH define a la identidad de género y a las personas trans en los siguientes términos:

De conformidad con los Principios de Yogyakarta, la identidad de género es “la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales”. (CIDH 2015, 32)

Por su parte, para la Corte IDH el derecho a la identidad de género comprende lo siguiente:

- a) Se desprende el derecho a la identidad del reconocimiento al libre desarrollo de la personalidad y del derecho a la vida privada.
- b) El derecho a la identidad ha sido reconocido por este Tribunal como un derecho protegido por la Convención Americana.
- c) El derecho a la identidad comprende, a su vez, otros derechos, de acuerdo con las personas y las circunstancias de cada caso, aunque se encuentra estrechamente relacionado con la dignidad humana, con el derecho a la vida y con el principio de autonomía de la persona (artículos 7 y 11 de la CADH).
- d) El reconocimiento de la afirmación de la identidad sexual y de género como una manifestación de la autonomía personal es un elemento constitutivo y constituyente de la identidad de las personas que se encuentra protegido por la CADH en sus artículos 7 y 11.2.
- e) La identidad de género y sexual se encuentra ligada al concepto de libertad, al derecho a la vida privada y a la posibilidad de todo ser humano de autodeterminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias convicciones.

- f) La identidad de género ha sido definida en esta opinión como la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, pudiendo corresponder o no con el sexo asignado al momento de nacer.
- g) El sexo, el género, así como las identidades, las funciones y los atributos contruidos socialmente a partir de las diferencias biológicas derivadas del sexo asignado al nacer, lejos de constituirse en componentes objetivos e inmutables que individualizan a la persona, por ser un hecho de la naturaleza física o biológica, terminan siendo rasgos que dependen de la apreciación subjetiva de quien lo detenta y descansan en una construcción de la identidad de género autopercibida relacionada con el libre desarrollo de la personalidad, la autodeterminación sexual y el derecho a la vida privada.
- h) El derecho a la identidad posee también un valor instrumental para el ejercicio de determinados derechos.
- i) El reconocimiento de la identidad de género por el Estado resulta de vital importancia para garantizar el pleno goce de los derechos humanos de las personas trans, incluyendo la protección contra la violencia, la tortura y los malos tratos; el derecho a la salud, a la educación, al empleo, a la vivienda y el acceso a la seguridad social, así como el derecho a la libertad de expresión y de asociación.
- j) El Estado debe asegurar que los individuos de todas las orientaciones sexuales e identidades de género puedan vivir con la misma dignidad y el mismo respeto al que tienen derecho todas las personas (Corte IDH 2017, 49).

Por su parte, respecto de las personas trans, la Comisión Interamericana establece lo siguiente:

Personas trans, es el término paraguas frecuentemente utilizado para describir las diferentes variantes de las identidades de género (incluyendo transexuales, travestis, transformistas, entre otros), cuyo denominador común es que el sexo asignado al nacer no concuerda con la identidad de género de la persona. La identidad de género no la determinan las transformaciones corporales, las intervenciones quirúrgicas o los tratamientos médicos. Sin embargo, éstos pueden ser necesarios para la construcción de la identidad de género de algunas personas trans. (CIDH 2015, 32)

De acuerdo con ello, el SIDH ha establecido algunos estándares en materia de reconocimiento de la identidad de género (CIDH 2020, 26-31) (Corte IDH 2017, 51-70):

- a) Rectificación registral. Rectificar los documentos de identificación para adecuar el nombre, la imagen y la mención del sexo o género, de tal manera que sean compatibles con la identidad de género autopercebida. Además, la CIDH llama la atención acerca de la importancia de eliminar el marcador de género en los documentos de identificación.
- b) Recurso adecuado. Si bien los estados pueden elegir el recurso para garantizar el derecho a la identidad de género, estos deben permitir una adecuación registral integral (nombre, marcador de sexo e imagen) y deben ser gratuitos, confidenciales y expeditos.
- c) Requisitos exigibles. Se refiere a la eliminación de requisitos patologizantes, ultrajantes o abusivos. La Corte IDH, en su opinión consultiva, señaló que “no resulta razonable requerir el cumplimiento de requisitos que desvirtúan la naturaleza meramente declarativa que debe tener el proceso, el único requisito sustantivo exigible para la adecuación registral es el consentimiento libre e informado de la persona solicitante” (CIDH 2020, 29).
- d) Trato digno acorde con la identidad de género autopercebida. Frente a la declaración de una persona que se autopercibe de un determinado género, surge el deber de tratarla de conformidad con esa identidad.
- e) El reconocimiento de la identidad de género como requisito para el goce de otros derechos. El derecho a la identidad de género se convierte en una llave que permite el acceso a otros derechos y oportunidades, aunque no de manera automática, sí como un requisito necesario.

De manera específica en torno al género, la Corte IDH recuerda que:

113. [...] En este sentido, el Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, recomendó a los Estados expedir, a quienes los soliciten, documentos legales de identidad que reflejen el género preferido del titular; de igual manera, facilitar el reconocimiento legal del género preferido por las personas *trans* y disponer lo necesario

para que se vuelvan a expedir los documentos de identidad pertinentes con el género y el nombre preferidos, sin conculcar otros derechos humanos. A su vez, la falta de correspondencia entre la identidad sexual y de género que asume una persona y la que aparece registrada en sus documentos de identidad implica negarle una dimensión constitutiva de su autonomía personal —del derecho a vivir como uno quiera—, lo que a su vez puede convertirse en objeto de rechazo y discriminación por los demás —derecho a vivir sin humillaciones— y a dificultarle las oportunidades laborales que le permitan acceder a las condiciones materiales necesarias para una existencia digna. (Corte IDH 2017, 53)

Como se puede observar a partir de lo anterior, el desarrollo del derecho a la identidad de género ha sido muy robusto en los últimos años. Distintas instancias internacionales se han pronunciado, y tanto el SIDH como la ONU han contribuido de manera consistente para establecer el contenido y alcance de un derecho a la identidad de género, el cual sirve de paraguas para el ejercicio de otros derechos vinculados al sexo y al género, así como para el de muchos otros derechos.

La evolución mostrada por estos estándares deja en claro los contornos del derecho, pero, al mismo tiempo, impone a los estados el desafío de operar este derecho con esos parámetros. Entonces, si bien se cuenta con un parámetro claro, la forma en la que opera en términos institucionales y cómo se integra en el andamiaje de derechos resulta el paso necesario para examinar la medida en que tal derecho se garantiza. La sentencia en análisis, como se presenta en el siguiente apartado, da pasos en ese sentido. Asume que la integración de derechos en un andamiaje más amplio implica ajustes y el avance mismo de todos los derechos.

Una sentencia rumbo a la igualdad

La respuesta que brinda la Sala Superior frente al problema planteado en torno al derecho a la identidad de género es consistente con el proceso de adecuación que implica un derecho en evolución. En este sentido, la Sala Superior estuvo llamada a asegurar dicha prerrogativa para dos grupos de personas en opresión, y la respuesta por la que optó fue una que amplió los derechos de ambos. Como ya se señaló, una mirada

desde la igualdad de los grupos sociales en opresión resulta clave para construir andamiajes que permitan hacerse cargo de la marginación.

El origen del asunto

El problema planteado en la sentencia SUP-JE-1042/2023, del 19 de abril de 2023, es expresado por la Sala Superior de la siguiente manera:

En el presente medio de impugnación, la persona promovente, quien se autoadscribe como una mujer trans binaria, residente en Oaxaca, controvierte el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG123/2023 por el que se determina viable la incorporación del dato en la credencial para votar que reconozca a las personas no binarias, en acatamiento a las sentencias dictadas en los expedientes SM-JDC-396/2020 y SM-JDC-1011/2021 por la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; así como, que se identifique en la credencial para votar como persona no binaria solo en el apartado de sexo, a quienes manifiesten su deseo de que se les reconozca con ese carácter sin presentar documento de identidad*, por considerar, esencialmente, que constituye un trato administrativo diferenciado para una misma población, porque las *personas no binarias* pueden elegir colocar una “X” en el recuadro de “Sexo” de sus credenciales para votar con fotografía, mientras que las *personas trans binarias* que deseen elegir la letra “M” o “H” están impedidas para ello, en virtud de que deben acreditar primero el trámite administrativo de rectificación del acta de nacimiento. Asimismo, solicita a la autoridad jurisdiccional analizar la posibilidad de eliminar el apartado de “Sexo” de la credencial para votar por ser innecesario. (SUP-JE-1042/2023, 1)

El problema planteado estriba entonces en determinar si el acuerdo general del INE por el que se reconoce a las personas trans no binarias que se identifiquen como tal en la credencial para votar (CPV) discrimina a las personas trans binarias porque, en su caso, el acuerdo respectivo del INE exige haber realizado el trámite de rectificación del acta de nacimiento. Es decir, mientras que el nuevo acuerdo del INE para las personas trans no binarias no requiere tal rectificación para que en la sección de “sexo” de la CPV se establezca la identidad autopercebida, en el acuerdo emitido previamente respecto de las personas trans binarias, para modificar el campo de “sexo” en la misma CPV, el INE requiere que

se haya realizado el trámite de rectificación respectivo. Por tanto, de inicio, se plantearía un trato diferente a los dos grupos.

La Sala Superior determinó confirmar el acuerdo general INE/CG123/2023 y, al mismo tiempo, encargó al INE realizar el análisis respectivo para adecuar el acuerdo acerca de las personas trans binarias en torno a los alcances del derecho. Respecto de la solicitud de eliminar la sección de “sexo” de la CPV, la Sala Superior determinó que esto no era posible en tanto se trata de un mandato legal que, además, es útil para el ejercicio de otros derechos político-electorales.

El diseño institucional adoptado por el INE para reconocer el sexo autopercibido en la CPV ha debido adaptarse a los distintos grupos de personas trans. Este trayecto de adecuación de las instituciones, como se discutió anteriormente, no se alcanza de una sola vez, particularmente al tratarse del reconocimiento de nuevos derechos, sino que es con el ensayo de distintos mecanismos como se logran ajustar los diseños. La Sala Superior acompañó este proceso al proteger las decisiones adoptadas e impulsar los cambios necesarios para avanzar en la protección de los derechos de todos los grupos.

El acuerdo general impugnado tiene su origen en dos sentencias emitidas por la Sala Regional Monterrey del TEPJF en 2021. En la sentencia SM-JDC-396/2020, la Sala Regional estableció que una junta local no es la autoridad competente para determinar la expedición de una CPV que haga referencia a una persona no binaria. Es decir, la junta local no está en posibilidad de agregar un dato adicional a dicha credencial por no ser competente, en tanto “la inclusión, modificación o eliminación de elementos o rubros de las credenciales, es una atribución exclusiva del Consejo General” (SM-JDC-396/2020, 14). En ese sentido, la Sala Regional Monterrey “instruye al Consejo General del INE para que analice la viabilidad de la incorporación del dato solicitado por la parte accionante, en la credencial para votar” (SM-JDC-396/2020, 15).

Por su parte, la sentencia SM-JDC-1011/2021, también de la Sala Regional Monterrey, revocó un oficio emitido por el secretario Técnico Normativo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE por carecer de competencia para resolver la solicitud de inclusión de una casilla, en la credencial para votar, que reconozca a un ciudadano como persona no binaria. Al igual que en la sentencia

anterior, la solicitud de la parte actora estribaba en que se emitiera una CPV en la que se incluyera una casilla que le identificara como persona no binaria. En su demanda, la parte actora señaló que de manera incorrecta se confunde “sexo” con “género”, por lo que no solicita que se modifique el sexo, sino que se incluya una nueva casilla que identifique el género. Si bien la Sala Regional Monterrey reconoció la importancia del derecho a la identidad de género, no entró al estudio de fondo, pues consideró que la mencionada Dirección Ejecutiva no es competente para realizar tal modificación. De nueva cuenta, la Sala Regional ratificó que solo el Consejo General del INE es competente para aprobar o modificar el modelo de las credenciales para votar (SM-JDC-1011/2021, 13). Al adoptar su decisión para dichos efectos, la Sala “instruye al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que, en breve plazo, se pronuncie sobre la viabilidad de la incorporación del dato solicitado por la parte accionante, en la credencial para votar” (SM-JDC-1011/2021, 15-6).

A la luz de estas sentencias, el Consejo General del INE emitió el Acuerdo por el que se determina que es viable la incorporación del dato en la CPV que reconozca a las personas no binarias, así como que se identifique como persona no binaria solo en el apartado “sexo” a quienes manifiesten su deseo de que se les reconozca con tal carácter sin presentar algún documento de identidad (INE, 2023a). Dicho órgano electoral señala lo siguiente:

[E]l INE, como parte de las autoridades del Estado mexicano, fortalece su actuar como autoridad garantista de derechos contribuyendo a la promoción, protección y garantía de los derechos de las personas no binarias, dando paso a la expansión y reconocimiento pleno de sus derechos al adoptar medidas de carácter progresivo en favor de su libre desarrollo y personalidad, permitiendo que su identidad sea visible y manifiesta con base en la autoadscripción de las personas. (INE, 2023, 39)

Como se puede observar, el INE tiene la intención de contribuir al desarrollo de los derechos de las personas no binarias, en particular, a la protección de su identidad. En este sentido, determina viable la incorporación del identificador X en la CPV mediante dos vías:

1. A las personas que soliciten su CPV en la que se les reconozca como no binarias y presenten su documento de identidad en el que se les identifique como tal, ya sea acta de nacimiento o carta de naturalización, se le expedirá la credencial con el identificador “X”, tanto en el campo del sexo, como en los datos de información y control que se localizan en la misma.

2. A las personas que soliciten su CPV en la que se les reconozca como no binarias y no presenten su documento de identidad, ya sea acta de nacimiento o carta de naturalización en los que se les identifique como tal, se les expedirá la credencial con el identificador “X” únicamente en el campo de sexo, sin que se modifiquen los datos de información y control que se localizan en la CPV, tales como la clave de elector, la CURP, la zona de lectura mecánica, entre otras; puesto que, para ello, deviene necesario contar con dicho documento de identidad que refleje esa identidad de género, a fin de que haya concordancia entre ambos registros. (INE 2023a, 40)

A decir de la parte actora de la sentencia en comento, estas dos posibilidades, tratándose de las personas trans no binarias, son lo que coloca a las personas trans binarias en una situación de discriminación en tanto que ellas deberán rectificar su acta de nacimiento para poder cambiar el apartado de “sexo” en la CPV, mientras que las personas trans no binarias tienen la posibilidad de que dicho campo se marque con una letra X sin necesidad de realizar tal trámite administrativo. En última instancia, sostiene la actora, no debería considerarse un apartado para el rubro “sexo” en la CPV.

Lo anterior no pasó desapercibido ante la autoridad electoral, pues el propio acuerdo impugnado instruyó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para que realizara un estudio a fin de

analizar la viabilidad para que las personas trans que soliciten su Credencial para Votar en la que se les reconozca como mujer u hombre, pero no presenten su documento de identidad (ya sea acta de nacimiento o carta de naturalización en los que se les identifique como tal), se les expida la credencial con el identificador “M” o “H” acorde con su identidad de género únicamente en el campo de “Sexo”, sin que se modifiquen los datos de información y control que se localizan en la Credencial para Votar. (SUP-JE-1042/2023, 14)

El avance del derecho a la igualdad

La construcción del derecho a la igualdad es compleja. Una primera mirada al asunto en cuestión podría establecer que, como lo sostiene la actora, el acuerdo del INE efectivamente establece una discriminación indirecta para otras personas trans no binarias. En este sentido, el magistrado Felipe de la Mata Pizaña señaló, en su voto particular, que el acuerdo discriminaba indirectamente a las personas trans binarias. De hecho, el propio acuerdo y diversas sentencias de la Sala Superior refieren la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por la que distingue entre la discriminación directa e indirecta:

[P]ara poder establecer que una norma o política pública que no contempla una distinción, restricción o exclusión explícita sí genera un efecto discriminatorio [...] es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación, ubicándose entre estos factores las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la orientación sexual, [...]. Estos factores pueden condicionar que una ley o política pública —aunque se encuentre expresada en términos neutrales y sin incluir una distinción o restricción explícita basada en el sexo, el género, la orientación sexual, la raza, la pertenencia étnica, entre otros— finalmente provoque una diferencia de trato irrazonable, injusta o injustificable de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social. (Tesis 1a. CXXI/2018, 2016)

Sin embargo, la Sala Superior determinó que en el caso no existía tal discriminación indirecta porque el INE iría a realizar un estudio que le permitiera tomar medidas encaminadas a reconocer la identidad de género de las personas trans binarias. Además, señaló que el acuerdo no prohíbe que se modifique la identidad de género de las personas trans ni exige que se realice algún trámite de modificación del acta de nacimiento para optar por las letras H o M en la sección “sexo” de la CPV. Estos argumentos, a juicio de la Sala Superior, implican que la autoridad electoral sí consideró a las personas trans binarias (SUP-JE-1042/2023, 18-9). Finalmente, la Sala Superior también vincula al INE para que, en un plazo razonable de 90 días, emita el estudio correspondiente que le permita determinar lo procedente acerca de la identidad de las personas trans no binarias.

La sentencia, sin embargo, no profundiza en el alcance del derecho a la igualdad y a la no discriminación y, de manera particular, en las implicaciones de la discriminación indirecta. Como lo sostiene la SCJN, esta discriminación requiere un análisis cuidadoso de los factores contextuales y estructurales que inciden en el goce de los derechos. Se trata de una discriminación por resultado, cuyo factor distintivo es mirar las consecuencias de una determinada normativa o política.

Como lo sostiene Patricia Betrián, la calificación de la discriminación indirecta requiere el cumplimiento de dos elementos:

- a) Una norma aparentemente neutral con un impacto desproporcionado, por lo que conlleva el análisis de los efectos.
- b) Una “[a]usencia de justificación objetiva de la medida neutral que encubre la discriminación” (Betrián Cerdán 2021, 66). Esto es, debe justificarse de modo objetivo la finalidad perseguida por la medida.

En consecuencia, el método para determinar la discriminación indirecta se centra en uno que busca justificar la existencia de una norma con un impacto discriminatorio. Aunque la Sala Superior no ahonda en esta justificación, su argumento respecto a la realización de un estudio para determinar la procedencia de una medida similar para las personas trans binarias y el que el acuerdo como tal no prohíbe que se modifique el sexo de las personas o que se pueda optar por las letras H o M, servirían a modo de justificación.

No obstante, parecería que dichos argumentos no resultan suficientes para derribar la sospecha de que, efectivamente, al referirse únicamente a las personas trans no binarias, el acuerdo del INE impacta a las demás personas trans de manera negativa, e incluso, realizar el estudio referido confirma tal sospecha.

El problema, por tanto, parece no estar necesariamente en si existe o no una discriminación indirecta, sino en determinar si las medidas adoptadas, tanto el acuerdo adoptado como la realización del estudio tendente a modificar los requisitos para las personas trans, avanzan rumbo a la igualdad. En este caso, la respuesta es afirmativa. Como se ha sostenido en este trabajo, la construcción de los derechos humanos y, en particular, de la igualdad, es un proceso que conlleva la realización de diversos ajustes y adecuaciones que permitan la ampliación de

los titulares de los derechos. En este sentido, el propio juicio electoral interpuesto sirve de palanca para apurar la decisión en torno al grupo excluido de la medida original.

Estamos entonces frente a un problema de los efectos de la sentencia. La preocupación detrás de la resolución, tanto para la parte actora, la Sala Superior y el INE, es asegurar el derecho a la identidad de género de todas las personas trans, binarias y no binarias. Las sentencias de la Sala Regional Monterrey apresuraron la adopción de un acuerdo referente a las personas no binarias, pero era claro para el INE que, efectivamente, tenía que corregir también su normativa respecto de todas las personas trans. En ese sentido, si bien la sentencia que aquí se comenta no da la razón a la parte actora, sí tiene el efecto de acelerar la adopción de cambios normativos. La Sala Superior ordenó, entonces, realizar el estudio referente a las personas trans binarias en un plazo específico de 90 días. No siempre debe ganarse el asunto litigioso para tener efectos positivos en lo que verdaderamente importa (Rodríguez Garavito, 2013) a la parte actora y al grupo social del que forma parte.

En cumplimiento de la sentencia SUP-JE-1042/2023, el INE emitió el acuerdo general INE/CG432/2023

por el que se determina viable que las personas *trans* que soliciten su credencial para votar en la que se les reconozca como mujer u hombre y no presenten su documento de identidad ratificado en el que se les identifique como tal, se les expida la credencial con el identificador “M” o “H” acorde con su identidad de género únicamente en el campo de sexo. (INE, 2023b)

Por otra parte, el juicio electoral también se interpuso con el objetivo de que se eliminara el dato de “sexo” de la credencial para votar. El estándar internacional al respecto indica que, en la medida de lo posible, debe tenderse a eliminar el marcador de sexo en los documentos de identificación. Sin embargo, en este caso, como bien lo señala la Sala Superior, dado que la credencial se trata de un documento útil para el ejercicio de los derechos político-electorales, el dato del sexo resulta indispensable. En particular, para el respeto y la garantía de las reglas de paridad y otras cuotas.

No obstante, la normativa en torno a esta credencial sí establece que el dato puede permanecer oculto, a fin de que las personas no se vean

sometidas a mostrar el dato si este no es su deseo. En este sentido, la Sala Superior declara infundados los agravios formulados al respecto.

Reflexiones finales

La respuesta dada por la Sala Superior logra asegurar el derecho a la igualdad y a la no discriminación y avanzar en la protección del derecho a la identidad de género de las personas trans. El trayecto no fue sencillo y requirió realizarse en varias etapas, las cuales concluyen con el cumplimiento de la sentencia por parte del INE con la adopción de un acuerdo que reconoce a las personas trans binarias la opción de asignar una letra H o M en la sección “sexo” de la credencial para votar.

El camino de la realización de los derechos humanos implica, muchas veces, avances parciales y correcciones posteriores. El reconocimiento de identidades ha sido uno de los desafíos más apremiantes del derecho de los derechos humanos, de tal manera que todavía se continúa con un trabajo de visibilización y desarrollo del propio derecho para ampliar los titulares protegidos, así como el contenido y alcance de las prerrogativas vinculadas. Este dinamismo explica por qué las instituciones como la Sala Superior y el INE deben realizar ajustes constantes en estas materias.

Si bien, en cuanto a los efectos, la sentencia cumple el cometido de garantizar el derecho a la igualdad y a la no discriminación, la resolución también deja ver la necesidad de ceñirse a una teoría de la interpretación que sirva al órgano judicial para la determinación y el alcance de los derechos humanos. En este caso, por ejemplo, la Sala Superior tenía la opción de centrarse en los efectos de la sentencia para mantener el acuerdo impugnado, aun cuando reconociera la existencia de una situación de discriminación. Así, puede distinguirse entre el análisis sustantivo y los efectos de la sentencia (Rodríguez Garavito, 2013).

Fuentes consultadas

- Betrián Cerdán, P. 2021. "La discriminación indirecta". En A. M. Ibarra Olguín (ed.) *Discriminación. Piezas para armar*. México: CEC-SCJN, pp. 53-79.
- Charlesworth, H. and Chinkin, C. 2000. *The boundaries of international law. A feminist analysis*. Reino Unido: Manchester University Press.
- CIDH. 2015. *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. OAS/Ser.L/V/II.rev.2. Washington, D. C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- . 2020. *Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*. OEA/Ser.L/V/II. Washington, D. C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Comité de Derechos Humanos. 1989. *Observación General 18, No discriminación*. CCPR/C/37. Ginebra: Naciones Unidas.
- Comité de Derechos Humanos. 2000. *Observación general 28. La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3)*. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I). Ginebra: Naciones Unidas.
- Cook, R. 1997. "Los derechos humanos internacionales de la mujer: el camino a seguir". En *Derechos humanos de la mujer. Colombia: perspectivas nacionales e internacionales*. Cook, Rebecca. Bogotá: Profamilia.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1999. *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías el debido proceso legal. Opinión Consultiva OC-16/99*. Serie A No. 16. https://www.corteidh.or.cr/opiniones_consultivas.cfm
- . Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2003. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18*. Serie A No. 18. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/opiniones_consultivas.cfm
- . Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2006. *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C No. 160. https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm

- . Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2010. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C No. 209. https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm
 - . Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2011. *Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones*. Serie C No. 221. https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm
 - . Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2012a. *Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") Vs. Costa Rica. Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C No. 257. https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm
 - . Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2012b. *Caso Atala Rifo y niñas vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C No. 239. https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm
 - . Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2012c. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones*. Serie C No. 245.
 - . Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2014. *Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C No. 285. https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm
 - . Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2017. *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17*. Serie A No. 24. https://www.corteidh.or.cr/opiniones_consultivas.cfm
 - . Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2018. *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*. Serie C No. 371. https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm
 - . Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2021. *Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C No. 422. https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm
- Ferrajoli, L. 2002. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. 3a edición. Trotta.

- INE. Instituto Nacional Electoral. 2023a. *Acuerdo General INE/CG123/2023*. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina viable la incorporación del dato en la credencial para votar que reconozca a las personas no binarias, en acatamiento a las sentencias dictadas en los expedientes SM-JDC-396/2020 y SM-JDC-1011/2021 por la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; así como, que se identifique en la credencial para votar como persona no binaria solo en el apartado de sexo, a quienes manifiesten su deseo de que se les reconozca con ese carácter sin presentar documento de identidad.
- . Instituto Nacional Electoral (2023b). *Acuerdo General INE/CG432/2023*. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina viable que las personas trans que soliciten su credencial para votar en la que se les reconozca como mujer u hombre y no presenten su documento de identidad rectificado en el que se les identifique como tal, se les expida la credencial con el identificador “m” o “h” acorde con su identidad de género. Únicamente en el campo de sexo, en acatamiento a la sentencia dictada en el expediente SUP-JE-1042/2023 por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Peces-Barba, G. 1994. ‘La universalidad de los derechos humanos’, in R. Nieto (ed.) *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, pp. 399-420.
- Rodríguez Garavito, C. 2013. ‘Más allá de la jurisprudencia: el impacto de los fallos sobre derechos sociales’, in M. Langford (ed.) *Teoría y jurisprudencia de los derechos sociales*. Bogotá: Ediciones Uniandes, pp. 897-916.
- Saba, R. 2007. “Desigualdad estructural”, in M. Alegre and R. Gargarella (eds) *El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Serrano, S. y Vázquez, D. 2021. *Los derechos en acción. Principios y obligaciones de derechos humanos*. 2a edición. México: Flacso México.

- Smart, C. 2000. "La teoría feminista y el discurso jurídico". En H. Birgin (ed.) *El derecho en el género y el género en el derecho*. Biblos. Buenos Aires, pp. 31-49.
- Sentencia. SM-JDC-396/2020. Actor: Kevin Benjamín Hernández Murillo. Autoridad responsable: Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Aguascalientes. <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JDC-0396-2020.pdf>
- . SM-JDC-1011/2021. Actor: Jesús Ociel Baena Saucedo. Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y Consejo General, ambos del Instituto Nacional Electoral. <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JDC-1011-2021.pdf>
- . SUP-JE-1042/2023. Actora: Luisa Rebeca Garza López. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JE-1042-2023.pdf>
- Tesis jurisprudencial 1a. CXXI/2018. DISCRIMINACIÓN DIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES. https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/XfVpMHYBN_4klb4HgM7S/%22Raza%22
- Young, I. M. 1990. *Justice and the politics of difference*. Princeton, N. J: Princeton University Press.

Autorías y colaboraciones

Karina Ansolabehere

Doctora en Investigación en Ciencias Sociales, con especialización en Ciencias Políticas, por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; maestra en Sociología Económica por la Universidad Nacional de General San Martín, y licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es investigadora titular C de tiempo completo interina en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (2003-2017). Profesora-investigadora de tiempo completo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México. Sus temas de investigación son derechos humanos, violencia, justicia penal y democracia.

Érika Bárcena Arévalo

Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctora en Antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, así como licenciada y maestra en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Es parte del Sistema Nacional de

Investigadores e Investigadores del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías, con la distinción de candidata. Su investigación doctoral *El oficio de juzgar, la Corte y sus cortesanos. Estudio etnográfico de la SCJN y su incorporación del derecho internacional de los derechos humanos*, representa la primera etnografía realizada en la Suprema Corte mexicana. Actualmente estudia, con ese mismo enfoque, el funcionamiento cotidiano de los tribunales en el Poder Judicial de la Federación. Su proyecto de investigación en curso se centra en la garantía de los derechos humanos en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es autora de varios artículos y capítulos de libros acerca del estudio antropológico de los tribunales estatales.

Paulina Barrera Rosales

Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctora en Cambio Social y Político por las universidades de Turín y Florencia. Investigadora asociada nivel C de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En 2015 realizó una estancia de investigación en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional en Heidelberg, Alemania. Entre sus publicaciones recientes se encuentran el capítulo “La transformación monocrática de las democracias: una ruta teórica distinta para pensar la concentración del poder”, en el libro *Estado de derecho, democracia y COVID-19*, coordinado por Guadalupe Salmorán Villar y Pedro Salazar Ugarte, y su colaboración en la opinión técnica “Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen”, con el apartado “La inclusión para después: opinión sobre las acciones afirmativas para grupos en situación de vulnerabilidad”, en coautoría con Érika Bárcena Arévalo y Uriel Carrillo Altamirano.

Jaime Cárdenas Gracia

Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y por la Universidad Complutense

de Madrid; maestro en Derecho por la UNAM. Tiene una especialidad en Derechos Humanos por la Universidad Complutense de Madrid y en Ciencias Políticas por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Actualmente es investigador titular C de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el área de Derecho Constitucional; investigador del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III; profesor en la UNAM, y consultor jurídico independiente. Ha sido *visiting fellow* en la Universidad de Yale y *visiting researcher* en la Universidad de Georgetown. Ha recibido distintos premios y reconocimientos como el Premio Anual Ignacio Manuel Altamirano, en 1994, y el Premio Nacional de Periodismo, en 2004.

Hugo A. Concha Cantú

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con mención honorífica (septiembre de 1989). Diploma en Estudios Internacionales, en Bologna Center of the Advanced International Studies, The Johns Hopkins University, Bologna, Italia (1989-1990). Maestría en Relaciones Internacionales por The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University, Washington, D.C., (1990-1991, incluyendo el año en Italia). Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM desde 1994 e investigador visitante del Centro de Estudios de México, Fundación Ortega y Gasset, Madrid (julio de 2001) y del área de Filosofía del Derecho, Universidad Pompeu Fabre, Barcelona (julio de 2004 a julio de 2005).

Lorenzo Córdova

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctor de investigación en Teoría Política por la Universidad de Turin, Italia. Investigador titular B de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el que fue coordinador del área de Derecho Electoral. El Sistema Nacional de Investigadores lo reconoce como investigador nacional nivel III. Es autor de

varios textos que abordan temas electorales, constitucionales y de teoría política. De 2014 a 2023 fue consejero presidente del Instituto Nacional Electoral.

Josafat Cortez Salinas

Doctor en Ciencias Sociales (Ciencia Política) por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con un máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca, España. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación son Poder Judicial y conducta judicial, culturas legales e instituciones políticas.

Luz María Cruz Parceró

Profesora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), adscrita al Centro de Estudios Políticos. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales (orientación Ciencia Política) por la citada universidad, con maestría en Estudios Sociales (línea Procesos Políticos) por la Universidad Autónoma Metropolitana y licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. En materia electoral, ha participado como consejera electoral en el consejo local del Instituto Nacional Electoral en Ciudad de México, en el proceso 2017-2018 y 2020-2021, y en el 21 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el entonces Distrito Federal, durante los procesos 2011-2012 y 2014-2015.

Alejandro Díaz Domínguez

Profesor-investigador de la Escuela de Gobierno del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; doctor en Ciencia Política por la Universidad de Vanderbilt, e integrante del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías, nivel I. Su docencia se centra en métodos cuantitativos y opinión pública. Ha sido integrante de diversos proyectos de encuestas, como Estudio Panel México, en 2012; LAPOP, de 2008 a la fecha; Encuestas Mundiales de Valores de México, en el periodo 2005-2025, y Encuesta Nacional de Filantropía de 2005 a 2013, entre otros. Sus artículos más recientes han aparecido en *Latin American Policy*, *Regional & Federal Studies*, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, *Political Studies Review*, *Revista Latinoamericana de Opinión Pública* e *International Journal of Latin American Religions*.

Arturo Espinosa Silis

Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana y maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, institución en la que cursó las especialidades en Justicia Electoral y Derecho Electoral. Cuenta con diplomados en Argumentación Jurídica por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México y en Análisis Político por el Centro de Investigación y Docencia Económicas; además, ha cursado programas de Alta Dirección en el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa. Actualmente es socio de la consultoría Estrategia Electoral, especializada en derecho electoral, constitucional y parlamentario, así como director del *think tank* Laboratorio Electoral. Laboró en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como secretario de Estudio y Cuenta.

Diana García Angeles

Es licenciada en Derecho por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Cursó estudios de maestría en Derecho Constitucional en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España. Su trayectoria laboral se ha basado en la participación en proyectos de investigación, así como en la colaboración con organizaciones de la sociedad civil en temas de Estado de derecho, derechos humanos, derecho electoral y derecho constitucional.

Martha Denise Garza Olvera

Licenciada en derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Cuenta con una maestría en Derecho Internacional por la Escuela de Gobierno del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, donde desarrolló un estudio comparado acerca de la protección de datos personales, y con una maestría en Derecho Electoral, otorgada por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Se ha desarrollado como docente en la Universidad Tecmilenio, así como abogada postulante, corporativa y en el ámbito jurisdiccional. Actualmente es secretaria de Estudio y Cuenta en la Sala Regional Monterrey del TEPJF.

Juan Jesús Garza Onofre

Licenciado en Derecho, maestro en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, así como en Argumentación Jurídica, y doctor en Filosofía del Derecho. Investigador asociado C de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido profesor de Sociología del Derecho, Argumentación Jurídica, Derecho Constitucional y Derechos Humanos en distintas instituciones de educación superior nacionales. Asimismo, ha impartido cursos de licenciatura, maestría y doctorado en México, España, Colombia, Costa Rica, Chile y Argentina. Sus trabajos han aparecido en

numerosas publicaciones académicas y de divulgación, y ha sido conferenciante en diferentes países acerca del ejercicio de la abogacía y la educación jurídica. Ha desarrollado estancias de investigación en España y Estados Unidos de América.

Karolina Monika Gilas

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestra en Ciencia Política por la Universidad de Szczecin, Polonia. Profesora del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel I. Ha sido investigadora en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación durante seis años (2010-2016) y fue asesora en la Coordinación General de Asesores de la Presidencia del mismo órgano jurisdiccional (2016-2019). Forma parte del equipo de investigación del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos.

Julio Juárez Gámiz

Licenciado en Psicología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); maestro y doctor en Comunicación Política por la Universidad de Sheffield, Inglaterra. Ha impartido cursos en licenciatura y posgrado de derecho electoral y comunicación, periodismo, medios públicos, investigación de audiencias, teoría de los medios de comunicación, análisis del discurso y psicología política en universidades mexicanas como el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Universidad Iberoamericana y las facultades de Psicología y Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es investigador titular definitivo en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de

la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. En las elecciones federales de 2015 y 2018 fue asesor de la Presidencia del Consejo General de Instituto Nacional Electoral. En 2021 obtuvo la beca Fulbright García-Robles para impartir la cátedra de Estudios de México en la UNAM.

Mónica González Contró

Investigadora especializada en derechos humanos, derecho a la no discriminación y derechos de niñas, niños y adolescentes. Profesora de asignatura de la Facultad de Derecho y coordinadora del “Diplomado sobre el derecho a la no discriminación”. Ha sido secretaria académica del Instituto de investigaciones Jurídicas (2011-2015) y abogada general, ambos cargos desempeñados en la Universidad Nacional Autónoma de México (2015-2020). Actualmente es directora del Instituto de investigaciones Jurídicas (2022-2026).

Javier Martín Reyes

Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e investigador nacional del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Fue profesor asociado en la División de Estudios Jurídicos y coordinador de la licenciatura en Derecho del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es licenciado en Derecho por la UNAM, licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el CIDE, maestro por la Universidad de Columbia, en Nueva York, y doctor en Derecho por la UNAM. Su trabajo doctoral obtuvo el Premio de la Academia Mexicana de Ciencias a las mejores tesis de doctorado en Ciencias Sociales. Antes de iniciar su carrera como académico de tiempo completo, fue servidor público en el Poder Judicial de la Federación.

María Marván Laborde

Es socióloga por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), maestra y doctora por la New School for Social Research, Nueva York. Fue comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2003-2011) y comisionada presidenta desde su fundación hasta 2006. Fue consejera del Instituto Federal Electoral (2011-2014), donde también fue consejera presidenta. Desde 2014 es investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Sus temas de investigación son democratización del sistema político mexicano, sistema electoral y sistema de partidos, derecho a la información, transparencia gubernamental y rendición de cuentas. Sus últimas publicaciones son *Sentencias electorales a debate* y *Sentencias relevantes comentadas* (ambas en coordinación). Desde enero de 2015 es presidenta del Consejo Rector de Transparencia Mexicana.

Rosa María Mirón Lince

Licenciada en Sociología, maestra y doctora en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora titular C de tiempo completo, definitiva, adscrita al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel 2, así como del Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Académico de Tiempo Completo, nivel C. Investigadora invitada en el Instituto de Estudios Superiores Avanzados del Consejo Superior de Investigación Científica, en Madrid, España (1998-1999). Consejera electoral propietaria en el consejo local del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal durante el proceso electoral de 1997 y consejera electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (1999-2006). Los libros más recientes de su autoría son *El PRI y la transición política en México*, editado por la UNAM y Gernika (2011), y *Democracia en clave electoral: la*

ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales, publicado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2011).

Jacqueline Peschard Mariscal

Profesora e investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue consejera ciudadana del Instituto Federal Electoral y comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información, que presidió de 2009 a 2013. También fue asesora de la División de Asistencia Electoral de la Organización de las Naciones Unidas en Irak en 2004 y en El Líbano en 2005. Entre sus publicaciones se encuentran *La cultura política democrática y Transparencia y partidos políticos*; su libro más reciente es *Transparencia: Promesas y desafíos*. Fue investigadora visitante del Centro Woodrow Wilson de Washington D. C. Es integrante del Alto Consejo para la Transparencia de los Programas Sociales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y, en febrero de 2017, fue nombrada primera presidenta del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

Xunahxi Pineda

Es licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Fue asesora de fiscalización del Instituto Federal Electoral, subdirectora de Proyectos del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (2011-2017), así como directora de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2017-2022).

Khemvirg Puente M.

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional

Autónoma de México y maestro en Estudios Políticos y Sociales por esta misma casa de estudios, ambos grados con mención honorífica; maestro en Estudios Legislativos por la Universidad de Hull, Reino Unido, y tiene estudios de especialización en Gerencia Política y Comunicación Política en la George Washington University. Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México con la tesis *Democratización, congreso y gasto público en México*.

Reyes Rodríguez Mondragón

Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, realizó estudios de posgrado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica en Oñati, España. Es autor de diversos artículos y publicaciones académicas. Ha sido profesor en distintas instituciones y dirigió la licenciatura en Derecho del CIDE. Ha ocupado cargos en los tres poderes públicos, así como en órganos autónomos. En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ha sido magistrado de la Sala Regional Monterrey y magistrado de la Sala Superior. El 2 de septiembre de 2021 se le designó como magistrado presidente del TEPJF, cargo que ocupó hasta el 31 de diciembre de 2023. Actualmente es magistrado de la Sala Superior.

Camilo Saavedra Herrera

Es maestro y licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctor en Gobierno por la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres. Es investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Previamente fue asesor en la Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, e investigador en el Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN. Sus temas de investigación

son las instituciones y los procesos judiciales y electorales, el cambio y la interpretación constitucional, y el precedente judicial. Su trabajo ha aparecido en publicaciones como *Law and Social Inquiry*, *Revista Mexicana de Sociología*, *Perfiles Latinoamericanos* y *Cuestiones Constitucionales*, entre otras.

Pedro Salazar Ugarte

Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y doctor en Filosofía Política por la Universidad de Turin, Italia. Investigador C de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México desde 2003 y profesor de Teoría Política en la Facultad de Derecho de la misma casa de estudios. Ha impartido cursos de maestría y doctorado en diversas instituciones de educación superior nacionales; asimismo, ha sido profesor invitado en las universidades de Turin, Aosta y Siena en Italia y en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.

Guadalupe Salmorán Villar

Doctora en Teoría Política por la Universidad de Turin, Italia (2017) y licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (2012). Investigadora asociada C de tiempo completo definitiva del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías, nivel I (desde 2013). Ha impartido clases en la Facultad de Derecho y la División de Posgrado en Derecho de la UNAM (2017-2018), al igual que en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma casa de estudios (2018-2021). Actualmente es profesora del doctorado en Derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2021 a la fecha) y del máster Global Rule of Law and Constitutional Democracy, organizado por el Istituto Tarello per la Filosofia del Diritto de la Universidad de Génova, Italia (2017 a la fecha).

José María Serna de la Garza

Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); maestro y doctor en Gobierno por la Universidad de Essex. Investigador titular B en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el área de Derecho Constitucional; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Aborda los temas de sistema federal, globalización y derecho constitucional. Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM, donde ha impartido las materias de Garantías Constitucionales y Teoría de la Constitución. Como profesor visitante impartió las materias de Derecho Mexicano y Derecho Latinoamericano en la Universidad de Texas, campus Austin, entre 1997 y 2001, así como el seminario “Globalización y derecho” en diversas instituciones de educación superior.

Sandra Serrano García

Doctora en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); maestra en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Essex, Reino Unido, y licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Actualmente es profesora-investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Sus áreas de investigación comprenden las violaciones graves a los derechos humanos, la relación entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho constitucional, las cortes internacionales y regionales, los poderes judiciales y la relación género y derecho. También ha sido consultora en esos temas para organismos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Mujeres, la Organización de Estados Americanos y el Instituto de Derechos Humanos de la Barra Internacional de Abogados.

Justicia electoral en movimiento,
se terminó de editar en diciembre de 2024
en la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480,
Coyoacán, Ciudad de México.

El derecho electoral en México evoluciona, en gran medida, por medio de sus sentencias. En estos volúmenes el lector encontrará las materias más relevantes de estos tres años (2020-2023). Los partidos, las candidaturas y la ciudadanía en general plantean múltiples y originales litigios que deben ser atendidos cotidianamente, con independencia de que estemos o no en medio de un proceso electoral. Por ejemplo, las acciones afirmativas han avanzado a golpe de decisiones de la autoridad administrativa que, casi de manera inevitable, acaban siendo impugnadas por uno o varios actores políticos. Así, se ha avanzado en materia de paridad, de representación de los grupos de comunidades originarias y afromexicanas, así como de las personas representantes de la comunidad lésbica, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, intersexual, *queer* y más (LGBTTIQ+). Otra gran materia es el modelo de comunicación política y la protección de las libertades de expresión y prensa, ya que son tensiones que deben ser dirimidas de manera frecuente por los tribunales. También suelen llegar a sede jurisdiccional asuntos relacionados con la vida interna de los partidos en los procesos de selección de candidaturas, así como de sus dirigencias, a fin de que se diriman los conflictos internos de dichos institutos políticos, quienes, a su vez, se quejan de la intromisión de las autoridades en sus propios procesos. Recientemente y por primera vez en la historia de México, se aprobó la legislación y el proceso de revocación de mandato que, sin ser la excepción, también concitó impugnaciones que requirieron las decisiones del Tribunal Electoral. La columna vertebral de la equidad en la contienda es la fiscalización, proceso altamente técnico que, en muchas ocasiones, ha sido contestado por los propios fiscalizados. De la misma manera, las asignaciones de curules de representación proporcional han sido fuente de apasionados conflictos que obligan a los tribunales a impartir justicia a partir de la legislación mexicana.

ISBN 978-607-708-797-7



9 786077 087977