JUSTICIA ELECTORAL

Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Vol. 1, núm. 22 · Julio-diciembre, 2018 | ISSN 0188-7998

Derechos político-electorales de las personas con discapacidad en México. Una visión desde la inclusión social

María del Carmen Carreón Castro

Fases de la jurisprudencia electoral en la tutela de los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas. Del proteccionismo a la mínima intervención

Felipe de la Mata Pizaña

Derecho electoral municipal, los cargos de elección popular directa

Alberto Vega Hernández

EJE
Escuela Judicial Electoral

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Justicia Electoral

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

ISSN 0188-7998

Vol. 1, núm. 22
Julio-diciembre, 2018

342.702
J888e
2019
N. 22

Justicia Electoral : Revista del Tribunal del Poder Judicial de la Federación. -- Vol. 1, núm. 22 (julio-diciembre 2018). -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019.

324 páginas.

Periodicidad: semestral.
Indizado en: Latindex -- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas -- Biblioteca jurídica virtual.
La publicación inicia en: Vol. 1, no. 1 1992.
ISSN 0188-7998.

1. Elecciones - México - 2018. 2. Jurisprudencia electoral - México. 3. Derechos político-electorales. 4. Derecho electoral indígena. 5. Justicia abierta. 6. Ética judicial. 7. Derecho municipal. I. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
vol. 1, núm. 22,
julio-diciembre, 2018.

Coordinación: Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Dr. Carlos Soriano Cienfuegos, director de la revista,
carlos.soriano@te.gob.mx,
teléfono: 57 22 40 00 exts. 4140 y 4108.

Edición y distribución: Dirección General de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
teléfono: 54 84 54 10 exts. 5615 y 2748.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, revista semestral, julio-diciembre de 2018. Editor responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2010-052713451900-102. Número de Certificado de Licitud de Título y Contenido: 15006. Domicilio de la publicación: Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480, Coyoacán, Ciudad de México. Imprenta: Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), San Lorenzo 244, Paraje San Juan, 09830, Iztapalapa, Ciudad de México. Distribuidor: Dirección General de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480, Coyoacán, Ciudad de México.

Las opiniones expresadas en los artículos publicados en esta revista son responsabilidad exclusiva de los autores.

Impreso en México.

Directorio

Justicia Electoral

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Dr. Carlos Soriano Cienfuegos
Director

Lic. Agustín Millán Gómez
Coordinador editorial

Lic. Guadalupe Ramírez Reséndiz
Corrección de estilo

Lic. Alfonso Jesús Mostalac Cecilia
Diseño y formación

Comité Académico y Editorial

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Presidente
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña
Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Dr. Jaime Fernando Cárdenas Gracia
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dra. Ana Laura Magaloni Kerpel
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., México

Dr. Hugo Saúl Ramírez García
Universidad Panamericana, México

Grupo de árbitros

Dra. Azul Aguiar Aguilar
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente,
México

Dr. Raúl Ávila Ortiz
Consultor internacional,
México

Dr. José Pablo Abreu Sacramento
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey,
México

Mtro. Rafael Caballero Álvarez
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
México

Dr. José Alfonso Herrera García
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
México

Dr. Marco Antonio Pérez De los Reyes
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
México

Dr. Salvador Romero Ballivián
Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos,
Bolivia

Mtro. Alejandro Santos Contreras
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
México

Lic. Jeffrey Vinicio Solano Gómez
Tribunal Supremo de Elecciones,
Costa Rica

Directorio de Sala Superior

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Presidente

Magistrado Indalfer Infante Gonzales
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña
Magistrada Janine M. Otálora Malassis
Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso
Magistrado José Luis Vargas Valdez

Arturo Camacho Contreras
Secretario Administrativo

Berenice García Huante
Secretaria General de Acuerdos

Jorge Mier y de la Barrera
Coordinador General de Asesores de la Presidencia

Alfredo Medellín Reyes Retana
Director General de Comunicación Social

Alejandro Santos Contreras
Director General de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta

María Bárbara Almanza Ángeles
Directora General de Adquisiciones, Servicios y Obra Pública

Marina Martha López Santiago
Titular de la Defensoría Pública Electoral
para Pueblos y Comunidades Indígenas

Agustín Millán Gómez
Director General de Documentación

Carlos Soriano Cienfuegos
Director de la Escuela Judicial Electoral

Arturo Ruiz Culebro
Director General de Transparencia, Acceso a la Información
y Protección de Datos Personales

Alberto Guevara Castro
Director General de Relaciones Institucionales Internacionales

Alejandro Porte Petit González
Director General de Relaciones Institucionales Nacionales

Alejandra Montoya Mexia
Encargada de despacho
Dirección General de Igualdad de Derechos y Paridad de Género

Andrés Carlos Vázquez Murillo
Director General de Asuntos Jurídicos

Eduardo Alejandro Sarmiento Márquez
Director General de Recursos Humanos

Valeria Mariana Zaragoza Gurréa
Directora General de Recursos Financieros

Luis Samuel Montes de Oca Suárez
Director General de Planeación y Evaluación Institucional

José Leonardo Vázquez Limón
Director General de Sistemas

Víctor Hernández Gómez
Director General de Mantenimiento y Servicios Generales

Otoniel López Treviño
Director General de Protección Institucional

Jorge Enrique Mata Gómez
Director General de Administración Regional

Rommel Moreno Manjarrez
Director General de Investigación de Responsabilidades Administrativas

Rodolfo Terrazas Salgado
Visitador Judicial del TEPJF

Enrique Sumuano Cancino
Contralor Interno

Justicia Electoral

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Está incluida en los siguientes
índices y bases de datos:

Latindex
http://www.latindex.org/latindex/ficha?folio=14428

Actualidad Iberoamericana.
Índice Internacional de Revistas
http://www.citrevistas.cl/actualidad/b2b_g8.htm

Biblioteca Jurídica Virtual
del Instituto de Investigaciones Jurídicas
de la Universidad Nacional Autónoma de México
http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cont.htm?r=juselec

Contenido

Presentación 13-18

Artículos

Derechos político-electorales
de las personas con discapacidad en México.
Una visión desde la inclusión social

Political and electoral rights of persons with disabilities in Mexico. A vision from the social inclusion

María del Carmen Carreón Castro (México). 21-48

Fases de la jurisprudencia electoral
en la tutela de los derechos políticos
de los pueblos y comunidades indígenas.
Del proteccionismo a la mínima intervención

Phases of electoral case-law in the protection of the political rights of peoples and indigenous communities. From protectionism to minimum intervention

Felipe de la Mata Pizaña (México). 49-87

Derecho electoral municipal,
los cargos de elección popular directa

Municipal electoral law, direct popular election offices

Alberto Vega Hernández (México). 89-119

Las coaliciones electorales deben respetar
los principios rectores de las elecciones y cumplir
con las bases y reglas para su conformación

Electoral coalitions must respect the guiding principles of elections and comply with the bases and rules for their formation

René Casoluengo Méndez (México) 121-157

La justicia abierta, ¿posible tema de la ética judicial?
Open justice, a possible object of judicial ethics?
José Ramón Narváez Hernández (México). 159-178

De Adelantado a pedigüeño.
Juicios contra Francisco de Montejo
From Adelantado to scrounging.
Judgments to Francisco de Montejo
Juan Pablo Bolio Ortiz (México) 179-215

Semblanza de José Luis de la Peza Muñoz Cano.
Arquitecto del derecho electoral
Profile of José Luis de la Peza Muñoz Cano.
Electoral law architect
Alejandro Lozano Díez (México) 217-238

Análisis de sentencias

Discriminación constitucional: mexicanos de segunda.
Reflexiones de la sentencia SUP-JDC-1171/2017
Constitutional discrimination: mexicans of second.
Analysis of the sentence SUP-JDC-1171/2017
Porfirio Aldana Mota (México) 241-268

Sección jurisprudencial

En la justicia no hay vacíos. A propósito
del caso fideicomiso "Por los demás"
Justice rectifies legal vacuums.
The case of the "Por los demás" trust
Felipe Alfredo Fuentes Barrera (México)
Felipe de la Mata Pizaña (México). 271-283

Reseñas

Flavia Freidenberg. 2017. *Cuando la ciudadanía toma las riendas. Desafíos de las candidaturas independientes.* México: TEPJF
Roberto Aarón Medina Salas (México) 287-292

Ángel Durán Pérez. 2018. *Democracia y derecho electoral*. México: Editorial Flores
Marco Antonio Pérez De los Reyes (México)
Enrique Inti García Sánchez (México) ***293-295***

Felipe de la Mata Pizaña y Clicerio Coello Garcés, coords. 2018. *Tratado de derecho electoral*. México: Tirant lo Blanch
Miguel Ángel Gutiérrez Salazar (México) ***297-306***

Jesús Becerra Villegas, coord. 2017. *Comunicación y democracia en México: los pasos dados*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas/Colofón
Alejandro Camacho Zavaleta (México)
Luis Jaime González Alcaraz (México) ***307-313***

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Presentación

La democracia en México se ha afianzado como un modelo político construido mediante la celebración de votaciones libres y periódicas. Además se ha establecido como un sistema que permite la libre competencia entre grupos o personas con visiones y proyectos en muchos casos contrarios. Su diseño y edificación se han desarrollado durante varias décadas tomando en consideración las demandas de la sociedad civil y, por supuesto, los distintos desafíos y problemas que ha enfrentado el propio sistema, el cual descansa en y se alimenta de principios rectores que se constituyen como fuertes pilares para su consolidación, tales como certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, igualdad, independencia y transparencia.

Testimonio de ello es el reciente proceso electoral federal 2017-2018, el cual significó una importante prueba para las instituciones electorales mexicanas. El reto fue mayúsculo, pues se eligieron de manera simultánea al presidente de la república, las senadurías y diputaciones federales, a la vez que se realizaron elecciones locales para gubernaturas, jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, congresos, ayuntamientos, juntas municipales y alcaldías. Adicionalmente, se puso a prueba la recién creada figura de las candidaturas independientes.

Los resultados, y en particular la actuación de las instituciones electorales, parecen ser satisfactorios. No obstante, es preciso reconocer que la democracia mexicana requiere una evaluación continua y que los procesos electorales deben examinarse en un marco amplio de acción democrática; ello demanda escuchar las voces de una gran variedad de actores sociales que intervienen en dichos procesos, desde aquellos que participan

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

directamente en la contienda, como partidos políticos y candidaturas independientes, hasta quienes observan y analizan el desempeño de los mismos en la arena electoral, ya sea desde el ámbito de la sociedad civil o la academia, entre otros. Únicamente con la inclusión y participación colectiva será posible diseñar los mecanismos que permitan ajustar y perfeccionar el sistema electoral y sus distintos procesos.

En este importante contexto histórico, la revista *Justicia Electoral* se constituye en un espacio para fomentar y propiciar la reflexión académica acerca de los diversos temas que atañen al andamiaje electoral en México. El número que el lector tiene en sus manos incluye trabajos que analizan asuntos tan diversos y amplios como las fases de la jurisprudencia electoral en la tutela de los derechos políticos de los pueblos y las comunidades indígenas, el papel de las elecciones municipales en el derecho electoral, los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, las coaliciones de partidos políticos, entre otros.

En la sección "Artículos", el primero de los trabajos de este número, de María del Carmen Carreón Castro, aborda los derechos político-electorales de las personas con discapacidad en México. La autora destaca que estos derechos son idénticos a los que tiene el resto de la población y apunta que la diferencia está en que como grupo vulnerable se enfrenta a diversos obstáculos que no le permiten realizar un ejercicio pleno de los mismos. El gran mérito del trabajo descansa en el recorrido que hace para destacar las aportaciones que las instituciones electorales han realizado en este campo, pero sin omitir señalar retos y perspectivas en la materia.

El segundo artículo que se incluye, de la autoría de Felipe de la Mata Pizaña, da cuenta de las tres fases de la jurisprudencia que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha desarrollado al paso de los años en relación con la protección de los derechos indígenas, a partir de casos paradigmáticos. El autor secciona su disertación en tres etapas rectoras: etapa fundacional, etapa potenciadora o de fuerte intervención y, por último, una etapa caracterizada por la mínima intervención

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

y la armonización de esos derechos. El estudio sobresale no solo porque permite al lector conocer las distintas fases jurisprudenciales desarrolladas por el Tribunal Electoral para la protección de un grupo vulnerable, sino también porque describe casos que permiten identificar y comprender un fenómeno que ha afectado por décadas a los pueblos y las comunidades indígenas del país.

Por otra parte, Alberto Vega Hernández realiza en su artículo un esfuerzo para resaltar la importancia que, desde la perspectiva del autor, no se le ha dado al municipio en el derecho electoral. En su consideración, el municipio es la célula política básica en la organización de un Estado; su estudio sistemático permite identificar los modelos de gobierno municipal, la evolución histórica, sus reformas electorales y el conjunto de cargos electivos que lo integran. Este ejercicio le permite reflexionar acerca del papel de las elecciones municipales en el derecho electoral mexicano.

El trabajo de René Casoluengo Méndez aborda la cuestión de las coaliciones electorales. El autor realiza un recorrido que da cuenta de la instauración de esta figura en el caso mexicano; asimismo, analiza el rol que los partidos políticos desempeñan en el sistema democrático y da cuenta de los factores que influyen en la conformación de alianzas entre los mismos. También revisa la construcción de su regulación y la jurisprudencia en la materia, así como algunos casos relevantes que en este campo ha resuelto el TEPJF.

En el quinto de los trabajos presentados en este número, José Ramón Narváez Hernández analiza la novedosa inclusión del concepto de transparencia en el campo del derecho y, en especial, de la impartición de justicia. El autor señala a la ética judicial como una vía transitable para evitar la perversión de la propia transparencia; ello, en razón de que la apertura en el terreno judicial puede ser por sí misma una posición contraria a su propia naturaleza, es decir, las resoluciones judiciales no deben ser objeto de debate en tanto no sean definitivas.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En el escrito subsiguiente de esta sección, Juan Pablo Bolio Ortiz, en un estudio histórico, presenta la vida de quien fue el primer gobernador de Yucatán: Francisco de Montejo. La fuente principal del estudio (juicio de residencia) permite al lector comprender el proceso judicial de rendición de cuentas más usado en las Indias y, a su vez, entender las condiciones y relaciones sociales y económicas que enfrentó Montejo en su empresa de conquista. El valor de este trabajo radica en el análisis que se elabora de las distintas "redes" que se tejieron en torno al conquistador de Yucatán, el choque cultural y la recepción de un nuevo sistema jurídico que se implantó en la América española, todo ello mediante el juicio de residencia.

Por otra parte, Alejandro Lozano Díez describe a uno de los personajes más importantes en la justicia electoral mexicana: José Luis de la Peza Muñoz Cano. A manera de homenaje, el autor da cuenta de la vida del destacado abogado mexicano que sentó las bases para la construcción de las instituciones fundamentales de la democracia electoral mexicana. Es un artículo de lectura obligada para entender a cabalidad el presente de la doctrina jurídico-electoral.

En la sección "Análisis de sentencias", Porfirio Aldana Mota realiza una minuciosa reflexión de la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-1171/2017, en la cual la Sala Superior del Tribunal Electoral niega los derechos político-electorales de una persona por tener la calidad de mexicano por naturalización, con lo cual violenta su derecho a la no discriminación, a la nacionalidad y al recurso efectivo. El autor realiza el análisis a la luz de los tratados internacionales de derechos humanos firmados por el Estado mexicano. La conclusión a la que llega es contraria a la resolución del TEPJF, ya que, en su consideración, la Sala Superior cometió un acto de discriminación hacia la parte actora en el asunto, pues debió permitir a la misma la posibilidad de participar en elecciones; con ello, privilegiar el derecho a la no discriminación y coadyuvar a eliminar los estigmas y estereotipos que existen para las personas que, no por cuestión de circunstancia sino por opción, eligen la nacionalidad mexicana.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Por su parte, en la "Sección jurisprudencial" se aborda el caso del fideicomiso "Por los demás", en un texto, de la autoría de Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Felipe de la Mata Pizaña, que reconoce que el desarrollo democrático del país demanda que las sentencias emitidas por el Tribunal sean sometidas al escrutinio público, pues ello constituye un elemento fundamental para garantizar la transparencia y la máxima publicidad respecto a los argumentos y criterios con los que se construyen las decisiones judiciales.

En la sección "Reseñas" se presentan las descripciones de cuatro obras relevantes: *Cuando la ciudadanía toma las riendas. Desafíos de las candidaturas independientes*, de Flavia Freidenberg; *Democracia y derecho electoral*, de Ángel Durán Pérez; *Tratado de derecho electoral*, de Felipe de la Mata Pizaña y Clicerio Coello Garcés, y *Comunicación y democracia en México: los pasos dados*, de Jesús Becerra Villegas. Todas abordan aspectos sumamente importantes para la vida pública y política mexicana.

Finalmente, es necesario señalar que cada proceso electoral que culmina deja tras de sí nuevos aprendizajes y retos a las instituciones electorales, los partidos políticos y la sociedad en general. Los avances para la consolidación de la democracia en México son una realidad; los recientes comicios —que hicieron posible el ejercicio del voto como un derecho efectivo para la renovación de los poderes de manera pacífica, y con un marco y andamiaje legal para respaldar y validar lo que ahora este constituye en la mayor parte del país— dan cuenta de este proceso de fortalecimiento democrático.

Desde dicho marco, puede decirse que el sistema electoral mexicano, en términos generales, ha aprobado satisfactoriamente el reto que le suponía celebrar una de las elecciones más grandes en la historia moderna del país. Como todo sistema, existen aspectos que pueden mejorar considerablemente la calidad de los comicios en los distintos niveles de organización; sin embargo, es una tarea que requiere del esfuerzo organizado de todos los actores políticos, de las instituciones, de la academia, pero, sobre todo, de la participación de la sociedad civil, misma que ya ha dado

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

muestras importantes de su compromiso y trabajo en beneficio del sistema electoral mexicano.

Para la revista *Justicia Electoral* es un privilegio y un compromiso permanente que a través de sus páginas se puedan escuchar las voces de los distintos estudiosos de la materia y también de la propia ciudadanía respecto a los desafíos que el sistema político-electoral mexicano presenta. El objetivo es que la revista sea un espacio para provocar la reflexión crítica y la divulgación de los conocimientos en el tema; continuar con el desarrollo de esta tarea es la mejor manera de contribuir al fortalecimiento de la democracia en el país.

Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Artículos

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Derechos político-electorales de las personas con discapacidad en México. Una visión desde la inclusión social

Political and electoral rights of persons with disabilities in Mexico. A vision from the social inclusion

María del Carmen Carreón Castro (México)*

Fecha de recepción: 1 de junio de 2018.
Fecha de aceptación: 17 de diciembre de 2018.

Resumen

Los derechos de las personas con discapacidad son exactamente los mismos que los del resto de la población. La diferencia radica en que, como grupo vulnerable, se enfrentan a diversas barreras para poder ejercerlos plenamente. La inclusión, como herramienta de consolidación democrática, hace del tema de la discapacidad una responsabilidad compartida, tanto de los actores políticos como de la sociedad civil. En ese sentido, ¿cuál ha sido el papel del derecho mexicano para el reconocimiento y protección de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad? Este trabajo tiene como objetivo dar a conocer las aportaciones por parte de las instituciones electorales mexicanas, así como la agenda pendiente y los retos en la materia.

* Magistrada de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. carmen.carreon@te.gob.mx.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

PALABRAS CLAVE: personas con discapacidad, derechos humanos, derechos político-electorales, inclusión social, democracia.

ABSTRACT

The rights of persons with disabilities (PwD) are exactly the same than the rest of the population, the difference is that as a vulnerable group they face various barriers to be able to fully exercise them. Inclusion as a tool for democratic consolidation makes the issue of disability a shared responsibility of both political actors and civil society, in that sense, what has been the role of Mexican law for the recognition and protection of political rights of PwD? The objective of this work is to make known the contributions made by the Mexican electoral institutions, as well as the pending agenda and challenges in the matter.

KEYWORDS: persons with disabilities, human rights, political rights, social inclusion, democracy.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Introducción

En 2018 se eligieron más de 3,400 cargos, tanto en el ámbito federal como en el local; el 1 de julio se celebraron las elecciones más grandes y complejas en la historia de la vida democrática de México. Al tener este escenario como antesala, se requería de una participación activa por parte de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas; esto garantizaría que todas las voces fueran escuchadas en igualdad de circunstancias. En otras palabras, de todos dependía que este proceso electoral fuera el más inclusivo y todos fueran iguales en cuanto a derechos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en su artículo 1, párrafo 5, el principio de no discriminación; la prohibición es motivada por diversas razones, entre las cuales se contemplan los tipos de discapacidades. La discriminación se expresa como un tratamiento adverso o negativo que, ejercido con base en prejuicios y estigmas dirigidos contra grupos determinados, limita o niega los derechos fundamentales y las oportunidades relevantes de las personas que los componen (Rodríguez 2017, 81).

En tanto, el artículo 4 de la CPEUM señala que todas y todos son iguales ante la ley; en la parte que esta no lo distingue, nadie tiene por qué hacerlo. La igualdad como aspiración democrática debe imperar en los procesos electorales actuales, así como en los sucesivos, y, junto con el principio de no discriminación, se instituyen como elementos fundantes de la consolidación de una democracia inclusiva.

La discapacidad es un concepto que evoluciona, y resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras derivadas de la actitud y el entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás (DOF 2007). Actualmente dicha interacción no puede ser comprendida si no es con el paradigma de los derechos humanos.

A partir de la reforma constitucional de 2011, en el ámbito de sus competencias, las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, pro-

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

teger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que México es parte en materia de discapacidad. El mayor referente es, sin lugar a dudas, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), el primer tratado internacional del siglo XXI que promueve los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones (Conapred 2017). En esta tesitura, la no discriminación y la igualdad son componentes fundamentales de las normas internacionales de derechos humanos (ONU 2009a, 1).

La discapacidad cuenta con sus propias variables, que se complejizan con el paso del tiempo. En México, es un tema que siempre ha estado presente en el imaginario colectivo, pero de forma invisibilizada; en consecuencia, su reflexión, desde el ámbito jurídico, es aún más reciente. Lo importante de comenzar la discusión es la posibilidad de poder detectar el qué y el cómo se deberán emprender medidas para mejorar las condiciones de acceso para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

En ese sentido, ¿cuál ha sido el papel del derecho mexicano en el reconocimiento y la protección de los derechos político-electorales de estas personas? Esa es la pregunta central y el objetivo final es que todas las acciones o propuestas que se implementen para nivelar el piso de oportunidades de este sector deben hacerse con un abordaje teórico y práctico acerca de la discapacidad desde el modelo de inclusión social, el cual ha sido retomado por instrumentos internacionales, específicamente por la CDPD.

Para los efectos del presente trabajo, el ensayo está compuesto por tres apartados. En el primero se muestra la discapacidad en números; se aborda cuál es la situación actual en México de este sector de la población en términos cuantitativos. Posteriormente, en el segundo se describe en qué consiste el modelo de inclusión social y cuáles son las diferencias y similitudes en comparación con otros modelos que han analizado el tema. En el tercer apartado se hace referencia a cuáles han sido los avances

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

en la legislación mexicana, así como algunos criterios jurisprudenciales destacados en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad.

El análisis contribuye a identificar la agenda pendiente en cuanto a los derechos político-electorales a fin de realizar algunas consideraciones finales en torno a los retos que se deben enfrentar para la construcción de una democracia inclusiva, en la cual la participación de las personas con discapacidad sea un tema prioritario para el derecho electoral.

Discapacidad en México y en el mundo

La discapacidad es parte de la condición humana; casi todas las personas tendrán una temporal o una permanente en algún momento de sus vidas, y quienes sobrevivan y lleguen a la vejez experimentarán cada vez más dificultades de funcionamiento (ONU 2011, 3). Esto significa que ninguna persona está exenta de vivir con algún tipo de discapacidad.

La población con discapacidad ha ido en aumento. El primer censo poblacional que se realizó en México data de 1895, en el gobierno de Porfirio Díaz; pero fue en 1996 —es decir, 101 años después— cuando se utilizó el primer instrumento para identificar a la población con discapacidad: la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social. Dicha encuesta ha contribuido a visibilizar a las personas con discapacidad, lo que representa un gran avance; no obstante, el modelo empleado se basa en un enfoque médico-biológico, es decir, el que entiende a la discapacidad como una enfermedad o padecimiento y este se mantuvo en las versiones 2000, 2004, 2009, 2013 y el XII Censo General de Población y Vivienda (Inegi 2016, 15).

De acuerdo con el censo poblacional de 2010, existen en México 5,739,270 personas con discapacidad, lo que representa 5.1 % de la población total. Un estudio posterior (Inegi 2014, 22) señala que la prevalencia es de 6 %, lo que significa que 7.1 millones de habitantes del país tienen discapacidad y 13.2 % —es decir, 15.8 millones de habitantes—

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

reportan tener una limitación para realizar alguna de las ocho actividades evaluadas:

1) Caminar, subir o bajar usando sus piernas.
2) Ver (aunque use lentes).
3) Mover o usar sus brazos o manos.
4) Aprender, recordar o concentrarse.
5) Escuchar (aunque use aparato auditivo).
6) Bañarse, vestirse o comer.
7) Hablar o comunicarse.
8) Problemas emocionales o mentales (Inegi 2014).

Cuadro 1. Tasa de personas con discapacidad por cada 1,000 habitantes en las entidades federativas

Entidad federativa	Tasa de población
Nayarit	82
Durango	75
Colima	74
Jalisco	74
Zacatecas	74
Michoacán	69
Baja California Sur	68
Veracruz	67
Chihuahua	66
San Luis Potosí	66
Oaxaca	65
Sinaloa	65
Yucatán	65
Estado de México	62
Guerrero	61
Querétaro	60
Campeche	59
Tabasco	58
Baja California	57
Guanajuato	56

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Continuación.

Entidad federativa	Tasa de población
Hidalgo	56
Morelos	56
Nuevo León	55
Sonora	55
Tlaxcala	54
Quintana Roo	53
Aguascalientes	52
Puebla	52
Tamaulipas	51
Ciudad de México	47
Coahuila	45
Chiapas	41

Fuente: Elaboración propia con base en Inegi (2016).

En el ámbito nacional, Nayarit se posiciona en el primer lugar con la tasa de personas con discapacidad más alta: 82 por cada 1,000 habitantes. Por el contrario, Chiapas se encuentra en el último lugar de la tabla, mientras que Ciudad de México ocupa el lugar número 30, con un total de 47 personas por cada 1,000 habitantes; es decir, se encuentra por debajo de la media nacional, una cifra menor comparada con la cantidad total de habitantes, que oscila en los 8,918,653 habitantes (Inegi 2015).

En el ámbito de Latinoamérica, existe una gran dificultad para determinar un número preciso de la población con discapacidad debido a la diversidad de instrumentos y fuentes de consulta que no establecen criterios homogéneos. En los países de América Latina y el Caribe se estima que entre 2000 y 2011 ascendía a 66,000,000 de personas, una cifra aproximada a 12.3 % del total de la población regional (Cepal 2012, 199) de acuerdo con los censos de la ronda 2000 (que incluye a Colombia, El Salvador, Haití, Honduras, Paraguay, Venezuela, Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago), de la ronda 2010 (que incluye a Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Uruguay, Aruba, Bahamas, Islas Caimán

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

y Monserrat), y encuestas especializadas (que incluyen a Argentina, Chile, Cuba, Guatemala, Nicaragua y Perú).

Se estima que en el mundo existen más de mil millones de personas con algún tipo de discapacidad, es decir, 15 % de la población total (OMS 2011b); se considera que entre los grupos vulnerables representa la minoría más grande. Estos datos duros no solo contribuyen a realizar un cálculo aproximado de la población con discapacidad, sino también permiten a los países:

1) Proporcionar un panorama acerca de la situación actual y su evolución. Los cambios en las condiciones políticas, económicas y sociales modifican el contexto en los estados; esos cambios deben ser igualmente aplicados en la definición de un marco legal o el establecimiento de políticas públicas (conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos) más favorecedoras para que las personas con discapacidad puedan desarrollarse en todos los ámbitos de su vida y participar en igualdad de condiciones con el resto de la población.
2) Mejorar las metodologías de investigación y los instrumentos de medición de este sector de la población.
3) Elaborar un diagnóstico de las necesidades específicas de acuerdo con los tipos de discapacidades, por medio de la consulta directa a las personas con discapacidad.

La generación de información estadística se instituye como una guía que orienta el sentido de las legislaciones (nacionales y supranacionales) y políticas públicas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, en quienes debe prevalecer el principio propersona, proporcionando la más amplia protección, con el fin de que sus decisiones sean respetadas y se consideren en igualdad de circunstancias para su participación individual y colectiva.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

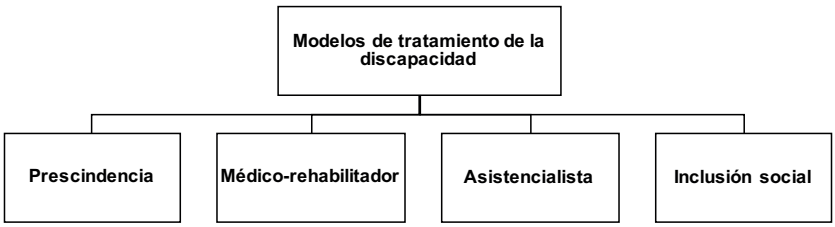
Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

A juicio de quien escribe, no solo se trata de impulsar una legislación que solucione las problemáticas en materia de inclusión de los grupos vulnerables; el fondo del asunto no se limita exclusivamente a una cuestión de índole jurídica, sino que es parte de una coyuntura de corte sociocultural, que tiene que ver con la forma en que se interactua y entiende la discapacidad. La trascendencia en el uso de un modelo específico para estudiar el tema en el ámbito político-electoral permite detectar cómo las personas con discapacidad pueden participar activamente en la vida política y pública, de manera particular en los procesos electorales.

La discapacidad desde el modelo de la inclusión social

Históricamente, las personas con discapacidad se encuentran en una situación de desventaja. Aunado a eso, las circunstancias en México han contribuido a que, solo hasta recientes fechas, el tema recobrara importancia (IMDHD 2008, 89). Los modelos de tratamiento de la discapacidad han evolucionado conforme al desarrollo de las investigaciones académicas; estas han cuestionado la forma de examinar el fenómeno. El objetivo de este apartado es dar a conocer cuáles han sido los modelos teórico-metodológicos que han abordado el tema para finalizar con el modelo de inclusión social o también denominado de derechos humanos.

Cuadro 2. Clasificación de los modelos de tratamiento de la discapacidad



Fuente: Elaboración propia con base en IMDHD (2008).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

La discapacidad ha estado presente desde las primeras civilizaciones. Como se puede observar en el cuadro 2, el modelo de prescindencia es el primero en aparecer y este considera que las causas del origen tienen como base motivos de carácter religioso (Palacios y Bariffi 2007, 13). Las personas con discapacidad eran consideradas como una maldición divina, castigo de los dioses por el mal comportamiento de las sociedades. Este modelo se puede localizar en la antigüedad grecorromana y en la Edad Media (Gónzalez 2010, 14). En consecuencia, las personas con discapacidad eran eliminadas, ya sea por medio de políticas eugenésicas o de marginación (Palacios y Bariffi 2007, 14), siendo rechazadas y percibidas como improductivas o inútiles (IMDHD 2008, 56); desde una perspectiva jurídica, no eran consideradas como seres humanos y, por tanto, no eran sujetos de derechos y obligaciones. Basta recordar que el origen de la legislación civil se remonta a la familia romano-germánica.

En segundo lugar se encuentra el modelo médico-rehabilitador, el cual señala que las discapacidades tienen un origen —como su propio nombre lo menciona— médico; es decir, las personas con discapacidad ya no son consideradas inútiles o innecesarias, pero en la medida en que sean rehabilitadas (Palacios y Bariffi 2007, 14). La discapacidad es comprendida como una enfermedad que requiere ser curada o tratada para poder integrarse en la sociedad. Este modelo se sitúa a inicios del siglo XX (Palacios y Bariffi 2007, 15) y es a partir de la Primera Guerra Mundial que toma mayor fuerza (Gónzalez 2010, 15); lo que hace es patologizar a las personas con discapacidad, por lo que su condición debe ser diagnosticada y atendida por especialistas del sector salud.

En tercer momento se ubica el modelo asistencialista, que en México predominó en la década de 1970. Se fundamenta en la organización política del Estado y en sus instituciones, ya que este determina cómo deben ser los sujetos que lo conforman y cómo deben ser tratados (Conapred 2016, 57). En otras palabras, un Estado de corte paternalista que será el encargado de atender las necesidades de las personas con discapacidad.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Este modelo no ve a las personas como iguales; por el contrario, necesitan del auxilio y la tutela del Estado para la toma de decisiones, en una especie de proteccionismo institucional.

En último lugar está el modelo de inclusión social, o también denominado de los derechos humanos, el cual considera que deben darse iguales oportunidades a todas las personas, sin importar el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra razón que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades. De esta manera, se explica que es responsabilidad de toda la sociedad que las personas puedan vivir y desarrollarse con igualdad de posibilidades.

Este modelo centra el problema en la sociedad y no en el individuo; todos deben ajustar los espacios, las condiciones y las posibilidades para que las personas con discapacidad puedan participar en la toma de decisiones. Además, señala que la discapacidad está determinada por la interacción con entornos que pueden funcionar como barreras. Si la misma sociedad promueve entornos inclusivos, las barreras no existen y todas las personas se encuentran incluidas (CILSA, s. f.).

Cuadro 3. Algunas características de otros modelos de la discapacidad, además de los antes mencionados

De prescindencia o exclusión	Tradicional o de segregación	Médico--rehabilitador o integración	Modelo social o de inclusión
Existen personas normales y personas anormales.	Las personas con discapacidad no son consideradas como anormales y pasan a ser sujetos de cuidado.	Las personas con discapacidad serán normales en la medida en que sean rehabilitadas.	Las personas con discapacidad son iguales a todas las personas.
Las personas con discapacidad se encuentran fuera de la sociedad.	Las personas con discapacidad conforman un grupo; este se encuentra fuera de la sociedad.	Las personas con discapacidad conforman un grupo; este se encuentra dentro de la sociedad.	Las personas con discapacidad se encuentran dentro de la sociedad, conviviendo con todas y todos sin distinciones.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Continuación.

De prescindencia o exclusión	Tradicional o de segregación	Médico--rehabilitador o integración	Modelo social o de inclusión
Las personas con discapacidad son rechazadas y no son consideradas en ningún ámbito.	Las personas con discapacidad son separadas y se crean instituciones para que sean atendidas sus necesidades especiales.	Las personas con discapacidad son integradas, pero con otras personas con discapacidad.	Las personas con discapacidad son incluidas con toda la población.
Se habla de anormales, impedidos, discapacitados, incapacitados, inválidos, minusválidos, deficientes y todas aquellas palabras que se refieren a las personas con discapacidad como inferior de otro(a).	Se habla de anormales, impedidos, discapacitados, incapacitados, inválidos, minusválidos, deficientes y todas aquellas palabras que se refieren a las personas con discapacidad como inferior de otro(a).	Se habla de personas diferentes o personas especiales.	Se habla de personas con discapacidad, o dependiendo del tipo de discapacidad: personas con discapacidad intelectual, visual, auditiva o psicosocial.

Fuente: Elaboración propia con base en CILSA (s. f.).

Como se puede observar, el paradigma de la discapacidad ha tenido diversos matices. Hoy en día se presenta una transición del modelo médico--asistencialista hacia uno de verdadero empoderamiento, como es el de la inclusión social, según el cual las personas con discapacidad cuentan con las mismas oportunidades para desarrollarse en igualdad de circunstancias. Una sociedad debe diseñarse con la perspectiva de considerar la diversidad humana para volverse accesible y dar cabida a un sinfín de personas con características y necesidades muy diferentes entre sí, garantizando de este modo no solo la igualdad formal, sino también la igualdad sustantiva (Conapred 2016, 59).

Para que lo antes planteado sea material y fácticamente posible, se requiere de la participación de todas y todos. En este punto, es necesario no solo contextualizar y desarrollar el tema de la discapacidad, sino aterrizar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad desde la inclusión social, en virtud de que este modelo parte de la premisa de los derechos humanos y de su condición inherente como personas.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Marco legal de los derechos de las personas con discapacidad en México

Dos principios constitucionales son los que contribuyen a la construcción de una democracia inclusiva: el de no discriminación y el de igualdad; ambos se erigen como parámetros para el ejercicio de los derechos humanos de las personas con discapacidad (incluyendo los derechos político--electorales).

En el marco legal en materia de discapacidad se cuenta con diversos instrumentos; el primero, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en junio de 2003, que tiene por objeto prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1 de la CPEUM, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato. Esta ley contempla, además, medidas de nivelación y de inclusión, y acciones afirmativas para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación.

En orden cronológico, después vendría la firma de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo en 2008, el cual define al diseño universal como "El diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado" (CDPD 2008).

Y a los ajustes razonables como:

> Las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales (Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, artículo 1, fracción I, 2003; CDPD, artículo 2, párrafo 4, 2008).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Esto quiere decir que, en el caso del diseño universal, todo lo nuevo que se construya o implemente (edificios, procedimientos, objetos, programas, etcétera) debe estar planteado con estos principios, para que pueda ser utilizado por todo el mundo (incluidas las personas con discapacidad) y no elimine la necesidad de ayudas técnicas. Por su parte, en el segundo supuesto, los ajustes razonables facilitan el acceso, de una persona en particular que lo necesita o solicita, al entorno físico, el transporte, la información o las comunicaciones. Se aplican a partir de ese momento y no deben suponer una carga desproporcionada o indebida.

Con posterioridad, surgió la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, publicada en mayo de 2011, siete años después de la firma de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. Funge como ley reglamentaria también del artículo 1 constitucional, estableciendo las condiciones en que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad, con plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades.

Esta Ley General incluye dos conceptos fundamentales en materia de discapacidad, uno de estos el de accesibilidad, entendido como:

> Las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales (Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, artículo 2, fracción I, 2011; CDPD, artículo 9, apartado 1, 2008).

Es decir, son las medidas que deben tomarse para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, de todos los tipos, al entorno físico, la

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

información y la comunicación y deben basarse en la normatividad que las regula. Estas se deben poner en marcha, aunque ninguna persona con discapacidad lo solicite o requiera todavía, pero pueden implementarse poco a poco (gradualmente).

Por otra parte, el derecho mexicano introduce a la Ley General el concepto de lengua de señas mexicana,[1] que consiste en una serie de signos gestuales articulados con las manos y acompañados de expresiones faciales, mirada intencional y movimiento corporal, dotados de función lingüística; forma parte del patrimonio lingüístico de la comunidad de sordos y es tan rica y compleja en gramática y vocabulario como cualquier lengua oral. Con esta introducción, se abre la puerta para un nuevo reto en materia de acceso a la justicia como derecho humano de las personas con discapacidad: contar con intérpretes traductores en lengua de señas mexicana y la necesaria profesionalización de su labor en los órganos jurisdiccionales.

Todo este marco jurídico es previo a la reforma constitucional de junio de 2011; posteriormente a esta, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) creó el Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren Derechos de Personas con Discapacidad, que tiene como finalidad sugerir las directrices o los lineamientos a seguir en materia de personas con discapacidad, dirigido a las y los jueces del Poder Judicial de la Federación, y, a su vez, puede ser retomado por las autoridades electorales, en atención a los compromisos internacionales adquiridos por México.

La reforma constitucional es, sin lugar a dudas, un hito en la concepción de los derechos humanos. A partir de ese momento surge el modelo de inclusión social, o también denominado de los derechos humanos. Esta reforma marca un antes y un después acerca de la forma de ver y entender los derechos de las personas con discapacidad. Es en este punto

[1] Establecido en el artículo 2, fracción XVII, de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

que las normas jurídicas en materia de derechos humanos adquieren una dimensión distinta, más garantista, al ampliar la protección de las personas por medio de herramientas hermenéuticas, como son el principio pro-persona y la interpretación conforme.

Entonces, si los derechos humanos amplían el espectro de protección de las personas, ¿cuál es la relación entre estos y los derechos político--electorales? Los últimos son derechos fundamentales contenidos en la CPEUM; es decir, son prerrogativas que hacen que la ciudadanía pueda involucrarse en la toma de decisiones e incidir en uno de los espacios mayormente vulnerados a las personas con discapacidad: el escenario político.

El efectivo ejercicio de los derechos político-electorales promueven la inclusión y la participación en la sociedad (Conapred y CIDE 2012, 15) de las personas con discapacidad como grupo vulnerable. Estos derechos son:

1) Votar en las elecciones populares (artículos 34, fracción I, y 99, fracción V, de la CPEUM).
2) Ser votado para todos los cargos de elección popular (artículos 34, fracción II, y 99, fracción V, de la CPEUM).
3) Asociación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos (artículo 34, fracción III, y 99, fracción V, de la CPEUM).
4) Afiliación libre e individual a los partidos políticos (artículo 41, fracción I, párrafo 2, de la CPEUM).
5) Integrar autoridades electorales (artículo 79, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

En este orden de ideas, el planteamiento sería: ¿cuáles son los derechos político-electorales de las personas con discapacidad? Son exactamente los mismos que para el resto de la ciudadanía, solo que existe un impacto diferenciado en cómo se accede a estos debido a las barreras que enfrentan las personas con discapacidad en diversos contextos. Estos obstáculos cotidianos, sumados a la discriminación social y la falta

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de legislación adecuada, crean la necesidad de eliminar o reducir al mínimo las limitaciones, que los ponen en inminente riesgo de exclusión social (Carreón 2017, 27). Por eso, es indispensable la existencia y actualización de un marco legal, políticas públicas y protocolos que sean pensados y construidos a partir de una perspectiva de inclusión social; el objetivo del modelo es rescatar las capacidades, en vez de acentuar las discapacidades (Palacios 2008, 104-5). Las personas con discapacidad deben ser partícipes de la democracia a partir del reconocimiento y la valoración de las diferencias, sin que eso represente una imposibilidad física y material de inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

La carta magna no es el único instrumento que señala derechos político-electorales; la CDPD establece, además, derechos en torno a la participación en la vida política y pública, entre otras formas, mediante:

1) La garantía de que los procedimientos, las instalaciones y los materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar.
2) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación.
3) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores, y a este fin, cuando sea necesario y a petición de estas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar.[2]

Las normas jurídicas no son suficientes; estos derechos para las personas con discapacidad las convierte en titulares de prerrogativas otorgadas por el Estado, pero también hacen falta mecanismos para el ejercicio de dichas potestades. Eso implica la existencia de medios materiales que generen condiciones óptimas para que las personas con discapacidad puedan

[2] Establecida en el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

ejercer sus derechos político-electorales; en otras palabras, es necesaria la existencia de instalaciones, materiales, procedimientos y contenidos accesibles, adecuados a los diferentes tipos de discapacidades. La mejora y actualización de normas jurídicas en pro de las personas con discapacidad solo es posible mediante el trabajo en equipo, en forma transversal, para todos los actores, dígase partidos políticos, sociedad civil y autoridades electorales. A continuación se precisa a estos últimos, así como sus principales logros desde el ámbito institucional en materia de inclusión de las personas con discapacidad.

Avances en materia de inclusión desde las autoridades electorales

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sido uno de los grandes impulsores en materia de inclusión. Como autoridad jurisdiccional ha emitido, por medio de las diferentes Salas, una diversidad de criterios jurisprudenciales que orientan a favor de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad. Se mencionan dos logros importantes.

Acuerdo general SUP-AG-40/2018

El acuerdo hace un interesante pronunciamiento en materia de discapacidad, que invita a la reflexión de un tema muy poco discutido: las cuotas de las personas con discapacidad para cargos de elección popular en los partidos políticos.

En este asunto, el ciudadano Roque Alberto Velázquez, quien tiene una discapacidad visual (ceguera), presentó un escrito ante el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) para solicitar ser incluido en una de las 17 fórmulas de candidaturas en la lista nacional plurinominal para integrar el Senado de la República, representando al Partido Encuentro

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Social (PES). El órgano, al advertir que se trataba de materia electoral, remitió el asunto al Instituto Nacional Electoral (INE).

Posteriormente, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE recibió el oficio con número INE-UT/4385/2018, y esta, a su vez, remitió el escrito del peticionario a la Sala Superior del TEPJF, pues consideró que la supuesta omisión del PES de no incluirlo en la lista de candidatos plurinominales para el Senado de la República contraviene los principios de igualdad y no discriminación en la repartición de los cargos de elección popular para personas con discapacidad. Adicionalmente, en un escrito enviado por correo electrónico, el ciudadano manifestó que ningún partido político ni el propio INE habían emitido convocatorias en sistema de lectura braille.

La Sala Superior identificó el expediente con la clave SUP-AG-40/2018. De la narración de los hechos se desprende que el peticionario se ostenta como militante del PES y buscó, en reiteradas ocasiones, la posibilidad de entablar comunicación con los dirigentes políticos del citado partido. Se acordó remitir el escrito al máximo órgano de representación del partido, el cual puede, de acuerdo con sus reglas estatutarias, tramitar el cauce correspondiente a la petición, así como darle respuesta, de manera expedita e inmediata, al peticionario en la forma que mejor corresponda, considerando la adopción de ajustes razonables en atención al tipo de discapacidad que tiene el ciudadano.

El acuerdo emitido por la Sala Superior abre el debate acerca de si deberían existir o no las cuotas de personas con discapacidad para postularse a cargos de elección popular y ejercer su derecho político-electoral de ser votado, como una acción afirmativa que permita nivelar el piso de oportunidades para grupos vulnerables, como las personas con discapacidad, tal y como se inició con las cuotas de género. En ese sentido, los partidos políticos, como actores de los procesos electorales, también han emprendido acciones en materia de inclusión de las personas con discapacidad en sus documentos básicos, cuyos resultados arrojan que solo

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

un partido —Partido Revolucionario Institucional (PRI)— establece en sus estatutos una cuota fija de personas con discapacidad para ocupar cargos directivos, mientras que tres partidos políticos (PRI, Nueva Alianza y PES) incluyen en su declaración de principios un organismo en el ámbito nacional que atiende el tema de discapacidad y, por último, tan solo dos partidos —PRI y Partido de la Revolución Democrática (PRD)— establecen una agenda de discapacidad en sus programas de acción.

En una opinión personal, las cuotas de personas con discapacidad son una medida que debe ser retomada e implementada por todos los partidos políticos para que estas tengan la posibilidad de postularse a cargos públicos, lo que evidencia que la sociedad está realmente comprometida con la construcción de una democracia inclusiva, en la que grupos vulnerables puedan ser escuchados y representados, sin limitar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad exclusivamente a la emisión del voto.

Procedimiento especial sancionador SRE-PSC-27/2016[3]

La Sala Regional Especializada, en busca de refrendar su compromiso con la protección de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, también ha emitido resoluciones que promueven los ajustes razonables y las medidas de inclusión, acentuando, principalmente, el derecho de acceso a la información y comunicación política. En este espacio se analizará el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-27/2016, una queja presentada por el PRI y el Partido Verde Ecologista de México (por acumulación de procedimientos) en la que denuncian al Partido Acción Nacional (PAN) por la omisión de subtitular un promocional denominado "Ya estuvo bueno", así como por contener expresiones que calumniaban al entonces gobernador de Chihuahua. Por cuestiones de espacio y para efectos del presente ensayo, solo se hará referencia a la omisión

[3] Para una explicación más detallada, véase Carreón (2016).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

y vulneración de los derechos de las personas con discapacidad auditiva en el caso concreto del promocional.

El acceso a la información en materia electoral de las personas con o sin discapacidad es un derecho fundamental contenido en instrumentos nacionales e internacionales. Este permite a los votantes la reflexión y emisión de un voto razonado en los comicios; en consecuencia, da a conocer a los y las candidatas, así como sus propuestas políticas. Es una obligación y responsabilidad de los partidos políticos.

Esta queja interpuesta por el PRI aduce como motivo de inconformidad, vinculado con el uso indebido de la pauta que le corresponde al PAN, del posible incumplimiento del acuerdo INE/ACRT/34/2015 aprobado por el Comité de Radio y Televisión del INE, mediante el cual se establece que todos los materiales pautados deben estar subtitulados con el propósito de garantizar el derecho a la información de las personas con discapacidad auditiva. La Sala Regional Especializada considera que el PRI sí se encuentra facultado para deducir acciones tuitivas de intereses difusos en beneficio de las personas con discapacidad; esto quiere decir que, al no subtitular los promocionales, se están violentado los derechos de este grupo, al cual el Estado debe garantizar el acceso a la información en igualdad de circunstancias que el resto de la población.

La resolución hizo un análisis exhaustivo acerca de los derechos de las personas con discapacidad, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, entre los que destaca el derecho a la igualdad y la no discriminación, el derecho a la accesibilidad, el derecho al acceso a la información y a la participación en la vida política y pública, pero hizo mención del modelo de inclusión social o de derechos humanos. De acuerdo con la fundamentación legal, la Sala Regional Especializada llegó a las siguientes conclusiones:

1) Se inobservaron los derechos fundamentales de las personas con discapacidad auditiva en su vertiente de participación política, de no discriminación, de igualdad y de acceso a la información político-electoral para el ejercicio de los derechos de votar y ser votado.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

2) Se afectó el modelo de comunicación política debido a que no se generaron las mejores condiciones para que las personas con discapacidad puedan participar en la vida democrática del país.
3) La infracción sí generó afectación en los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.
4) La conducta es singular, ya que se trata de una omisión de mecanismos de inclusión para la participación de un sector vulnerable.
5) En la resolución no se encontraron elementos que permitan acreditar que la conducta se realizó de manera intencional o con el propósito de afectar los derechos de las personas con discapacidad.

Aunado a la labor que se ha realizado en materia jurisdiccional a favor de los derechos de las personas con discapacidad, el INE, como autoridad administrativa encargada de organizar los comicios, ha logrado, en coordinación con asociaciones de la sociedad civil, impulsar la inclusión de este grupo en los procesos electorales mediante diversas acciones que mejoran las condiciones de accesibilidad para el ejercicio de sus derechos político-electorales. Entre estas sobresalen la incorporación de la mascarilla en braille, la utilización de mamparas especiales diseñadas para que la ciudadanía que use sillas de ruedas o personas de talla pequeña puedan emitir su sufragio (proceso electoral federal 2003), la subtitulación de materiales audiovisuales de difusión y campañas institucionales (a partir de 2011), entre otras.

En lo que respecta al proceso electoral 2017-2018, el TEPJF, el INE y las organizaciones civiles trabajaron en los 28 requerimientos solicitados para facilitar el acceso a las casillas a personas con limitaciones físicas, o que tienen que acudir con un acompañante que las auxilie para que puedan marcar la boleta, o quienes requieren ingresar a votar con su perro guía. De estos requerimientos, 18 fueron catalogados por el INE como atendibles, 7 parcialmente atendibles y solo 4 como no atendibles, debido a que su solución se encuentra fuera de los límites del órgano electoral (Pájaro Político 2018).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

De igual forma, el Consejo General del INE aprobó el Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como Funcionarios y Funcionarias de Mesa Directiva de Casilla, mediante el acuerdo INE/CH161/2017, el cual tiene como objetivo general contar con una guía que oriente las acciones encaminadas a crear las condiciones para la participación efectiva de personas con discapacidad como funcionarios y funcionarias de mesas directivas de casilla en todos los tipos de elección (federal, local, concurrente, ordinaria y extraordinaria, incluyendo el voto de las y los mexicanos en el extranjero), en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna. También se elaboró el Decálogo de Elecciones y Derechos de las Personas con Discapacidad, en conjunto con el TEPJF y la coalición "México por los derechos de las personas con discapacidad", que difunde los derechos político-electorales con que cuenta este grupo.

Como se mencionó anteriormente, la población con discapacidad va en aumento. Al respecto, también se ha generado una estadística a partir del Registro Federal de Electores para detectar este sector y su participación conforme a los procesos electorales y al tipo de discapacidad que presentan.

Cuadro 4. Estadística nacional por tipo de discapacidad registrada en los módulos de atención ciudadana del Registro Federal de Electores

Año	Tipo de discapacidad							Total
	Motriz	Visual	Auditiva	Del habla	Comprensión del lenguaje	Mental	Más de una discapacidad	
2013	15,015	7,780	3,939	2,076	1,116	5,050	0	**34,976**
2014	33,777	25,039	9,105	3,583	2,380	11,711	19,356	**104,951**
2015	24,939	19,170	6,009	2,376	1,792	8,306	16,035	**78,627**
2016	32,565	25,279	8,033	2,787	2,578	10,629	22,796	**104,667**
2017	31,691	26,750	8,211	2,711	2,759	10,462	23,137	**105,721**
2018	7,968	6,053	2,137	682	675	2,375	5,138	**25,028**
Total	**145,955**	**110,071**	**37,434**	**14,215**	**11,300**	**48,533**	**86,462**	**453,970**

Fuente: INE (2018).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

De acuerdo con el cuadro 4, en México hay 453,970 personas con alguna discapacidad registradas en el padrón electoral, cuya prevalencia es la motriz, con 145,955 personas. Por lo que se puede observar, todavía queda un largo camino por recorrer para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad.

Reflexiones finales

La labor de las instituciones electorales es promover los mecanismos necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad. Por lo tanto, ¿cuáles son las obligaciones como autoridades electorales? El primer paso es realizar un diagnóstico acerca de las necesidades de las personas con discapacidad por medio de la consulta a este sector de la población, para lo cual se pueden considerar estos puntos:

1) Identificar los derechos político-electorales que mayormente son vulnerados de las personas con discapacidad. Lo anterior significa que se debe trabajar en las áreas en que se detecten más violaciones o menoscabo, ya que permitirá construir un escenario para impulsar iniciativas de ley, políticas públicas y buenas prácticas en materia de inclusión.
2) Determinar los principales obstáculos que enfrentan las personas con discapacidad para el efectivo ejercicio de sus derechos; desde la emisión del voto o la participación como funcionarios y funcionarias de casilla hasta la postulación a cargos de elección popular. A partir de esta premisa, generar campañas de difusión para crear consciencia acerca de la discapacidad y la sensibilización como un tema prioritario en el ámbito político-electoral.
3) Implementar medidas que permitan eliminar las barreras ya existentes mediante los criterios de ajustes razonables, diseño universal y accesibilidad.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El fin último es establecer líneas de trabajo que coadyuven a transformar los compromisos en acciones concretas. El objetivo es mejorar las condiciones de accesibilidad para erradicar las desigualdades y las brechas, generar estrategias en pro de los derechos de las personas con discapacidad y continuar fortaleciendo el Estado democrático de derecho. Como ciudadanía, es un derecho; como autoridad, es una obligación.

Fuentes consultadas

Carreón Castro, María del Carmen. 2016. "Una sentencia histórica a favor de los sordos. Aportaciones y límites". *Alegatos* 93 (mayo-agosto): 497-518.

——. 2017. "Derechos y justicia sin exclusiones". *Foro Jurídico* 171 (diciembre): 27-31.

CDPD. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 2008. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Publications/AdvocacyTool_sp.pdf (consultada el 15 de abril de 2018).

Cepal. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2012. Panorama mundial de América Latina. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1247/1/S2012959_es.pdf (consultada el 18 de abril de 2018).

CILSA. Centro de Integración Libre y Solidario de Argentina. s. f. Organización no gubernamental por la inclusión. Disponible en https://desarrollarinclusion.cilsa.org/di-capacidad/un-poco-de-historia-exclusion-segregacion-integracion-inclusion-solo-palabras/ (consultada el 18 de abril de 2018).

CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2016. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. México: CNDH.

Conapred. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. 2016. *Accesibilidad.* México: Conapred.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

——. 2017. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Nueve años de vigencia. Disponible en https://www.gob.mx/conadis/articulos/convencion-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-nueve-anos-de-vigencia?idiom=es (consultada el 20 de abril de 2018).

—— y CIDE. Centro de Investigación y Docencia Económicas. 2012. *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Derechos políticos*. México: Conapred/CIDE.

CPEUM. Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2016. Disponible en http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf (consultada el 20 de abril de 2018).

DOF. Diario Oficial de la Federación. 2007. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 24 de octubre. [Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5004433&fecha=24/10/2007 (consultada el 20 de abril de 2018)].

Egea García, Carlos y Alicia Sarabia Sánchez. 2001. *Visión y modelos conceptuales de la discapacidad.* Disponible en http://sid.usal.es/idocs/F8/ART7589/VisionDis.pdf (consultada el 5 de mayo de 2018).

Gónzalez Ramos, Alonso Karim. 2010. *Capacidad jurídica de las personas con discapacidad.* México: CNDH.

IMDHD. Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia. 2008. *Armonización legislativa en materia de discapacidad en México: actualidad y retos.* México: IMDHD.

INE. Instituto Nacional Electoral. 2018. Disponible en https://www.ine.mx/sobre-el-ine/ (consultada el 15 de abril de 2018).

Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2010. *Censo de Población y Vivienda 2010, cuestionario ampliado.* México: Inegi.

——. 2014. La discapacidad en México. Disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825090203.pdf (consultada el 15 de abril de 2018).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

——. 2015. Boletín de prensa 271/15. Disponible en http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_07_1.pdf (consultada el 5 de mayo de 2018).

——. 2016. La discapacidad en México, datos al 2014. Disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825090203.pdf (consultada el 5 de mayo de 2018).

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. 2003. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262_210618.pdf (consultada el 5 de mayo de 2018).

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 1996. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_190118.pdf (consultada el 5 de mayo de 2018).

Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad. 2011. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD_120718.pdf (consultada el 5 de mayo de 2018).

OMS. Organización Mundial de la Salud. 2011a. Informe mundial sobre la discapacidad. Disponible en http://www1.paho.org/arg/images/Gallery/Informe_spa.pdf (consultada el 5 de mayo de 2018).

——. 2011b. Resumen informe mundial sobre discapacidad. Disponible en http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf (consultada el 5 de mayo de 2018).

ONU. Organización de las Naciones Unidas. 2009a. Consejo Económico y Social. Disponible en https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html (consultada el 8 de abril de 2018).

——. 2009b. Observación general no. 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales. Ginebra: ONU.

——. 2011. Disponible en http://www.un.org/en/ecosoc/docs/docs.shtml (consultada el 15 de abril de 2018).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Pájaro Político. 2018. ¿Elecciones incluyentes? INE promete mejoras para facilitar el voto a personas con discapacidad. Disponible en https://www.animalpolitico.com/2018/05/elecciones-incluyentes-ine-mejoras-personas-discapacidad/ (consultada el 10 de mayo de 2018).

Palacios, Agustina. 2008. *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.* Madrid: Ediciones Cinca.

—— y Francisco Bariffi. 2007. *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.* México: Ediciones Cinca.

Rizo Morales, Patricia y María Emilia Montejano Hilton. 2016. *Familia y discapacidad.* México: Tirant Humanidades.

Rodríguez Zepeda, Jesús. 2017. *Iguales y diferentes: la discriminación y los retos de la democracia incluyente*. México: TEPJF.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Fases de la jurisprudencia electoral en la tutela de los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas. Del proteccionismo a la mínima intervención*

Phases of electoral case-law in the protection of the political rights of peoples and indigenous communities. From protectionism to minimum intervention

Felipe de la Mata Pizaña (México)**

Fecha de recepción: 5 de mayo de 2018.
Fecha de aceptación: 6 de diciembre de 2018.

Resumen

En el presente artículo se explican las tres fases de la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en relación con la protección de los derechos indígenas a partir de casos paradigmáticos: etapa fundacional, etapa potenciadora o de fuerte intervención y, en la actualidad, una etapa caracterizada por la mínima intervención y armonización de esos derechos.

---

* Este artículo desarrolla las ideas expresadas en el marco del 17 periodo de sesiones del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, actividad paralela (*side-event*): "La participación política de pueblos y comunidades indígenas: políticas públicas, sentencias y observación electoral", realizado en Nueva York, Estados Unidos de América, el 18 de abril de 2018. Agradezco a Roselia Bustillo y a Alfonso Herrera su colaboración en la preparación de este artículo.

** Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana y por la Universidad de Castilla-La Mancha. fdelamata.pizana@te.gob.mx.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

PALABRAS CLAVE: derechos políticos, derechos indígenas, pueblos y comunidades indígenas, jurisprudencia electoral.

ABSTRACT

This article describes the three case-law phases of the Federal Electoral Tribunal concearning the protection of indigenous rights: foundational stage; an empowering or strong intervention phase and, at present, a minimal intervention and rights's harmonization stage.

KEYWORDS: political rights, indigenous rights, indigenous peoples and communities, electoral case-law.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Introducción

A lo largo de su evolución, la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha construido distintas aproximaciones a la tutela de los derechos políticos de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas. Pueden distinguirse tres etapas definidas por las distintas integraciones que ha tenido el Tribunal desde que se convirtió en un órgano jurisdiccional perteneciente al Poder Judicial de la Federación:

1) Etapa fundacional.
2) Etapa potenciadora o de fuerte intervención.
3) En la actualidad, una etapa caracterizada por la mínima intervención y la armonización.

En el presente texto se explicará por qué es posible distinguir y cómo se ha caracterizado la protección de los derechos indígenas en esas fases jurisprudenciales, a partir del análisis de casos paradigmáticos que se han sometido a la consideración del Tribunal Electoral, y que coinciden con las integraciones que ha tenido a lo largo de su historia.

Con este recorrido jurisprudencial se pretende evidenciar los distintos perfiles del TEPJF en torno a los derechos indígenas, así como la labor que durante esas fases ha desempeñado con el propósito de sostener, jurídicamente, el Estado pluricultural de derecho al que se refiere el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Se pondrá el acento en las razones fundamentales de los fallos, prescindiéndose, en todo caso, de detalles o secuencias procesales de los juicios, para lograr brevedad y síntesis.

¿Por qué es relevante considerar la identificación y las características de cada una de las etapas de la jurisprudencia en este tema? Es importante porque permitirá, desde un punto de vista tanto académico como judicial, comprender, de mejor manera, la tutela de estos derechos y calibrar

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

su efectividad de cara a la posible evolución inmediata de la justicia electoral en esta materia. Asimismo, se espera que esta información sirva de insumo para análisis posteriores que, desde diferentes perspectivas y distintas disciplinas, se realicen en torno a este importante tema para México.

Primera etapa. Fundacional

Característica de la etapa

Pocos años después de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación se presentaron ante la Sala Superior los primeros casos relacionados con elecciones por el sistema normativo indígena. Entre estos destacan el de Tlacolulita, en 1999, y el de Santiago Yaveo, en 2002, ambos provenientes de Oaxaca.

Ese hecho se dinamizó con la aplicación ascendente de la muy importante reforma constitucional de 2001 a su artículo 2, que desarrolló con mayor amplitud los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, conforme al principio fundamental de que "La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas".[1]

Como es sabido, esta reforma trataba de dar respuesta al levantamiento armado que tuvo lugar en Chiapas en 1994, considerando los denominados Acuerdos de San Andrés Larráinzar que el gobierno de México firmó el 16 de febrero de 1996 con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, protagonista del movimiento.

Los casos paradigmáticos de la etapa fundacional se caracterizan por una inicial respuesta del Tribunal a la cuestión relativa a si era posible que la jurisdicción electoral conociera de esos asuntos, y en qué medida podía involucrarse en la resolución de los conflictos. Es fundacional porque se caracteriza por la germinación de una voluntad judicial para atender

[1] No es, desde luego, objetivo del presente artículo analizar dicha reforma. Para este tema, véase Cossío (2002).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

estas problemáticas con un sentido de aproximación al estado de vulnerabilidad y discriminación histórica que padecían las comunidades y los pueblos indígenas.

Esa cuestión fue contestada por el TEPJF en un sentido positivo en varios asuntos que se pueden considerar, justamente, inaugurales de una larga línea jurisprudencial, existente al día de hoy, en esta materia. Dado que se trata de una aproximación inicial, conscientes de la necesaria atención al problema indígena en materia electiva, estos asuntos fueron de una relevancia extraordinaria para las bases de la jurisprudencia.

Derecho de acceso efectivo de los pueblos y comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado (caso Tlacolulita, Oaxaca)

En el caso Tlacolulita (SUP-JDC-37/1999), además de permitir el efectivo acceso a la jurisdicción de las comunidades y los pueblos indígenas, para conocer de elecciones por normas tradicionales en esa comunidad, por primera vez se estimó que la ciudadanía indígena tiene legitimación para presentar medios de impugnación que tengan como finalidad controlar la regularidad de comicios por el sistema normativo interno (jurisprudencia 7/2013).

En el mismo asunto, se estableció que en casos relacionados con la ciudadanía indígena la interpretación de las normas procesales debe hacerse de forma que les sea más favorable a los pueblos indígenas, y no imponerles cargas procesales irracionales o desproporcionadas (jurisprudencia 28/2011).

Por otra parte, se estipuló que toda la ciudadanía y las autoridades estaban obligadas a respetar sus normas consuetudinarias (tesis CXLVI/2002); el lugar en donde se llevan a cabo las elecciones, es decir, preservar el sitio en el que inveteradamente se ha desarrollado la asamblea electoral (tesis CXLV/2002), y la forma de organización para elegir a sus representantes (tesis CXLVI/2002).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Deber de observar la universalidad del sufragio y el derecho a la igualdad y no discriminación de personas indígenas (caso Santiago Yaveo, Oaxaca)

En el caso Santiago Yaveo (SUP-JDC-13/2002), la Sala Superior estableció que la universalidad del sufragio, que se funda en el principio de "una persona, un voto", debe hacerse efectiva en las comunidades indígenas. Se estimó que si bien las elecciones por sistemas normativos no contravienen por sí mismas el principio constitucional de igualdad, no serán válidas "cuando impliquen actividades que violenten la universalidad del voto".

Desde esta perspectiva,

> si en una comunidad indígena no se permitiera votar a los ciudadanos que no residieran en la cabecera municipal [agencias municipales u otras localidades del municipio], dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar, y ello significaría la transgresión al principio de igualdad (SUP-JDC-13/2002).

Por tanto, esta situación "queda excluida del ámbito de reconocimiento y tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos por la Constitución federal", al no tener un carácter democrático (jurisprudencia 37/2014, 64-5). Por ello, se señaló que la restricción del derecho a votar de la ciudadanía que no residía en la cabecera municipal en el caso concreto actualizaba una violación a los principios de igualdad y al derecho de no discriminación (tesis CLII/2002).

Las acciones afirmativas indígenas son permanentes y obligatorias de acuerdo con los estatutos del partido político (caso Acción afirmativa PRD-I, Michoacán)

Esta sentencia (SUP-JRC-225/2001) analizó los lugares registrados para diputados por el principio de representación proporcional por el Partido

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de la Revolución Democrática (PRD).[2] Si bien el reclamo tenía que ver con la equidad de género, también se examinaron tanto el reglamento como el estatuto de la entidad política, puesto que en dichos documentos se establecían lineamientos para la postulación de candidaturas por razones de género, indígenas y jóvenes.

En el estudio de las posiciones de la lista reclamada, el Tribunal Electoral señaló que el lugar que se reservó para el registro de personas indígenas, y que no se consideró en la elección interna partidista, era un espacio que no eximía al partido para tomarlo en cuenta, aun cuando existía una coalición, al estar sujeto a las disposiciones estatutarias y reglamentarias de la entidad política. Por ello, debían considerarse ajustes pertinentes de género o respecto a jóvenes en la lista.

En ese sentido, el criterio que se creó fue que las acciones afirmativas no se podían considerar como algo externo y temporal, sino que, al establecerlas en sus estatutos, los partidos políticos se obligaban a observarlas de manera permanente.

La afirmación de tener calidad de indígena debe demostrarse con la vinculación a una comunidad para que proceda la acción afirmativa partidista (caso Acción afirmativa PRD-II)

En esta sentencia (SUP-JDC-405/2003) se analizó el agravio de un promovente que pretendía obtener un mejor lugar en el primer bloque de 10 de la lista de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional propuesta por el PRD, por tener la calidad de indígena.

El Tribunal Electoral señaló que para que válidamente pudiera ejercerse una acción afirmativa indígena, en la integración de la lista para contender

[2] Cuando el Partido de la Revolución Democrática realizó las fórmulas de las listas de los candidatos por representación proporcional, según su reglamento, reservó un lugar determinado o cuota para un candidato indígena en las circunscripciones en donde esta población era mayor (también en sus órganos directivos para asegurar que su representación al interior fuera pluricultural).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

por una candidatura, con independencia de la manera en que se acreditara la calidad de indígena, se requería demostrar ser representante de una población de este tipo, por estar vinculado con su comunidad o con un comité que se hubiera autodefinido como tal.

Dicha exigencia estaba fundamentada en la necesidad de conocer el lugar y sus problemáticas, lo cual solo se consigue por la pertenencia real al grupo étnico específico. Asimismo, indicó que "solamente una persona que se encuentre fuertemente unida a su comunidad podrá expresar sus anhelos y aspiraciones en el órgano legislativo federal (SUP-JDC-405/2003)". Fue un criterio que originó la tesis I/2004, hoy de carácter histórico.

Estos primeros pasos de la jurisprudencia electoral en la materia fueron por sí mismos trascendentales, en el sentido de que prepararon un terreno inmejorable para la evolución proteccionista y garantista que tendría lugar en la siguiente fase, como se verá a continuación.

Segunda etapa. Potenciadora o de fuerte intervención

Característica de la etapa

La segunda integración del Tribunal Electoral (de 2006 a 2016) lideró la fase histórica denominada de fuerte intervención o potenciadora, fundamentalmente porque varias sentencias de estos años generaron modificaciones intensificadas, tanto en la tutela de los derechos indígenas como en las relaciones de la vida comunitaria.[3]

También puede considerarse como característica de esta segunda etapa jurisprudencial la convicción del TEPJF de incidir en los conflictos indígenas con la idea de reparar de manera inmediata y directa las violaciones, lo que ocasionó que, con frecuencia, se señalaran como efectos

[3] La jurisprudencia y tesis generadas por esta integración de la Sala Superior se encuentran en Santos (2016); véanse, también, TEPJF (2014) y Luna (2012b).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de sus resoluciones, la anulación de los actos o procesos electorales que no hubieran respetado la integridad de los sistemas normativos internos.

Las ventajas de esta fase jurisdiccional han transitado a la época actual, aunque la materialización de esos criterios, como se verá, tienden a tutelar la interculturalidad desde un punto de vista que reduce, en buena medida, el alcance intervencionista de la justicia electoral en la resolución de los conflictos.

Suplencia total de la queja y responsabilidades de la autoridad electoral local (caso Tanetze, Oaxaca)

En el precursor caso Tanetze (SUP-JDC-11/2007) se reconoció la suplencia total de la queja y las consecuencias de ese principio para la actuación de las autoridades electorales. La comunidad indígena de Tanetze de Zaragoza, Oaxaca, por medio de algunos de sus ciudadanos, promovió un juicio para impugnar la determinación de las autoridades locales de no celebrar comicios municipales.

A fin de maximizar los derechos de los miembros de dicha comunidad, el Tribunal Electoral determinó que la suplencia de sus agravios era amplia a favor de los integrantes de comunidades indígenas, incluso con un carácter cuasiabsoluto.

Se precisó que cuando miembros de las comunidades indígenas acudan a defender su derecho a la autodeterminación política ante la autoridad judicial electoral, no solo deben suplirse sus motivos de agravio, sino también su ausencia total. Los jueces deben analizar esta clase de juicios sin más limitación que el respeto a los principios de congruencia y de contradicción.

Los miembros de los pueblos y comunidades indígenas son personas en una situación real de desigualdad, que limita su acceso a la justicia. Para compensar esa circunstancia, el proceso debe caracterizarse por el antiformalismo, a efectos de superar las desventajas procesales en las que se encuentran.[4]

[4] Véase jurisprudencia 13/2008.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Además, se caracterizó un antiformalismo procesal aplicable a la figura de la notificación efectiva, pues se señaló que el juzgador debe observar las circunstancias específicas del caso (geográficas, contextuales y de comunicación) para constatar que, efectivamente, la notificación fue de conocimiento de las comunidades (jurisprudencia 15/2010). Asimismo, se consideró que la conciencia de la identidad indígena era suficiente para legitimar a las comunidades indígenas en el juicio ciudadano (jurisprudencia 4/2012).

Deber de propiciar la conciliación y derecho a la interpretación más favorable de las normas procesales (caso San Gabriel Guelache, San Miguel Guelache y Asunción Guelache, Oaxaca)

En este juicio ciudadano (SUP-JDC-2542/2007) se analizó que agentes municipales de tres poblaciones (San Gabriel Guelache, San Miguel Guelache y Asunción Guelache), en reiteradas ocasiones, instaron al Instituto Electoral de Oaxaca para obtener una cita, a efectos de participar en las elecciones de dicha municipalidad. La autoridad local en la materia redactó una minuta de trabajo en la que hizo constar la imposibilidad de entablar una plática conciliatoria por falta de comparecencia del presidente municipal, sin que señalara una fecha para los efectos solicitados.

El Tribunal consideró que el instituto electoral local no propició una genuina conciliación entre los grupos representados por las agencias municipales y los ciudadanos de la cabecera municipal. Esta actuación era indispensable para privilegiar la gobernabilidad democrática, pues permitiría evitar conflictos posteriores entre las diversas agrupaciones o comunidades que integraban la municipalidad.

Por tanto, se confirmó el derecho de las personas indígenas a la interpretación de las normas procesales del modo que les resulte más favorable. El artículo 2 constitucional reconoce a estas colectividades el derecho de acceso pleno a la jurisdicción del Estado, e impone el deber de establecer

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

protecciones jurídicas especiales a su favor, tanto colectiva como individualmente (Ceballos 2014, 105-16).

Reconocimiento de las normas y los procedimientos indígenas en materia electoral, y de las decisiones de la asamblea comunitaria (caso San Jerónimo Sosola, Oaxaca)

El caso San Jerónimo Sosola, Oaxaca, (SUP-REC-2/2011) fue un asunto en el que la Sala Superior insistió en que los usos y costumbres constituyen el marco jurídico y político mediante el cual una comunidad indígena ejerce un autogobierno y regula sus relaciones sociales, con respeto a la conservación de su cultura.

La Sala Superior reconoció que el sistema jurídico de las comunidades indígenas está integrado por las normas consuetudinarias y aquellas otras establecidas por el órgano de producción normativa de mayor jerarquía de la comunidad, que es, por regla general, la asamblea comunitaria, en la cual las decisiones deben privilegiar la voluntad de la mayoría.

Finalmente, se determinó que, a fin de garantizar el pleno acceso a la justicia de las comunidades indígenas, así como preservar y enriquecer su lengua, los jueces, al conocer de los medios de impugnación, deben valorar en todo caso la necesidad de designar un intérprete y realizar la traducción de las actuaciones efectuadas en el juicio, tomando en cuenta el idioma en que se presentó la demanda y la lengua de la comunidad.

Garantismo en los derechos indígenas de la materia político-electoral (caso Cherán, Michoacán)

El caso Cherán (SUP-JDC-9167/2011) marcó un parteaguas en la comprensión jurisprudencial de los sistemas normativos indígenas. Ciudadanos de San Francisco de Cherán, Michoacán, solicitaron elegir a sus gobernantes mediante el sistema de usos y costumbres, sin que existiera una ley secundaria que regulara este supuesto. La Sala Superior estableció que esa

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

circunstancia no era obstáculo para el ejercicio efectivo de los derechos indígenas, y que ameritaba la aplicación directa de la Constitución y de los tratados internacionales en la materia (tesis XXXVII/2011).

Se argumentó que el derecho a la libre determinación y a la autonomía indígena es la base de un conjunto de derechos específicos relacionados con los ámbitos de decisión política, económica, social y jurídica de las comunidades indígenas.

Con base en consideraciones del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) acerca del artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas se fundó por la necesidad de preservar una nación con una composición pluricultural, estableciéndose una serie de medidas compensatorias para impulsar la viabilidad de estas comunidades, por lo que se les debe dotar de las condiciones materiales y jurídicas idóneas para su existencia y desarrollo pleno, desde un proyecto propio, en el marco del Estado nacional.

La sentencia reconoce que el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas comprende las siguientes vertientes o manifestaciones:

1) Derecho de autoafirmación. Otorga a estos pueblos la capacidad exclusiva de proclamar su existencia.
2) Derecho a la autodefinición. Les permite determinar por sí mismos quiénes son las personas que los constituyen.
3) Derecho a la autoadscripción. Permite a las personas, en lo individual, identificarse como miembros de dichos pueblos (jurisprudencia 12/2013).
4) Derecho a la autodelimitación. Posibilita determinar por sí mismos las demarcaciones de su territorio.
5) Derecho a la autodisposición. Les permite organizarse de la manera que más resulte conveniente en el ámbito político, social, económico y cultural (jurisprudencia 19/2014).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Además, se confirmó que el derecho de autogobierno implica, entre otros, el de los pueblos indígenas a elegir a sus autoridades y su forma de organización, así como a la consulta de todas aquellas medidas de las autoridades estatales que pudieran afectarles, lo que incluye su derecho a determinar si la elección de sus gobernantes debe realizarse por el sistema legal ordinario, o bien mediante sus usos y costumbres (tesis XII/2013).

Derivado de la sentencia, se ordenó al instituto electoral local realizar una consulta en la población a fin de determinar si existían condiciones para organizar comicios por usos y costumbres en el municipio de Cherán, y se dispuso que, en la realización de las consultas y la adopción de las medidas correspondientes, se atendieran los principios establecidos tanto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes como en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, toda vez que, en la legislación interna, no existe una regulación específica acerca de estas consultas.[5]

Maximización del derecho de las asociaciones indígenas a constituir partidos políticos (caso Shuta Yoma, Oaxaca)

La asociación civil Shuta Yoma, conformada por miembros de comunidades indígenas de Oaxaca, solicitó que se reconociera su derecho a participar como partido político en procesos comiciales. El Tribunal Electoral decidió que la vista por un plazo de 24 horas que se había fijado a tal asociación para que manifestara lo que a su derecho conviniera transgredió el derecho de previa audiencia (SUP-JDC-1895/2012).

Dada la condición de indígenas de los solicitantes, se estimó que se encontraban en una situación de vulnerabilidad que dificultó estudiar los

[5] Véanse Luna (2012a) y Solís (2017).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

resultados de verificación, la adopción de medidas tendentes a superar las inconsistencias de su padrón de afiliados, así como la satisfacción del mínimo de afiliados requerido por la ley.

La Sala Superior recordó que es obligación de las autoridades interpretar los derechos humanos de la manera más benéfica para los solicitantes, y que, en el caso, su calidad de indígenas constituía una condición extraordinaria que debía ser tutelada en el sentido de maximizar su derecho de asociación y participación política.

Por tanto, se determinó que cuando los integrantes de comunidades indígenas soliciten el registro de un partido político, las autoridades electorales deben interpretar las disposiciones aplicables a los procedimientos de su registro y su constitución de la manera más favorable a esa pretensión, adoptando incluso las medidas compensatorias y adecuadas que maximicen su inclusión y su acceso al sistema democrático.

Obligación de las asambleas comunitarias de hacer efectiva la participación política de las mujeres (caso San Bartolo Coyotepec, Oaxaca)

En los hechos del caso San Bartolo Coyotepec (SUP-REC-16/2014) se advirtió que en una primera elección realizada en la comunidad resultaron electos 10 varones, y que se había impedido la participación de las mujeres para postularse como candidatas. En una segunda vuelta, se limitó a las mujeres a ocupar el cargo de tercer concejal, dejándose firmes los de presidente y síndico.

La Sala Superior estimó que en el proceso comicial no fueron observados los principios de universalidad y equidad previstos en la Constitución, así como en los tratados internacionales. Tampoco se hizo efectivo el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en dicho proceso.[6]

[6] Similares consideraciones se analizaron en los casos Santo Domingo Nuxáa y San Miguel Tlacotepec.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Por tanto, se determinó la anulación de la elección al no haberse apegado a los principios de equidad de género, y al vulnerarse, de esa manera, el derecho de las mujeres a participar en la elección de los integrantes del ayuntamiento. Esa conculcación trascendió a todos los actos realizados en esa asamblea, sin que se hubiera apreciado la posibilidad de seccionar dichos comicios.

En consecuencia, se declaró la nulidad de la elección de los integrantes del ayuntamiento de San Bartolo Coyotepec, y se instruyó al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca a realizar comicios extraordinarios, en los cuales las mujeres pudieran participar para contender en todos los cargos de elección popular.

Finalmente, se vinculó al instituto local para que informara a la comunidad respecto de los derechos a votar y ser votadas de los que son titulares las mujeres, a fin de propiciar condiciones de igualdad sustantiva en la elección de concejales.

Trascendencia de la igualdad de género en el derecho electoral indígena (caso Santo Domingo Nuxaá, Oaxaca)

En el asunto de Santo Domingo Nuxaá (SUP-REC-438/2014), una asamblea general comunitaria eligió a los ciudadanos que integrarían el ayuntamiento con base en una norma consuetudinaria que restringía el derecho de las mujeres a votar y ser votadas; esto se había reflejado en que en la asamblea solo había participado una mujer, además de que, en general, a las mujeres de la comunidad indígena se les había impedido participar en la elección de concejales del ayuntamiento.

La Sala Superior consideró estos actos violatorios del principio constitucional de participación de las mujeres en condiciones de igualdad en las elecciones celebradas con el sistema normativo indígena; en ese sentido, se determinó una práctica discriminatoria que los sistemas normativos indígenas reduzcan la participación de las mujeres a la mera validación de decisiones previas.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Los derechos de las mujeres en la vida política implican garantizar su participación activa en la integración de las autoridades, así como discutir, presentar propuestas, proponer candidatos, y cualesquiera otras formas de participación política. La existencia de costumbres y prácticas que, lejos de permitir o facilitar la inclusión de los géneros en condiciones de igualdad, busquen perpetuar una situación de impedimento a la participación de las mujeres de modo activo en la vida política de la comunidad incide negativamente en el principio de universalidad del sufragio, así como en la participación de hombres y mujeres en igualdad de circunstancias.

Por tanto, toda vez que se actualizó un impedimento a la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en la elección celebrada de acuerdo con el sistema normativo indígena, la Sala Superior determinó la nulidad.[7]

Derecho a la autodisposición normativa y al pleno e informado conocimiento de las resoluciones en lengua indígena (caso Mazatlán Villa de Flores, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca)

En este asunto (SUP-REC-836/2014), el TEPJF determinó que la autoridad electoral local inobservó los estándares de protección de los derechos a la libre determinación y al libre gobierno de los pueblos indígenas, al haberse inmiscuido de manera directa y activa en la organización del proceso electivo.

Se consideró que se había omitido garantizar el derecho a la autodeterminación de la comunidad indígena en su vertiente de autodisposición normativa y en materia política, al no haber tomado en consideración los acuerdos que se habían llevado a cabo conforme con los sistemas normativos internos.

La Sala Superior anuló la elección de concejales del municipio y ordenó la celebración de una elección extraordinaria en la que se garantizaran

[7] Véase Bustillo (2017, 35-9).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas.

Asimismo, para garantizar el pleno conocimiento de esta resolución por parte de los integrantes del municipio, ordenó la traducción de un extracto del fallo (las consideraciones y los puntos resolutivos) a la lengua mazateca del suroeste, correspondiente a la comunidad quejosa, tomando en cuenta que habitaban ese lugar 11,348 ciudadanos que la hablaban, de los cuales, 2,164 lo hacían de manera exclusiva, es decir, que no hablaban español.[8]

Lo anterior, aunado al grado de analfabetismo existente en el municipio referido, a efectos de garantizar el pleno e informado conocimiento de la resolución, además de la traducción de mérito, se estableció que esta debía difundirse de manera fonética, mediante los mecanismos más idóneos y conocidos en la propia comunidad y que se utilizan comúnmente para transmitir información o mensajes que interesan a todos sus integrantes. Para estos efectos, el Tribunal Electoral vinculó al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, de conformidad con un convenio general de colaboración que ambos habían suscrito, el 6 de mayo de 2014.

Derecho a la administración autónoma de los recursos económicos (caso San Francisco Pichátaro, Michoacán)

En este asunto (SUP-JDC-1865/2015) se impugnó la vulneración de los derechos al autogobierno y a la libre determinación de los pueblos indígenas. En concreto, se razonó acerca de la subsistencia del respeto a sus formas de organización, tanto culturales como políticas y sociales, frente a su necesaria independencia económica.

Se estableció que los mencionados derechos no debían limitarse al ámbito exclusivamente electoral, sino que tienen una dimensión económica,

[8] Al respecto, véase Carrera (2011).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

indisociable del resto de los espacios en que se manifiesta la vida en comunidad, y que ello solo sería efectivo a partir del reconocimiento de su derecho a ejercer directamente, por una autoridad elegida por la propia comunidad, los recursos públicos que le corresponden.

La Sala Superior reconoció los derechos colectivos a la autodeterminación, a la autonomía y al autogobierno de la comunidad relacionándolos a su derecho a la participación política efectiva para determinar su condición frente a las autoridades estatales, así como a administrar los recursos públicos que le corresponden.

En la sentencia, se vinculó al Instituto Electoral de Michoacán para que, en colaboración con las autoridades municipales y comunitarias, organizara una consulta previa e informara a la comunidad acerca de la transferencia de responsabilidades respecto a su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le correspondieran.

Por otra parte, también se relacionó al ayuntamiento de Tingambato para que, en caso de que la consulta resultara favorable, se adoptaran las acciones necesarias para garantizar que la comunidad de Pichátaro, Michoacán, recibiera directamente los recursos presupuestales que le correspondieran, teniendo en cuenta las prioridades y estrategias definidas por la propia comunidad para el ejercicio de sus derechos al autogobierno y al desarrollo.

Caso de la candidatura indígena para la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió diversos acuerdos mediante los cuales se aprobaron las reglas generales del proceso para elegir integrantes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, las cuales fueron impugnadas ante el Tribunal Electoral. Entre los actos controvertidos se encontraba la omisión en la que había incurrido dicho consejo, en el sentido de adoptar medidas especiales que garantizaran la igualdad material y el respeto a la efectiva participación política

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de personas, pueblos y comunidades indígenas en el proceso constituyente (SUP-RAP-71/2016).

En la sentencia, la Sala Superior tomó en consideración que el Congreso o Asamblea Constituyente de la Ciudad de México es un órgano que dimana de la voluntad política del titular originario de la soberanía, que es el pueblo. Con esa base, estimó que en el procedimiento de elección de los 60 de 100 diputados constituyentes debía permitirse y promoverse la participación de toda la ciudadanía.

Como órgano deliberativo encargado de la discusión, elaboración y aprobación de la Constitución de la ciudad, se consideró que debía procurarse una representación adecuada de todas las corrientes políticas de la sociedad. Con esa convicción, la Sala Superior introdujo a las reglas del proceso para la elección de tales diputados dos acciones positivas, una a favor de los jóvenes y otra, de las personas, pueblos y comunidades indígenas.

Asimismo, buscando garantizar una representatividad efectiva de las comunidades y los pueblos indígenas a partir del conocimiento de su cultura, necesidades y reivindicaciones, estableció los lineamientos que los partidos políticos deben seguir para integrar sus listas de candidatos. Así, se señaló que debe aparecer al menos una candidatura indígena en el primer bloque de 10 de las que se propongan para su registro.

Al tratarse de un momento deliberativo fundacional de la ciudad, era necesario incluir a todos los grupos representativos de la sociedad en la integración de dicha Asamblea, especialmente a personas que, se estimó, no solo han sido excluidas del proceso ordinario de la dinámica política, sino que, sobre todo, han sufrido una situación de vulnerabilidad histórica, como son los pueblos originarios de los territorios que en la actualidad ocupa Ciudad de México.

Este caso es trascendente porque genera el deber de los partidos políticos de promover la participación indígena mediante sus infraestructuras, al considerarse que cuentan con padrones amplios de militantes, entre los que se encuentran representados distintos estratos y grupos de la socie-

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

dad, además de contar con la prerrogativa del financiamiento público y acceso a medios de comunicación, lo que los convierte en vehículos idóneos para la inclusión, la participación política y la representatividad efectiva de las personas, pueblos y comunidades indígenas en el proceso constituyente de Ciudad de México.[9]

Tercera etapa. Mínima intervención y armonización

Característica de la etapa

Se denomina como de mínima intervención a la tercera y actual etapa jurisprudencial del Tribunal Electoral, en materia de derechos y colectividades indígenas. Esto debido a que se caracteriza mayormente por que, en la búsqueda del ejercicio efectivo a la autodeterminación y a la autonomía de los pueblos indígenas, se ordenó a las autoridades y a los integrantes de las comunidades a que, con el recurso de mediación o de un diálogo intercultural, lleguen a un consenso para solucionar sus problemas internos.

Lo anterior de ninguna manera significa que la justicia electoral escape a la perspectiva intercultural en la resolución de los conflictos, sino que, en su aplicación, se actualice una deferencia a los sistemas normativos internos, como base fundamental para la solución de los problema electivos.

Se trata de una aproximación a la resolución de los problemas que puede calificarse como preventiva o provisional, tras la cual, en caso de que no se llegue a una solución en el ejercicio de su autonomía, ante la falta de reconocimiento de los derechos de sus integrantes, se pueda efectivamente incidir en los asuntos del sistema normativo interno. Enseguida se verán algunos de los casos que se pueden considerar paradigmáticos de esta etapa.

[9] Al respecto, véase Coello (2016, 210-3).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Reconocimiento de las comunidades (agencias municipales) como autónomas. Territorios que tienen derecho a ser tratados como una comunidad con los mismos derechos que la cabecera municipal

Caso Tataltepec de Valdés, Oaxaca

Se trató de una controversia entre la cabecera municipal de Tataltepec de Valdés y la agencia de Tepenixtlahuaca (SUP-REC-39/2017), debido a que existía un conflicto relacionado con el hecho de que el sistema normativo de la cabecera municipal no permite participar a dicha agencia en la elección de las autoridades integrantes del ayuntamiento.

Para resolver el caso planteado, el Tribunal Electoral consideró que Tataltepec y Tepenixtlahuaca son dos comunidades distintas en los hechos, pero que se asientan en un mismo territorio delimitado administrativamente como municipio. En ese sentido, desde una perspectiva intercultural, son comunidades indígenas igualmente autónomas e independientes, puesto que, siendo distintas, cada una es titular de los derechos fundamentales respectivos. Por tanto, se configuró un conflicto intercomunitario.

Lo anterior debido a que cada comunidad cuenta con su propio sistema normativo interno de elección de autoridades. La nulidad de los comicios municipales, por no permitir participar a la agencia, no es una medida necesaria, ya que esa decisión está fuera del contexto fáctico y cultural del caso concreto, al ser comunidades indígenas diferentes.

Así, en la medida en que son comunidades autónomas, cada una puede delimitar cuáles son los criterios de pertenencia a la comunidad para poder elegir a sus autoridades tradicionales; de manera que, en ejercicio de sus derechos de autonomía y autodeterminación, pueden determinar válidamente que solo quienes pertenecen a Tataltepec tienen el derecho de ser elegidos como autoridades de su comunidad, mientras que únicamente quienes pertenecen a Tepenixtlahuaca pueden ser elegidos como sus autoridades.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Así, la perspectiva intercultural permite estimar que no se vulnera el derecho a la universalidad del voto pasivo de la agencia, porque si se considera a Tepenixtlahuaca como una comunidad autónoma y autodeterminada, el derecho comunitario de participación pasiva se cumple en la comunidad de la agencia, por lo cual no se justifica anular la elección de Tataltepec, pues, en el caso concreto, la universalidad del voto pasivo de Tepenixtlahuaca solo tiene ámbito de aplicación en la propia comunidad.

Caso Ixtlán de Juárez, Oaxaca

Se trató de otro conflicto intercomunitario en el que varias comunidades indígenas autónomas tenían posturas antagónicas entre sí, debido a que Ixtlán de Juárez es un municipio que integra 13 comunidades y 6 de ellas no participaron en la elección para el ayuntamiento en el proceso 2016.

En la sentencia (SUP-REC-1185/2017 y acumulados) se argumentó que si bien no se permitió votar y ser votados a integrantes de las agencias, ello no conduce a la conclusión de que se haya vulnerado el principio de universalidad del sufragio, porque los derechos políticos, desde una perspectiva intercultural, se encuentran íntimamente relacionados con el concepto de identidad de las personas con la comunidad política en la que quieren intervenir.

En ese contexto, si las comunidades a las que pertenecen los miembros de las agencias inconformes han sido autónomas de la comunidad que se asienta en la cabecera municipal, no hay razones válidas para considerar que la exclusión de aquellos en las elecciones de la cabecera municipal constituya una vulneración al principio de universalidad del sufragio. Esto en la medida en que los inconformes no tienen vínculos que los identifiquen razonablemente como miembros de la comunidad en que se llevó a cabo la elección.

Por tanto, las comunidades ejercen su autonomía y autodeterminación independientemente del sistema orgánico-administrativo municipal. Así, las comunidades tienen el derecho de determinar su orden de gobierno interno,

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

aun cuando formen parte de un municipio que elija a sus autoridades con el sistema de partidos políticos, e independientemente de las categorías administrativas que les asigne la ley de cada entidad federativa.

Caso Santiago Matatlán, Oaxaca

El conflicto (SUP-REC-33/2017) versó en que la agencia de San Pablo Güila, perteneciente al municipio, no fue considerada por la cabecera municipal para ejercer su derecho a la participación política. De ahí que la autoridad responsable (la Sala Regional Xalapa del TEPJF), al haber anulado la elección, no consideró la universalidad del voto desde una perspectiva intercultural.

Se siguió un criterio similar al del caso Tataltepec de Valdés e Ixtlán de Juárez, pues se analizaron los sistemas normativos tanto de Santiago Matatlán como de San Pablo Güila. En estos se observó que se trataba de comunidades autónomas distintas. Así, a la agencia se le debía tratar con esa condición de autonomía y de modo igualitario a la cabecera. En ese sentido, entonces se le tenían que consultar todas las decisiones que le pudieran afectar.

Juzgar con perspectiva intercultural y de género

Caso San Pedro Mártir, Oaxaca

Se impugnó la nulidad de la elección celebrada en San Pedro Mártir, Oaxaca, porque no se observó el sistema normativo indígena vigente en la comunidad para la elección de sus autoridades comunales. En la sentencia (SUP-REC-38/2017) se señaló que debían estudiarse los requisitos establecidos para las mujeres a partir de una perspectiva intercultural, pues existía un trato discriminatorio con la norma que señalaba que los cargos pertenecientes al escalafón (sistema de cargos de la comunidad) podían ser cumplidos por medio de sus maridos.

En San Pedro Mártir, las obligaciones comunales se cumplen por unidad familiar y no por individuo, razón por la cual el cumplimiento por cualquiera de quienes integran la unidad es considerado por quienes la conforman.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En el caso, se estimó que debía atenderse la cosmovisión de la comunidad, considerando que existían evidencias de participación activa de las mujeres en la toma de decisiones políticas, en el marco de sus normas comunitarias y especificidades culturales. El conflicto que subyacía realmente no tenía que ver con una discriminación en su participación política, sino con un conflicto comunitario de otra naturaleza. En consecuencia, se señaló que debía juzgarse con perspectiva intercultural y de género.

Antes de resolver, los juzgadores deben tomar debidamente en cuenta las particularidades culturales de quienes están involucrados para los distintos efectos que pudieran tener lugar. Es necesario observar nuevos referentes para pensar el género desde la diversidad cultural y las cosmovisiones de los pueblos y comunidades indígenas. Los jueces están llamados a tutelar identidades femeninas que tengan en cuenta la diversidad cultural y social, las jerarquías sociales, la exclusión, el racismo, el sexismo y la discriminación, así como las múltiples formas de desigualdad y sus interconexiones contextuales.

Caso Santiago Xiacuí, Oaxaca

En este caso (SUP-REC-153/2017 y SUP-REC-1136/2017 acumulados) se solicitó la nulidad de la asamblea general comunitaria que eligió a las y los integrantes del ayuntamiento de Santiago Xiacuí, Ixtlán de Juárez, Oaxaca, porque no se garantizaron el principio de universalidad del sufragio y el derecho de participación política de las mujeres frente a los hombres en condiciones de igualdad. Lo anterior, debido a que no se les permitió votar y ser votadas para los cargos de presidenta municipal, síndica y regidora de Hacienda.

La Sala Superior expuso que no existía una vulneración a los principios de universalidad del voto ni al derecho de participación política de las mujeres, ya que la propia comunidad, mediante su libre determinación, cambió y se encuentra en proceso de transición en su sistema normativo interno. Por lo tanto, desde una perspectiva de género intercultural, se respetó la

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

participación política de las mujeres de Santiago Xiacuí: por primera vez hay dos regidoras, y su participación en la asamblea ha sido la de mayor asistencia en las últimas tres elecciones.

Se estableció que la realidad de las comunidades se transforma ante la demanda y la obligación de las mujeres de participar políticamente, tanto pasiva como activamente; en tanto, la comunidad, en ejercicio de su autodeterminación, estimó atender la participación política de las mujeres, incorporando a cuatro de ellas a varias regidurías.

Derecho al autogobierno y a la elección de autoridades desde el sistema normativo indígena, sin necesidad de una legislación positiva (caso Ayutla de los Libres, Guerrero)

En la sentencia (SUP-JDC-281/2017), se estudió un asunto en el que varios habitantes del municipio controvirtieron la omisión legislativa del Congreso local, consistente en no regular el derecho de autogobierno y la forma de elegir a sus autoridades por el sistema normativo indígena.

La Sala Superior determinó inexistente la omisión legislativa alegada, porque en la legislación de Guerrero sí se advirtió reconocido, protegido y garantizado el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a sus autoridades conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, así como el derecho, a quienes resulten electos, de acceder a tales cargos.

Además, considerando el principio de maximización de la autonomía y el autogobierno, así como el de interferir mínimamente en las decisiones comunitarias, se determinó que es la comunidad quien debe establecer las normas y los mecanismos que rijan sus elecciones.

Se enfatizaron los derechos a la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas y, en ese sentido, se vinculó al Consejo General y demás órganos competentes del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero para que realizaran todas las acciones y medidas que fueran

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

necesarias a fin de garantizar la organización y la elección de sus autoridades municipales de acuerdo con el propio sistema normativo indígena.

Composición colegiada de autoridades del ayuntamiento, con miembros de todas las comunidades del municipio, electas por dirigentes u órganos máximos comunitarios conforme a sus tradiciones y normas (caso Santa María Sola, Oaxaca)

Esta sentencia (SUP-REC-1207/2017) es importante porque interpreta la figura del administrador municipal. Ello se deriva de la solicitud de revocar la sentencia de la Sala Regional Xalapa, pues validó una elección en el municipio de Santa María Sola que se llevó a cabo en un lugar distinto de donde tradicionalmente se realiza, el palacio municipal.

En este sentido, al haberse modificado el lugar de votación —y por lo que solamente acudió a votar un poco más de la mitad de los electores, a diferencia de los comicios anteriores, además de que tampoco hubo un consenso en el método de elección—, la Sala Superior decidió anular los comicios e indicar que la asamblea comunitaria convocara a otros, en los que se garantizara el derecho a la participación política de la ciudadanía del municipio.

Para ello, la Sala Superior consideró que debía designarse una autoridad provisional a fin de que llevara la administración municipal, mientras se organizaban las nuevas elecciones. Señaló que la designación de dicha autoridad únicamente debía serlo hasta la celebración de la asamblea general comunitaria para elegir a las autoridades que integrarían el ayuntamiento para el periodo 2017-2019.

De acuerdo con la legislación, en estos supuestos debe señalarse a un encargado de la administración municipal, figura que ha sido designada en la práctica por una autoridad externa al municipio, como es el Congreso del estado, lo cual rompe con las decisiones colegiadas que, mediante

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

las asambleas generales comunitarias, eligen a quienes gobernarán la comunidad por un determinado tiempo.

De tal forma que, para garantizar la autodeterminación y autonomía de cada comunidad indígena (que integra un municipio) y el derecho colectivo a ser consultadas previamente, se indicó que la autoridad suplente encargada de la administración municipal debía integrarse como un órgano colegiado y no por una sola persona, y que debía estar compuesto por miembros de las diversas comunidades del municipio, elegidos por los dirigentes u órganos máximos comunitarios conforme a sus tradiciones y normas.

Pluralismo jurídico e interlegalidad. Su observación permanente para tutelar el derecho a la libre determinación y la autonomía indígena (caso San Dionisio Ocotepec, Oaxaca)

Se impugnó que la Sala Regional Xalapa transgredió el sistema normativo interno del municipio, al haber realizado una incorrecta interpretación de la autonomía y libre determinación, al restringir a los *tequitlatos*, figura central de su sistema normativo interno (SUP-REC-1148/2017).

Por ese motivo, se consideró que se vulneraban diversos preceptos constitucionales y convencionales que reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación para elegir a sus autoridades de acuerdo con su normativa interna y sus prácticas tradicionales.

El análisis de la figura de los *tequitlatos*, efectivamente, llevó a confirmar que el sistema de elección del municipio tiene como base la conformación de cuatro secciones, las cuales son representadas, cada una, por un *tequitlato*.

Los *tequitlatos*, en términos generales, forman parte de la organización tradicional e indígena y del sistema de cargos del municipio. Son el órgano colegiado electoral comunitario y representan a las secciones de la cabecera municipal. Tienen como tarea principal llevar libros de registro de los

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

cargos comunitarios que han cumplido los ciudadanos, entre otras cuestiones específicas.

En uso de su autonomía, se consideran la instancia directamente responsable de nombrar a los candidatos para concejales que conformarán el ayuntamiento, quienes no reciben remuneración alguna por su cargo.

Ahora bien, contrario a lo sostenido por la Sala Regional Xalapa en el caso, en el sentido de que dicha figura era opuesta al artículo 115 de la Constitución federal, porque los cargos de regidores y sus suplentes se asignaban de manera directa de los cuatro *tequitlatos*, se trata de una figura sustentada en el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con el artículo 2 de la CPEUM.

Con lo anterior se reitera el reconocimiento de que el derecho indígena, conformado por los distintos sistemas normativos de cada pueblo y comunidad, se encuentra al mismo nivel que el derecho formalmente legislado.

Al respecto, se decidió que los *tequitlatos*, al formar parte del órgano colegiado electoral comunitario, eran autoridades amparadas por el bloque de constitucionalidad. Se consideró que el derecho a la organización política de las comunidades conlleva la capacidad para definir a sus instituciones, las cuales no necesariamente tienen que corresponder o tener un equivalente con las del Estado.

Así, precisamente, mediante el diálogo entre los habitantes del municipio, y por medio de sus asambleas, se puede llegar a acuerdos, con el fin de superar barreras e incluir o modificar aspectos que incluso no se encuentran regulados en su sistema normativo.

En ese sentido, la Sala Superior reconoció la prevalencia del pluralismo jurídico y de la interlegalidad[10] como elementos fundamentales que no pueden estar ausentes para tutelar el derecho a la libre determinación y su

[10] La interlegalidad es la intersección de diferentes órdenes legales. En ese sentido, el pluralismo jurídico, desde el enfoque de la interlegalidad, permite comprender la relación histórica entre distintos sistemas jurídicos.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

autonomía, así como para preservar la identidad cultural y las formas propias de organización político-social.

Caso relacionado con distritos electorales indígenas

En el proceso electoral 2017-2018, por primera vez se confirmó y maximizó el derecho al voto pasivo y a la representatividad indígena,[11] en conjunto con la paridad de género a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa.

En ese sentido, se verificó una redistritación, previa consulta a los pueblos para identificar los nuevos distritos electorales indígenas, justamente a partir del número de población indígena. Al final, resultaron 28 distritos indígenas de los 300 distritos federales electorales en los que está dividido México.

A partir de esa redistritación, una medida adoptada por la autoridad administrativa electoral es que los partidos políticos deben postular fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en, al menos, 12 de los 28 distritos electorales con población indígena, de los cuales 6 debían ser hombres y 6 mujeres.

Su constitucionalidad fue impugnada ante el Tribunal Electoral (SUP-REP-076/2017), y se resolvió que constituyen acciones afirmativas que tienen por finalidad materializar la igualdad en el ejercicio del derecho al voto pasivo de las personas indígenas, además de que se trata de una solución para superar la subrepresentación de este grupo.

Así, se consideró que la paridad de género y la identidad pluricultural son principios constitucionales transversales que deben ser observados por los partidos políticos.

Lo destacable del caso es que esta medida es por vez primera exigible a los partidos políticos: deben registrar a personas indígenas en 13 distritos.

---

[11] Las personas indígenas constituyen 21.5 % de la población mexicana, según los datos de 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El Tribunal incrementó un distrito más, al advertir que todos estos distritos cuentan con 60 %, o más, de personas que se autoadscriben como indígenas, y resolvió que, además, deben postularse 7 de un sexo, y 6 de otro, es decir, de forma paritaria.

Se trata de una cuota electoral mínima, mas no limitativa, con la que se aseguran, al menos, 13 diputaciones federales con representantes indígenas, y, por primera vez en la historia representativa, hubo postulaciones de mujeres en, por lo menos, 6 distritos electorales.

Desde luego, la etapa jurisprudencial de intervención mínima no deja de reconocer que la paridad de género y la identidad pluricultural son principios constitucionales torales de los sistemas normativos internos, transversales, y plenamente exigibles a los partidos políticos; en ese sentido, se recurre igualmente a dar a estos aspectos plenos efectos normativos.

Consideración conclusiva

La justicia electoral indígena, construida conforme a las tres distintas fases jurisprudenciales que se han desarrollado en este trabajo, presenta un elemento invariable: la convicción del Tribunal Electoral en el sentido de que la jurisdicción juega un papel relevante en la tutela de los derechos de las personas, comunidades y los pueblos indígenas, desde la perspectiva de la composición pluricultural del Estado mexicano, como se consagra en el artículo 2 de la Constitución federal.

Con los casos paradigmáticos descritos en este texto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha abonado a las posibilidades de un ejercicio cada vez más efectivo de los derechos políticos de los pueblos y personas indígenas para que gocen, junto al resto de la población, de las mismas oportunidades de participación en la dirección de los asuntos públicos, de votar, y de ser elegidos en los procesos de elección de sus autoridades.

Las distintas aproximaciones de la jurisprudencia a lo largo de su evolución se deben a los diversos modos de observar la relación que debe

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

mantener la justicia electoral con la protección de los derechos de los indígenas.

A finales de la década de 1990 el Tribunal decidió incursionar en la creación de instituciones básicas para contribuir a disminuir la condición histórica de discriminación social de ese sector. Esas bases fueron centralmente relevantes para favorecer su acceso a la justicia y fomentar su participación política, a partir de sus propias maneras de comprensión de la vida comunitaria. La reforma constitucional del artículo 2 constitucional de 2001 fue sumamente importante para impulsar esos criterios.

La segunda integración del Tribunal Electoral, a partir de 2006, puso acento en la preocupación por dinamizar la resolución de los conflictos comunitarios, al grado de emitir sentencias orientadas por un perfil fuertemente proteccionista y hacia la maximización de los derechos indígenas en las más diversas manifestaciones: procesales, autonomía y autogobierno, autoadscripción, libre asociación y participación política de las mujeres indígenas, por destacar algunos ejemplos.

Finalmente, se advierte que, en su última fase jurisprudencial, el TEPJF ha privilegiado un perfil de aproximación menos intervencionista en la resolución y la toma de las decisiones comunitarias, así como de armonización de los diferentes derechos y principios subyacentes a los sistemas normativos de distintos grupos o comunidades, y también de las perspectivas de interculturalidad y de género que, con frecuencia, presentan puntos de contacto y de fricción.

Se ha cobrado conciencia de que la magistratura electoral no puede apartarse de pensar los conflictos comunitarios con una perspectiva intercultural y de género y, así, desde esa dimensión, observar las normas, instituciones públicas, y prácticas y aspectos estructurales (sociales, económicos y culturales) que puedan afectar el ejercicio pleno de los derechos políticos de la ciudadanía indígena, con la idea del respeto a la pluriculturalidad como componente esencial de la sociedad mexicana.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

La convicción de la jurisdicción electoral, en los diversos ajustes que pueden advertirse en sus criterios, mantiene la línea de favorecer de manera efectiva la pluriculturalidad, así como de aliviar las tensiones que, en esa lógica, pueden reproducirse en la cotidianidad de los pueblos y comunidades indígenas a la hora de hacer efectiva la participación política activa de sus integrantes en los procesos electivos.

Es responsabilidad de la judicatura electoral fomentar la transversalidad de la perspectiva intercultural en los procesos electorales, así como aspirar permanentemente a que todas las personas practiquen su ciudadanía plena, igualitaria y sin discriminación, en cuanto que estas son características propias de una democracia verdaderamente sustantiva.

Fuentes consultadas

Bustillo Marín, Roselia. 2017. "La judicialización de conflictos en las elecciones por el sistema normativo indígena". *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 20 (julio-diciembre): 21-47.

Carrera Guzmán, Celso. 2011. *Acercamiento gramatical a la lengua mazateca de Mazatlán Villa de Flores, Oaxaca*. México: Inali.

Ceballos Daza, José Luis. 2014. Reconocimiento de legitimación activa en comunidades indígenas. SUP-JDC-2542/2007. En TEPJF 2014, 105-16.

Coello Garcés, Clicerio. 2016. *Repensar la ciudadanía. Derechos políticos de las minorías y grupos vulnerables*. México: Tirant lo Blanch.

Cossío Díaz, José Ramón. 2002. "La reforma constitucional en materia indígena". *Revista Mexicana de Derecho Público* 3 (abril): 145-73.

Jurisprudencia 13/2008. COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 3, México: TEPJF, 17-8.

—— 15/2010. COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PAR-

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

TICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 6, México: TEPJF, 21-2.

—— 28/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 9, México: TEPJF, 19-20.

—— 4/2012. COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 10, México: TEPJF, 18-9.

—— 7/2013. PUEBLO INDÍGENA. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LO CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 12, México: TEPJF, 19-21.

—— 12/2013. COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 13, México: TEPJF, 25-6.

—— 19/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 14, México: TEPJF, 24-6.

—— 37/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 15, México: TEPJF, 64-5.

Luna Ramos, José Alejandro. 2012a. "Garantismo judicial electoral a través del control de convencionalidad: el caso Cherán". *Revista del Instituto Federal de Defensoría Pública* 13 (junio): 253-91.

——. 2012b. "Los derechos políticos de las comunidades indígenas: Aportes jurisdiccionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación". *Quid Iuris* 16 (marzo): 21-32.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Santos Contreras, Alejandro, comp. 2016. *Sistemas normativos indígenas*. T. 12 de *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década, 2006-2016*. México: TEPJF.

Sentencia SUP-JDC-37/1999. Actores: Herminio Quiñonez Osorio y Ángel García Ricardez. Autoridades responsables: LVII Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, erigida en Colegio Electoral, y Consejo General del Instituto Electoral. Disponible en http://sjf.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JDC-37-1999.pdf (consultada el 27 de marzo de 2019).

—— SUP-JDC-13/2002. Actores: Indalecio Martínez Domínguez, Raúl Lorenzo Hernández, Miguel Ortiz Pacheco, Rolando Bartolo López y Evergisto Díaz Pérez. Autoridad responsable: Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, erigido en Colegio Electoral. Disponible en http://sjf.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JDC-13-2002.pdf (consultada el 27 de marzo de 2019).

—— SUP-JDC-405/2003. Actor: Pável Meléndez Cruz. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2003/JDC/SUP-JDC-00405-2003.htm (consultada el 27 de marzo de 2019).

—— SUP-JDC-11/2007. Actores: Joel Cruz Chávez y otros. Autoridades responsables: Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Oaxaca y otras. Disponible en https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-00011-2007.htm (consultada el 27 de marzo de 2019).

—— SUP-JDC-2542/2007. Actores: Moisés Ramírez Santiago y otros. Autoridades responsables: Instituto Estatal Electoral y Cámara de Diputados del Estado de Oaxaca. Disponible en https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-02542-2007.htm (consultada el 27 de marzo de 2019).

—— SUP-JDC-9167/2011. Actores: Rosalva Durán Campos y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Disponible en https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011.htm (consultada el 27 de marzo de 2019).

— SUP-JDC-1895/2012. Actora: Shuta Yoma, A. C. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Disponible en https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/JDC/SUP-JDC-01895-2012.htm (consultada el 27 de marzo de 2019).

— SUP-JDC-1865/2015. Actores: Jesús Salvador González y otro. Autoridad responsable: Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán de Ocampo. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1865-2015.pdf (consultada el 27 de marzo de 2019).

— SUP-JDC-281/2017. Actores: Domingo Xochitla Castro, Fernando González Villanueva y otros. Autoridad responsable: Sala de la Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Disponible en https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-06-02/sup-jdc-0281-2017.pdf (consultada el 28 de marzo de 2019).

— SUP-JRC-225/2001. Actor: Coalición Unidos por Michoacán. Autoridad responsable: Quinta Sala Unitaria del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. En *Derechos político-electorales de los indígenas*, Roselia Bustillo Marín. 2015. México: TEPJF.

— SUP-RAP-71/2016. Actores: Radiodifusoras Capital, S. A. de C. V. y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/RAP/71/SUP_2016_RAP_71-551218.pdf (consultada el 27 de marzo de 2019).

— SUP-REC-2/2011. Actor: Emilio Mayoral Chávez. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal,

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

con sede en Xalapa Veracruz. Disponible en https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/REC/SUP-REC-00002-2011.htm#vistos (consultada el 27 de marzo de 2019).

- SUP-REC-16/2014. Recurrente: Abigail Vasconcelos Castellanos. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/REC/SUP-REC-00016-2014.htm (consultada el 27 de marzo de 2019).
- SUP-REC-438/2014. Recurrentes: Inés Eugenia Martínez López y otra. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2014-05-14/sup-rec-0438-2014.pdf (consultada el 27 de marzo de 2019).
- SUP-REC-836/2014. Recurrentes: José Luis Martínez y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2014-05-21/sup-rec-0836-2014.pdf (consultada el 27 de marzo de 2019).
- SUP-REC-33/2017. Actores: Felipe Sernas Cortés y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-07-12/sup-rec-0033-2017.pdf (consultada el 28 de marzo de 2019).
- SUP-REC-38/2017. Actores: Sara Rocío Rodríguez Pérez y otros. Autoridad responsable: Sala Regional de la tercera circunscripción plurinominal electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave. Disponible en https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-06-28/sup-rec-0038-2017.pdf (consultada el 28 de marzo de 2019).

- SUP-REC-39/2017. Recurrentes: Anteógenes y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-06-28/sup-rec-0039-2017.pdf (consultada el 27 de marzo de 2019).
- SUP-REC-153/2017 y SUP-REC-1136/2017 acumulados. Recurrentes: Elva Guadalupe Vásquez López y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-07-05/sup-rec-0153-2017.pdf (consultada el 28 de marzo de 2019).
- SUP-REC-1207/2017. Recurrentes: Lamberto Antonio Montaño Santos y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede Xalapa, Veracruz. Disponible en https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-08-16/sup-rec-1207-2017.pdf (consultada el 28 de marzo de 2019).
- SUP-REC-1148/2017. Recurrentes: Pedro Martínez Luis y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-06-02/sup-rec-1148-2017.pdf (consultada el 28 de marzo de 2019).
- SUP-REC-1185/2017 y acumulados. Recurrente: Román Manuel Aquino Matías y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Poder

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal electoral con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-06-28/sup-rec-1185-2017.pdf (consultada el 28 de marzo de 2019).

—— SUP-REP-076/2017. Recurrente: MORENA. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-04-26/sup-rep-0076-2017.pdf (consultada el 28 de marzo de 2019).

Solís Castro, Juan. 2017. "Los efectos de la consulta previa a las comunidades indígenas frente a la función del legislador". *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 19 (enero-junio): 121-50.

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2014. *Sistemas normativos indígenas en las sentencias del TEPJF*. México: TEPJF.

Tesis CXLV/2002. USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. COMPRENDEN EL LUGAR EN QUE SE LLEVAN A CABO LAS ELECCIONES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA). *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6 (2003): 210-1.

—— CXLVI/2002. USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL CONSUETUDINARIO. CIUDADANOS Y AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADOS A RESPETARLOS (LEGISLACIÓN DE OAXACA). *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6 (2003): 212-3.

—— CLII/2002. USOS Y COSTUMBRES. LAS ELECCIONES POR ESTE SISTEMA NO IMPLICAN POR SÍ MISMAS VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6 (2003): 213-4.

—— XXXVII/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. ANTE LA AUSENCIA DE REGULACIÓN LEGAL DE SUS DERECHOS, DEBE APLICARSE LO

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

DISPUESTO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 9, México: TEPJF, 50-1.

—— XII/2013. USOS Y COSTUMBRES. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LAS CONSULTAS EN COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS, PARA CELEBRAR ELECCIONES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 12, México: TEPJF, 37-8.

—— S3EL 001/2004. ACCIÓN AFIRMATIVA INDÍGENA. VINCULACIÓN INDISPENSABLE CON UNA COMUNIDAD (Estatutos del PRD). *Índice alfabético de tesis históricas. Compilación 1997-2003*, 1887.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Derecho electoral municipal, los cargos de elección popular directa

Municipal electoral law, direct popular election offices

Alberto Vega Hernández (México)*

Fecha de recepción: 10 de noviembre de 2018.
Fecha de aceptación: 10 de diciembre de 2018.

Resumen

Una de las características más importantes de los sistemas democráticos es el derecho de votar y ser votado. Este proceso constituye un elemento único en México, pues representa el medio más común de legitimidad del sistema político.

Hoy en día, no se le han dado al municipio su lugar e importancia en el derecho electoral; las razones se fundamentan en el desconocimiento por parte de los estudios electoralistas y la carencia de planes de estudio de vanguardia que atiendan de manera eficiente las problemáticas actuales; se considera al gobierno federal como el orden más importante, y se da menor difusión a las actividades locales, lo que da como resultado una serie de pendientes legales del sistema jurídico electoral.

De acuerdo con la fracción I del artículo 115 constitucional, los cargos de elección popular directa en el ámbito municipal se integran por un alcalde o presidente municipal, un síndico y uno o más regidores, según las características territoriales, de población y la ley orgánica de cada municipalidad; estos son empleos populares temporales, obtenidos con la mayoría

* Economista y abogado por el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de la Universidad Iberoamericana. albertovegahernandez@gmail.com.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de sufragios y con derecho a retribución monetaria, según el grado de responsabilidad.

En este tenor, el objetivo de este texto es reflexionar acerca del papel que tienen las elecciones municipales en el derecho electoral, identificando los modelos de gobierno municipal, la evolución histórica, sus reformas electorales en México y el subconjunto de cargos electivos en juego desde el 1 de julio de 2018. Asimismo, se desglosa una breve valoración de los argumentos a favor y en contra de la reelección, así como un registro de los resultados electorales de munícipes reelectos y no reelectos.

Palabras clave: elecciones, municipio, alcalde, síndico, regidor, ley orgánica.

Abstract

One of the most important characteristics in democratic systems is the right to vote and be voted. This process constitutes a characteristic element of our country, because it represents the most common means of legitimacy of the political system in Mexico.

Nowadays municipal electoral law has not been given its place, derived from ignorance and lack of interest on the part of electoral studies, the main reasons are based, on the one hand, on the lack of literature and theory, on the other, in the forgetting of avant-garde study plans that do not address all current realities, considering the federal government as the most important order, and minimizing the activities carried out at the local level, this results in a long way to go.

In accordance with Constitutional Article 115, section I, the positions of direct popular election in the municipal sphere are integrated by a mayor or municipal president, a trustee and one or more council members, according to the territorial characteristics, population and organic law of each municipality, temporary popular positions, won with the majority of votes and with the right to monetary retribution, according to the responsibility.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Under this tenor, the objective of the present investigation is to reflect on the role that municipal elections play in the electoral law, identifying municipal government models, historical evolution, electoral reforms in Mexico and the subset of elective positions in play since on June 1, 2018. A brief assessment of the arguments for and against reelection and a record of the electoral results on reelected and non-reelected municipals is also broken down.

KEYWORDS: elections, municipality, mayor, trustee, councilor, law.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Introducción

En la estructura política mexicana se contemplan tres órdenes de gobierno, y en ellos se ejercen funciones de poder público, ya sea federal, estatal o municipal, cada uno con facultades y atribuciones definidas en la Constitución, así como sistemas y procedimientos de elección propios, incluidos, por supuesto, los de elección popular directa.

A pesar de la abundante literatura que actualmente existe acerca de derecho electoral y del sistema político mexicano, el tema de elecciones municipales ha sido poco abordado en la doctrina jurídica; para permear y contribuir en esta se requiere conocer las problemáticas de los gobiernos municipales y su aparato gubernamental.

En este contexto, el municipio es la esfera más próxima al ciudadano, la que conoce sus problemas y atiende las necesidades de manera directa. De ahí la importancia de conocer las normas que lo rigen, su funcionamiento, los órganos que lo integran, así como los mecanismos y procedimientos del sistema electoral municipal por los que se designa a munícipes titulares.

Como respuesta a la justificación que antecede el presente asunto, es importante reconocer al municipio como un orden de gobierno, no como un nivel; el sistema federal debe respetar sus facultades y competencias, como una fuente de libertad política y autonomía, y de eficiencia en la vida pública, considerando el desarrollo inicial desde lo local.

Es importante también considerar el tema de la reelección municipal como una oportunidad para que las administraciones permanezcan en el poder por un periodo adicional; así los principales beneficios inmediatos son el cumplimiento de las promesas en un corto plazo, la continuidad de los proyectos, obras y servicios públicos a mediano y largo plazos, y una mayor información para que los ciudadanos puedan utilizarla para evaluar y monitorear sus desempeños.

Además de los mecanismos de participación directa es necesaria la creación de instituciones electorales municipales —que limiten el monopolio de los partidos políticos sobre las decisiones para asignar los recursos

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

gubernamentales—, así como mejorar los órganos de fiscalización municipal y contribuir con el desempeño eficiente de las jornadas electorales, reguladas en ordenamientos que fundamenten su aplicación. Es evidente que la variación de normatividad local respecto del derecho electoral municipal y la variación o ausencia de reglamentación son muestra de los retos a los que se enfrentan los ciudadanos al votar (López 2003, 34).

La reforma del 10 de febrero de 2014 también es un tema clave, ya que la reelección inmediata de las autoridades que conforman al ayuntamiento puede dar continuidad a diversas políticas y programas que han logrado dar resultados, y también someter a los servidores públicos de elección popular directa —presidentes municipales, regidores y síndicos— al escrutinio público, para que en un marco de rendición de cuentas se refrende la confianza ciudadana.

El municipio y su origen

Etimológicamente, la palabra municipio proviene del latín y está compuesta de dos locuciones: el sustantivo *munus, muneris* que significa 'cargas' u 'obligaciones', 'tareas' u 'oficios', y el verbo *capio, capis, capere*, que se refiere a 'tomar', 'hacerse cargo de algo', 'asumir ciertas cosas'. De la unión de estas dos palabras surge el término *municipium,* que se utilizaba para hacer referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias a favor de Roma que atañían a la vida comunitaria.

De acuerdo con el *Diccionario de la lengua española* (RAE 2006) municipio es "el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento". Mientras que la *Enciclopedia Jurídica Omeba* lo define como:

> Una persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y pecu-

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

liares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o Nacional (*Enciclopedia Jurídica Omeba* 1964, 68).

Por su parte, Jorge Fernández entiende al municipio:

Como la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de el orden público, asegurar la prestación de servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad (Fernández 2002, 85).

Después de analizar diversas definiciones referentes al municipio, se considera que la más acertada, por reunir los aspectos más sobresalientes del mismo, es la proporcionada por Francisco Quintana, quien indica:

El municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un Ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y organización política del Estado (Quintana 1995, 9).

En este sentido, Teresita Rendón afirma:

El origen del municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aun cuando hay indicios de suficiente validez como para afirmar que en pueblos de alto grado de civilización como fueron Grecia, Roma o el Imperio Azteca, se desarrolló como forma de organización político-social (Rendón 2005, 13).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En efecto, en las sociedades mencionadas se conocieron con diferentes denominaciones las formas de agrupación de los miembros de un pueblo, de los que puede afirmarse que prefiguraban los rasgos distintivos de la institución municipal.

Del origen del municipio se han desarrollado diversas corrientes doctrinales, entre las cuales destacan las que sostienen su origen divino, las iusnaturalistas o sociológicas, las jurídicas o formalistas y las administrativas.

Sistemas de gobierno municipales desde la perspectiva teórica

Tal como ocurre en la Federación y en las entidades federativas, el municipio en su calidad de poder es un elemento importante; con el uso de la fuerza pública toma decisiones de manera obligatoria para toda la población; a diferencia del ámbito estatal, no es soberano sino autónomo.

Al igual que en derecho comparado, existen varias formas de gobierno municipal que incluyen sistemas colegiados de asamblea, gobiernos de comisión, el monocrático de gerente y el mixto del binomio consejo-alcalde (López 2003, 34).

El gobierno municipal de asamblea se emplea en diversos países; en el sur de Alemania, por ejemplo, con la llamada *Einkorpersystem*, presidida por el *bungomaestre,* quien es sujeto de las decisiones del cuerpo colegiado. En cambio, el modelo británico se caracteriza por un régimen de asamblea, en los condados existe un alcalde (*mayor*) y en las demás unidades locales un presidente (*chairman*), ambos tienen competencia de tipo honorífico y representativo.

El gobierno municipal de comisión se deposita en un cuerpo colegiado de funcionarios que reúnen en sí las facultades deliberantes, ejecutivas y administrativas. Los comisionados guardan entre sí el mismo estatus y presiden la comisión de forma rotativa, basándose en todo momento en el principio de igualdad que rige a esta forma de gobierno. Ente sistema lo aplican en Galveston, Texas, Iowa y otros condados de Estados Unidos

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de América. La comisión se encuentra presidida por un alcalde sin mayores facultades, es depositaria de todas las facultades del gobierno municipal y su trabajo se divide entre los *commissioners* y departamentos en atención de los diferentes ramos.

El tercer sistema, denominado gobierno municipal o de *city manager*, aparece en el siglo XX en Estados Unidos de América; modelo fincado en la actuación de un gerente, que es un técnico experto de la administración ejecutiva de la municipalidad. El gerente tiene absoluta autoridad para designar a sus colaboradores y dirigir su trabajo. Además de tener el control absoluto está obligado a reportar a la comisión los asuntos más importantes de la localidad en el llamado plan de política local. El administrador municipal es nombrado y elegido por votación popular. Las primeras ciudades en adoptar este sistema fueron Cincinnati, Dallas, Kansas City y San Diego.

El cuarto modelo, denominado gobierno mixto de binomio consejo--alcalde, apareció en Francia en el antiguo régimen, al año siguiente de la Revolución francesa. En este caso, el poder municipal se deposita en dos órganos completamente diferentes: uno de carácter ejecutivo llamado alcalde, mayor o prefecto y otro de carácter deliberante o reglamentario denominado consejo, junta o cámara municipal. La característica más significativa de este sistema es la colaboración o complementación de actividades entre sus miembros, sin que existan interferencias o confusiones en sus funciones. Como ejemplos de este sistema se pueden señalar los gobiernos municipales de Brasil y Venezuela. En el municipio brasileño el gobierno opera con un prefecto encargado de las labores administrativas o ejecutivas y una Cámara de Vereadores (regidores) facultada para expedir los bandos y reglamentos municipales. De manera similar, en Venezuela existen el alcalde (con funciones ejecutivas) y el Consejo (con facultades reglamentarias o deliberantes).

Finalmente, el sistema de gobierno municipal en México se encuentra encomendado al ayuntamiento, no encuadra en la forma de gobierno de órganos duales consejo-alcalde, toda vez que entre los miembros del

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

ayuntamiento no existe una división del Ejecutivo con el órgano deliberante, y el presidente municipal forma parte de dicho órgano, presidiéndolo y participando con voz y voto en la toma de decisiones. Por ello resulta más factible clasificar a los gobiernos municipales mexicanos en el sistema de gobierno por comisión, con la única excepción de que la comisión (en este caso, ayuntamiento) no se preside de forma rotativa, ya que en todo momento corresponde al presidente municipal.

Reformas electorales en el ámbito municipal

Etimológicamente, la palabra municipio surge como concepto jurídico en Roma. Proviene del latín *munus,* que significa 'cargas, tareas y obligaciones', y el verbo *capio,* que se refiere a 'tomar, asumir ciertas cosas o hacerse cargo de algo'. De la unión de estas dos palabras surge el término *municipium,* que hace referencia a la forma organizacional de una comunidad, mediante la cual sus miembros están obligados a pagar ciertos tributos.

Para Fernández (2010, 37-8), el gobierno municipal es la personificación jurídica de un grupo humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de lograr el orden público y asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de la comunidad.

Es importante distinguir el municipio del ayuntamiento, este último proviene del latín *ayuntare* y del sufijo -miento, que significa 'acto', 'efecto' o 'unión de dos o más individuos para formar grupos'. Para Quintana

> es el órgano colegiado y deliberante, de elección popular, encargado del gobierno y la administración del municipio, integrado por un presidente, una o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas del Estado (Quintana 1995, 6).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

De acuerdo con las definiciones analizadas en los párrafos anteriores, se podría exponer un concepto propio, al decir que el municipio en México es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un ámbito de gobierno con capacidad jurídica, política, administrativa y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior. Mientras que el ayuntamiento es un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integra con individuos que son electos, como asamblea popular, órgano principal y máximo del gobierno local, en el que se concreta para su representación la personalidad del municipio, la voluntad y por quien se ejerce todo el poder municipal.

Los antecedentes del municipio en la cultura azteca se encuentran en la figura del *calpulli*, espacio en el que se asentaba un grupo de personas de un mismo linaje, y su forma de gobierno se relacionaba con cuestiones religiosas y de parentesco (Orozco 1978, 73). El *calpulli* era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia. Así, en su organización se encuentran los siguientes integrantes:

1) El *tecuhtli*, responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra.
2) Los *tequitlatos* dirigían los trabajos comunales.
3) Los *calzizques* recaudaban los tributos.
4) Los sacerdotes y médicos hechiceros estaban al cuidado del *calpulli.*

La colonización de América se justificó jurídicamente por la institución municipal. El primer acto realizado en el territorio de la Nueva España encaminado a la organización de un cuerpo político fue la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519, por Hernán Cortés. Posterior-

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

mente, en 1521 fundó el Primer Ayuntamiento Metropolitano en Coyoacán. Adicionalmente, Cortés dictó ordenanzas que sentaron las bases de las organizaciones de las ciudades y en donde se regulaban materias como el nombramiento de autoridades, la formación de cabildos y el servicio militar.

En la época de la Nueva España, la Constitución Gaditana de 1812 dedica todo el primer capítulo de su título VI al tema de los ayuntamientos, como forma de gobierno de los pueblos, y aun cuando no hace mención expresa al municipio, sí hace referencia a las ordenanzas en sus artículos 319 y 321.

En la Constitución de Apatzingán, el artículo 208 dispuso que en los pueblos, villas y ciudades continuaran los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adoptara otro sistema, a reserva de las variaciones que introdujera el Congreso, consultando la felicidad y el bienestar de los ciudadanos.

Por su parte, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 23 de febrero de 1823 indica en el artículo 21 que:

> Las elecciones de ayuntamientos, se harán con arreglo al decreto de la junta nacional instituyente, éstas y las de diputados se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma junta, y circulará al gobierno de manera oportuna.

En cambio, en el Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824 no se ocuparon del municipio, no regulan ninguna figura al respecto. Mientras que la Constitución de 1836 regula los ayuntamientos al disponer, en la ley sexta, la existencia de las alcaldías como órganos colegiados electos popularmente en las capitales de los departamentos. En los términos del artículo 23 de la ley en comento, los ayuntamientos deben ser elegidos popularmente, el número de alcaldes, regidores y síndicos se fijará por las juntas departamentales respectivas, de conformidad con el gobernador.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Por su parte, el primer texto constitucional que reguló el municipio fue la Constitución de 1857, que en el artículo 31 estableció la obligación de todos los ciudadanos de contribuir para los gastos públicos, tanto de la federación como del estado y municipio en que residieran, de la manera proporcional y equitativa en que dispusieran las leyes. El artículo 72, fracción VI, de la misma ley dispuso la facultad del Congreso para arreglo del Distrito Federal y territorios, teniendo como base que los ciudadanos eligen popularmente a las autoridades municipales y judiciales.

Por primera vez, la Constitución de 1917 reguló al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, y como base para la organización del Distrito Federal y los territorios federales, que es la organización de los municipios, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y consagrando al municipio como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, conforme a las siguientes bases.

> I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridades intermedias entre el gobierno del Estado.
>
> III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y patrimonio propio para todos los efectos legales.
>
> II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirá al gasto público del Estado en la proporción y términos que señale la legislatura local (Fernández 2010, 43).

El artículo 115 constitucional ha sido objeto de numerosas reformas; a la fecha han sido 15 cambios en el texto original, que se muestran en el cuadro 1.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Cuadro 1. Reformas constitucionales al artículo 115

20 de agosto de 1928	29 de abril de 1933	8 de enero de 1943	12 de febrero de 1947	17 de octubre de 1953
Estableció el número mínimo de diputados que integran las legislaturas de los estados.	Estableció la no reelección de legisladores locales y atribuciones municipales para el periodo inmediato siguiente, pero sí para los subsecuentes.	Se extendió el periodo máximo de encargo de los gobernadores de cuatro a seis años.	Se estableció la participación de la mujer en igualdad de condiciones que los varones durante los procesos electorales municipales.	Se suprimió el contenido de la reforma anterior debido a que fue reformado el artículo 34 constitucional para reconocer los derechos políticos de la mujer.

7 de febrero de 1976	6 de diciembre de 1977	3 de febrero de 1983	17 de marzo de 1987	23 de diciembre de 1999
Se adicionaron las fracciones IV y V para dotar al municipio de facultades en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y conurbaciones.	Se introdujo el sistema de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en los ayuntamientos.	Reforma integral que estableció la suspensión y desaparición de ayuntamientos y revocación de autoridades municipales; autonomía jurídica; prestación exclusiva de servicios públicos; enumeración de ingresos municipales; regulación de la representación proporcional en los ayuntamientos y la regulación de las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores.	Se consolidó de manera exclusiva el artículo 115 para regular asuntos municipales, normando mediante el artículo 116 las cuestiones referentes a las entidades federativas.	Reconocimiento del ayuntamiento como ámbito de gobierno; precisión de la autonomía jurídica y leyes estatales de asuntos municipales; modificaciones en servicios públicos e ingresos municipales; ampliación de asociación de municipios y reformulación en materia de desarrollo urbano, ecología y planeación regional.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Continuación.

14 de agosto de 2001	18 de junio de 2008	24 de agosto de 2009	10 de febrero de 2014	29 de enero de 2016
Se permitió la coordinación y organización de los pueblos indígenas en virtud de la reforma constitucional en dicha materia.	Debido a la reforma constitucional en materia penal, se estableció que el presidente municipal estaría a cargo de la policía preventiva conforme a la ley de seguridad pública del estado.	Se estableció que las legislaturas locales aprobarían las leyes de ingresos de los municipios y revisarían y fiscalizarían sus deudas públicas. Por otro lado, se determinó que los ayuntamientos aprobarían su presupuesto de egresos.	Con motivo de las reformas constitucionales en materia electoral, se fijó en la Constitución la reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos para un periodo adicional.	Como parte de la reforma de Ciudad de México, lo dispuesto para que los municipios cumplan con sus funciones del artículo 27 constitucional.

Fuente: Elaboración propia con base en Loza (2010, 24).

El texto original del artículo 115 constitucional, fracción I, indica que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que las leyes orgánicas municipales determinen. Prohíbe a la Federación y a las entidades federativas que designen autoridades que supervisen, vigilen o controlen a los ayuntamientos; además, para que el municipio pueda desarrollarse por sí mismo, debe ser congruente con la voluntad de los vecinos y no con intereses particulares.

El municipio se autogobierna por sus vecinos, mediante un ayuntamiento, el órgano colegiado que toma decisiones por deliberación y mayoría de votos, y cuyos integrantes son un presidente municipal, síndicas o síndicos, y varios regidores, de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal, designados por sufragio popular, libre, secreto y directo por principios de mayoría relativa y representación proporcional. Este último es solo para designar regidores, y en algunos municipios también a los síndicos; además, por cada miembro propietario se elige un suplente.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El criterio que se ha utilizado para la integración de los ayuntamientos en cuanto al número de sus miembros se puede formar atendiendo al número de habitantes que tenga cada municipio:

1) Un presidente, un síndico y siete regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional cuando tengan una población de hasta 150,000 habitantes.
2) Un presidente, dos síndicos y siete regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional cuando tengan más de 150,000 habitantes.
3) Un presidente, dos síndicos y nueve regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional cuando tengan más de 500,000 y hasta un millón de habitantes.
4) Un presidente, dos síndicos y 11 regidores de mayoría relativa y hasta un síndico y cinco regidores de representación proporcional cuando tengan más de un millón de habitantes.

De acuerdo con la Constitución general, las constituciones locales, leyes y códigos electorales, para participar en los procesos electorales municipales los partidos políticos locales o nacionales deberán haber obtenido el registro correspondiente por lo menos un año antes de la jornada electoral. La Constitución no establece la duración del periodo de gobierno de los ayuntamientos en los municipios, por esta razón, las constituciones locales están en libertad de determinar el plazo de su gestión; sin embargo, en todos los estados se establece como término tres años.

De las elecciones municipales destacan los principios que habrán de dar sustento a su validez y determinar los resultados de los procesos electorales; sobresalen dos grandes rubros: principio de mayoría y de representación proporcional.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El principio de mayoría propone que sea la mayoría de votos la que resuelva el resultado de la elección, dividido en dos modalidades: mayoría absoluta, que reconoce como ganador al candidato que obtenga más de la mitad de los votos válidos emitidos, y mayoría relativa, en la cual gana la elección el candidato que obtiene el mayor número de votos válidos emitidos, sea cual sea el porcentaje de votación alcanzado. Por su parte, el propósito del principio de representación proporcional consiste en reflejar la fidelidad del electorado respecto de los partidos políticos, para integrar un órgano colegiado, mediante la repartición de asientos, curules o escaños, supuestamente en proporción al número de votos válidos obtenidos; para ello se han adoptado fórmulas electorales más o menos complejas.

En el ámbito municipal, los bandos de policía y los reglamentos respecto a temas vinculados con las elecciones, como la colocación de propaganda electoral, los convenios que los ayuntamientos celebran con las autoridades para el retiro de tales carteles una vez concluida la jornada electoral, así como los convenios que celebran los institutos electorales con los ayuntamientos del estado para la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de autoridades auxiliares municipales, y las bases de colaboración que convengan las autoridades electorales con sus respectivas juntas locales del Instituto Nacional Electoral.

Los cargos de elección popular directa

Según el investigador Enrique Arnaldo Alcubilla “hemos combatido ferozmente el presidencialismo federal pero no el local” (2009, 23), lo cual significa que las instituciones de corte municipalista son prácticamente las mismas que las del siglo pasado; sin embargo, otro elemento importante que se debe considerar es que la reforma contempla la figura de la reelección, de ahí que cada estado ha interpretado de manera diferente la fracción del artículo 115 constitucional, lo que ha dado una varianza en el principio de representación proporcional.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El proceso electoral de 2018 dio inicio oficialmente el 8 de septiembre de 2017 y buscó alistar los preparativos de la jornada electoral, que se llevó a cabo el 1 de julio. Dicho proceso comprendió un conjunto de actividades en las cuales se vieron inmersos partidos políticos, ciudadanos y autoridades electorales federales y locales, integrado en cuatro etapas: la preparación de la elección; la celebración de la jornada electoral; la publicación de resultados; la declaración de validez y el dictamen y declaraciones de validez de la elección.

Los cargos de votación popular federal fueron, en primer lugar, la presidencia de la república; seguida de 500 diputaciones federales, distribuidas en 300 por el principio de mayoría relativa y 200 por representación proporcional; 128 senadores, divididas en 64 elementos por mayoría, 32 plurinominales y 32 por primera minoría, dando un total de 629 puestos.

Cuadro 2. Elección federal

Territorio mexicano	Presidente de la república	Diputados		Senadores		
		Mayoría relativa	Representación proporcional	Mayoría relativa	Representación proporcional	Primera minoría
32 entidades	1	300	200	64	32	32

Fuente: Elaboración propia con datos de los consejos e institutos estatales electorales.

En el ámbito local, se renovaron ocho gubernaturas, en Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz, Yucatán, y la jefatura de gobierno en Ciudad de México; con excepción de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Nayarit, Tlaxcala y Veracruz. Mientras que en el ámbito municipal se renovaron 585 diputaciones locales por mayoría relativa y 387 de representación proporcional.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Cuadro 3. Elecciones locales y municipales

Entidad	Gobernador	Jefe de gobierno	Diputados		Gobiernos municipales
			Mayoría relativa	Representación proporcional	
Aguascalientes	No aplica	No aplica	18	9	11
Baja California	No aplica	No aplica	16	9	5
Baja California Sur	No aplica	No aplica	16	5	5
Campeche	No aplica	No aplica	21	14	11
Coahuila	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	38
Colima	No aplica	No aplica	16	9	10
Chiapas	1	No aplica	24	16	124
Chihuahua	No aplica	No aplica	22	11	67
Ciudad de México	No aplica	1	33	33	16
Durango	No aplica	No aplica	15	10	39
Estado de México	No aplica	No aplica	45	30	125
Guanajuato	1	No aplica	22	14	46
Guerrero	No aplica	No aplica	28	18	81
Hidalgo	No aplica	No aplica	18	12	84
Jalisco	1	No aplica	20	18	125
Michoacán	No aplica	No aplica	24	16	113
Morelos	1	No aplica	18	12	33
Nayarit	1	No aplica	12	8	20
Nuevo León	No aplica	No aplica	26	16	51
Oaxaca	No aplica	No aplica	25	17	570
Puebla	1	No aplica	26	15	217
Querétaro	No aplica	No aplica	15	10	18
Quintana Roo	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	11
San Luis Potosí	No aplica	No aplica	15	12	58
Sinaloa	No aplica	No aplica	24	16	18
Sonora	No aplica	No aplica	21	12	72
Tabasco	1	No aplica	21	14	17

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Continuación.

Entidad	Gobernador	Jefe de gobierno	Diputados		Gobiernos municipales
			Mayoría relativa	Representación proporcional	
Tamaulipas	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	43
Tlaxcala	No aplica	No aplica	15	10	60
Veracruz	1	No aplica	30	20	212
Yucatán	1	No aplica	15	10	106
Zacatecas	No aplica	No aplica	18	12	58
Total	**8**	**1**	**585**	**387**	**2,464**

Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2018a).

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi 2015) y el INE (2018d), en México existen 2,464 municipios, de los cuales 1,612 ayuntamientos fueron renovados; Baja California Sur con 5 alcaldías, Campeche 11, Chiapas 122, Chihuahua 67, Ciudad de México 16, Coahuila 38, Colima 10, Estado de México 125, Guanajuato 46, Guerrero 80, Jalisco 125, Michoacán 112, Morelos 33, Nuevo León 51, Oaxaca 153, Puebla 217, Querétaro 18, Quintana Roo 11, San Luis Potosí 58, Sinaloa 18, Sonora 72, Tabasco 17, Tamaulipas 43, Yucatán 106 y Zacatecas 58 municipalidades.

El número de miembros de los ayuntamientos es variable en cuanto se refiere a los funcionarios electos, de acuerdo con los rangos de población, por ejemplo, en Guanajuato la elección de ediles es variable, algunos ayuntamientos son gobernados por 1 síndico, mientras que en otros existe compatibilidad de contar con 2; en cuanto a regidores, la Ley Orgánica Municipal de la entidad prevé que sus municipios cuenten con 8 y los de mayor población tendrán 12. Según lo establece el artículo 109 de la Constitución guanajuatense, los funcionarios populares son elegidos por principio de mayoría relativa, en tanto que los regidores por el principio de representación proporcional.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En Yucatán, según previene la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, los ayuntamientos se integran con una cantidad variable de miembros, que va desde 5 hasta 19 regidores, de acuerdo con el número de habitantes, de los cuales uno será electo por el principio de mayoría relativa con el carácter de alcalde y otro en el cargo de síndico, en el tema de regidores solo un edil se elige por el principio de mayoría relativa; el resto, por el de representación proporcional.

En Estado de México eligen por mayoría relativa a regidores y en bloques a síndicos, esto último significa planillas cerradas. Así, cuando se trata de alcaldías que tienen una población de menos de 150,000 habitantes, el presidente, un síndico y 6 regidores, son electos por plantilla según el principio de mayoría relativa y hasta 4 regidores según el principio de representación proporcional, en tanto que municipios de más de un millón de habitantes, el alcalde, 2 síndicos y 11 regidores son electos por plantilla según principio de representación proporcional.

Para el resto de las entidades federativas, el método de elección de los cargos de elección popular directa son mediante planilla; según el principio de mayoría relativa en cada municipio hay un presidente, 2 síndicos y 9 regidores, y de acuerdo con el principio de representación proporcional, habrá un síndico y hasta 7 regidores cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500,000 y menos de un 1,000,000 de habitantes, mientras que para Ciudad de México hay un jefe de gobierno y concejales, 60 % serán electos por mayoría relativa y 40 % por representación proporcional.

De acuerdo con datos del INE (2018b) para la elección del 1 de julio de 2018 se encontraban inscritos en la lista nominal 87,945,626 ciudadanos. Las entidades que tuvieron el mayor número de ciudadanos registrados en sus listas fueron Estado de México, con 11,648,461; Ciudad de México, con 7,563,547; Jalisco, 5,584,706, y Veracruz, con 5,706,563 de personas.

Los resultados muestran que los ciudadanos decidieron cambiar de gobierno. MORENA obtuvo triunfos importantes en varias capitales del país.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En Baja California Sur, el partido obtuvo triunfos en 3 de 5 alcaldías, consiguiendo a Los Cabos como la capital más importante. En Campeche, Tenabo y Escárcega. En Chihuahua, 5 de 64 alcaldías, destacan Cuauhtémoc y Juárez. En Coahuila obtuvieron el triunfo 38 presidencias municipales, destacan Parras de la Fuente y Piedras Negras. En Colima, 4 municipios, entre ellos, Manzanillo y Tecomán, considerados de mayor violencia. En Estado de México 48 de 125, comandados por el tricolor. En Guanajuato, MORENA venció con 46, entre estos, Salamanca y Apaseo el Alto.

En Guerrero, 13 de 81, ganó Iguala, Tlapa y Acapulco. En Jalisco, 7 de 25 alcaldías, por ejemplo, La Barca, Cocula y Tecalitán. En Michoacán, 20 de 112, sobresalen Lázaro Cárdenas, Zamora, Apatzingán y Buenavista. En Nuevo León, 3 de 51 gobiernos municipales. En Oaxaca, 35 de 152, triunfaron en la capital, Asunción Nochixtlán, Santo Domingo, Tehuantepec, Salinas Cruz, Juchitán de Zamora y Ciudad Ixtepec. En Puebla, dominaron 47 de 213 localidades, destacan la capital y San Andrés Cholula. En Quintana Roo, MORENA logró obtener 11, figura Cancún, la capital y Solidaridad. Mientras que en San Luis Potosí, 5 de 58 alcaldías. En Sinaloa, 7 de 18, venciendo en Guasave, Mazatlán, Navolato y la capital. De 72 ayuntamientos en Sonora, 19 fueron para MORENA, conquistando la capital, Guaymas, Nogales y Navojoa. En tanto, en Tamaulipas, 5 ediles de 43 dominaron ciudades, entre ellas, Matamoros y Ciudad Madero. Por último, Zacatecas 10 de 58 ayuntamientos, incluidas la capital y Fresnillo.

En esta tesitura, realizando un análisis destallado del Presupuesto de Egresos de la Federación para las elección de 2018, se destinaron $24,215,000,000, distribuido en presupuesto base, que abarca el funcionamiento interno del instituto, participando todas sus unidades responsables, con $9,754,640,252 destinados a proyectos específicos, incluyendo la organización de los procesos electorales federal y local, la actualización de los procesos registrales (atendiendo a la entrega de credenciales para votar), la coordinación del sistema nacional electoral, entre otros rubros, y las prerrogativas entregadas a los partidos políticos nacionales con un monto de $6,788,900,016 pesos (INE 2018a).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Los recursos fueron aprobados por el Consejo General del INE después de realizar un recorte; producto de la adecuación hecha por la Cámara de Diputados, se tuvo una reducción de $800,000,000 en comparación con 2017; a pesar de esa decisión, el financiamiento público destinado a los partidos no se vio afectado. El Instituto tuvo previsto instalar un total de 155,000 casillas en todo el país, las cuales fueron atendidas por 1,500,000 mexicanos, quienes participaron como presidentes, secretarios, primer escrutador y segundo escrutador, además de 3 suplentes generales, buscando garantizar así el funcionamiento de las mesas directivas en todas las secciones electorales.

La reelección de los munícipes en México

En el artículo 83 de la Constitución de 1917 se estableció la no reelección del Poder Ejecutivo federal, es decir, del presidente de la república; sin embargo, a los legisladores sí se les permitió la reelección, y fue en 1933 cuando se prohibió la reelección para todos. Después de 11 años, se promulgó la Ley Electoral de 1946, con nuevas reglas de disciplina y respeto para todos los partidos.

De acuerdo con José Ramón Cossío y Fernando Franco, la reelección se entiende como:

> El derecho de un ciudadano (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo o mandato (Cossío y Franco 1997, 816).

Por otra parte, según el *Diccionario universal de términos parlamentarios* (Cámara de Diputados 1997), es la posibilidad jurídica de un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su ejercicio.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Con la reforma político-electoral de 2014 se estableció en el artículo 115 la reelección consecutiva para los cargos de presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo adicional, siempre y cuando el tiempo de mandato no sea superior a tres años. La reforma contempla también al cabildo en pleno, junto con todos sus suplementos, presentando la licencia tres días antes de que inicie el proceso electoral para separarse del cargo.

Durante algunos años, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato y Querétaro permitieron la reelección para autoridades municipales siempre y cuando fuera un cargo distinto al que se tenía: un síndico o regidor podía postularse para el cargo de alcalde. Este mecanismo fue cancelado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al dictaminar que se viola lo establecido en la Carta Magna.

Por su parte, el artículo 116 regula que las constituciones de los estados deberán disponer la elección hasta por cuatro años consecutivos, pero la falta de criterios específicos para que aquellos regulen el proceso para quienes busquen la elección consecutiva puede generar un uso discrecional de los ayuntamientos en su promoción.

De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad, los munícipes podrán ser reelectos por un periodo adicional de tres años en Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. En tanto que Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas y Zacatecas aprobaron la reelección inmediata para sus legisladores locales por dos periodos, es decir, seis años.

Entre las causas que impulsaron la reelección inmediata, además de aprovechar el talento y la experiencia y dar seguimiento a políticas públicas a largo plazo y proyectos de vanguardia, se presenta la no conclusión de los periodos, toda vez que uno o dos años antes pedían licencia para buscar otro puesto de elección popular. Con la reforma, los gobernantes deben rendir cuentas a los ciudadanos, quienes evalúan y deciden si son

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

aptos para continuar con el cargo. Además, se abre la oportunidad para otros aspirantes, lo que genera una competencia rígida.

En contraste, también existen desventajas en la reelección inmediata, tal como afirma Armando Soto (2015), pasar dos periodos en el mismo cargo es un exceso que podría derivar en vicios legislativos y personales; no se debe olvidar que los recursos y programas sociales son parte de la campaña de los gobernantes, quienes en muchas ocasiones las condicionan para obtener el mayor número de votos posibles.

Con las elecciones del 1 de julio de 2018 se renovaron 1,613 municipalidades en 25 entidades federativas, incluidas las 16 alcaldías de Ciudad de México. De los funcionarios gobernantes, 2,293 tuvieron la opción de reelegirse.

Conclusiones

Existe en la actualidad una gama de documentos y leyes en materia electoral, tanto federal como estatal; sin embargo, en el caso de los municipios queda mucho por hacer para tener elecciones auténticamente limpias, libres y expeditas, para lo cual es indispensable, además de perfeccionar el marco jurídico electoral, incluir a las municipalidades del país y a las nuevas alcaldías de Ciudad de México, y avanzar hacia una cultura democrática que dé lugar a un cumplimiento eficiente de la norma y acabe con prácticas fraudulentas como el acarreo de electores, actas ilegibles, caída del sistema, fraude cibernético, entre otras.

Con el argumento de la falta de experiencia de los munícipes para hacer frente a todas las necesidades y problemáticas, así como el tiempo limitado para continuar con proyectos a mediano y largo plazo, surge la reelección, aprobada desde la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, con la que la mayoría de los ayuntamientos podrá buscar esta opción; sin embargo, para que funcione, la ciudadanía necesita contar con suficiente información para evaluar y monitorear la gestión de sus gobiernos y así ejercer el voto como un mecanismo de rendición de cuentas.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Fuentes consultadas

Acta Constitutiva y Constitución Federal de 1824. 1824. México: H. Cámara de Diputados. [Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf (consultada el 04 de octubre de 2018)].

Alcubilla, Enrique Arnaldo. 2009. *Elecciones locales.* España: Wolters Kluwer.

Cámara de Diputados. 1997. *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Vol. I. T. I. México: Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados.

Código Municipal para el Estado de Chihuahua. 1995. México: H. Congreso de Chihuahua. [Disponible en http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/codigos/archivosCodigos/19.pdf (consultada el 20 de septiembre de 2018)].

Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza. 2018. México: H. Cámara de Diputados. [Disponible en http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa07.pdf (consultada el 18 de agosto de 2018)].

Código Municipal para el Estado de Tamaulipas. 2017. México: H. Cámara de Diputados. [Disponible en http://finanzas.tamaulipas.gob.mx/uploads/2018/02/compendio_fiscal/CODIGO_MUNICIPAL_PARA_EL_ESTADO_DE_TAMAULIPAS.pdf (consultada el 18 de agosto de 2018)].

Constitución de 1857. 1857. México: H. Cámara de Diputados. [Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf (consultada el 20 de agosto de 2018)].

Constitución de 1917. 1917. México: Biblioteca del Congreso Estados Unidos. [Disponible en https://www.loc.gov/exhibits/mexican-revolution-and-the-united-states/constitution-1917-sp.html (consultada el 07 de octubre de 2018)].

Constitución de Apatzingán. 1814. México: Cámara de Diputados. [Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf (consultada el 15 de agosto de 2018)].

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución Gaditana de 1812. 1812. México: H. Cámara de Diputados. [Disponible en http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812_cd.pdf (consulta 02 de septiembre de 2018)].

Constitución Política de la Ciudad de México. 2017. México: Asamblea Legislativa. [Disponible en http://aldf.gob.mx/archivo-922a1854fcc77c5bc4d93251a297c2f1.pdf (consultada el 21 de septiembre de 2018)].

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. S. f. México: H. Cámara de Diputados. [Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_260319.pdf (consultada el 23 de octubre de 2018)].

Cossío Díaz, José Ramón y Fernando Franco. 1999. "Reelección a debate". *Revista Hacienda Municipal* 87: 23-5.

Enciclopedia Jurídica Omeba. 1964. Argentina: Omeba.

Fernández Ruiz, Jorge. 2002. *Servicios públicos municipales*. México: Instituto Nacional de Administración Pública/IIJ-UNAM.

——. 2010. *Las elecciones municipales*. México: TEPJF.

Flores, Armando. 2015. "Reflexiones en torno a la relección de senadores y diputados del Congreso de la Unión". *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* (julio-diciembre): 8-12.

INE. Instituto Nacional Electoral. 2017a. Calendario Electoral 2018. Disponible en http://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/02/Mapa-electoral-2018.pdf (consultada el 9 de octubre de 2018).

——. 2017b. El INE no solicitará un peso más para su operación, con el objetivo de salvaguardar su autonomía. Disponible en https://centralelectoral.ine.mx/2017/12/08/aprueba-consejo-general-ajuste-presupuesto-del-ine-para-2018/ (consultada el 9 de octubre de 2018).

——. 2018a. Bases generales del Presupuesto de Egresos, en Fiscalización y rendición de cuentas. Disponible en https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/fiscalizacion/ (consultada el 9 de octubre de 2018).

——. 2018b. Calendario Electoral 2018. Disponible en https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/ (consultada el 8 de octubre de 2018).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

——. 2018c. Estadísticas del Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores. Disponible en http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/index.php (consultada el 10 de octubre de 2018).

——. 2018d. Estadísticas del Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores. Disponible en https://listanominal.ine.mx/ESTADISTICAS/index.php (consultada el 10 de octubre de 2018).

Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2015. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, cifras en México. Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/ (consultada el 19 de octubre de 2018).

Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa. 2016. México: H. Cámara de Diputados de Sinaloa. [Disponible en http://www.transparenciasinaloa.gob.mx/images/stories/leyes_sinaloa/LEY_DE_GOBIERNO_MUNICIPAL.pdf (consultada el 22 de septiembre de 2018)].

Ley de Gobierno y Administración Municipal. 2012. México: Cámara de Diputados.

Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo. 2017. México: H. Cámara de Diputados. [Disponible en http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L38-XV-20062018-694.pdf (consultada el 19 de agosto de 2018)].

Ley de Municipalización para el Estado de Chiapas. 2017. México: H. Cámara de Diputados Chiapas. [Disponible en https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0129.pdf?v=MQ== (consultada el 27 de septiembre de 2018)].

Ley del Municipio Libre del Estado de Colima. 2018. México: H. Cámara de Diputados. [Disponible en http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/LeyesEstatales/municipio_libre_01abril2017.pdf (consultada el 20 de agosto de 2018)].

Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. 2018. México: H. Cámara de Diputados. [Disponible en https://docs.mexico.justia.com/estatales/tlaxcala/ley-municipal-del-estado-de-tlaxcala.pdf (consultada el 20 de agosto de 2018)].

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes. 2003. México, H. Cámara de Diputados de Aguascalientes. [Disponible en http://www.congresoags.gob.mx/Transparency/getlaws# (consultada el 24 de septiembre de 2018)].

Ley Municipal para el Estado de Nayarit. 2016. México: H. Cámara de Diputados. [Disponible en http://seplan.gob.mx/Archivos/MostrarPDF/6 (consultada el 20 de agosto de 2018)].

Ley Orgánica del Estado de Baja California. 2014. México: H. Cámara de Diputados. [Disponible en http://seplan.gob.mx/Archivos/MostrarPDF/6 (consultada el 20 de agosto de 2018)].

Ley Orgánica del Estado de Baja California Sur. 2007. México: H. Cámara de Diputados de Baja California Sur. [Disponible en https://www.cbcs.gob.mx/index.php/cmply/1590-ley-org-gobierno-municipal-bcs (consultada el 26 de septiembre de 2018)].

Ley Orgánica del Estado del Estado de Campeche. 2018. México: H. Cámara de Diputados.

Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas. 2018. México: H. Cámara de Diputados de Zacatecas. [Disponible en http://www.congresozac.gob.mx/f/todojuridico&cual=67 (consultada el 28 de septiembre de 2018)].

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango. 2018. México: H. Cámara de Diputados.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí. 2000: México: H. Cámara de Diputados de San Luis Potosí. [Disponible en http://sanluis.gob.mx/wp-content/uploads/2015/12/Ley-Org--nica-del-Municipio-Libre-del-Estado-de-San-Luis-Potos--.pdf (consultada el 29 de septiembre de 2018)].

Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche. 2015. México: H. Cámara de Diputados del Campeche. [Disponible en http://www.ieec.org.mx/transparencia/doctos/art74/i/leyes/local/ley_organica_de_los_municipios_del_estado_de_campeche.pdf (consultada el 25 de septiembre de 2018)].

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco. 2018. México: H. Cámara de Diputados.

Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. 2017. México: H. Cámara de Diputados de Guanajuato. [Disponible en https://dga-ssp.guanajuato.gob.mx/SSP/rm_doc/M_20170626171520.pdf (consultada el 17 de octubre de 2018)].

Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo. 2011. México: H. Cámara de Diputados de Hidalgo. [Disponible en http://www.congresohidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/112Ley%20Organica%20Municipal%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf (consultad el 18 de octubre de 2018)].

Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco. 2002. México: H. Cámara de Diputados de Jalisco. [Disponible en https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20Orgánica%20Municipal.pdf (consultada el 23 de septiembre de 2018)].

Ley Orgánica Municipal del Estado de México. 2017. México: H. Cámara de Diputados del Estado de México. [Disponible en http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf (consultada el 30 de septiembre de 2018)].

Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo. 2017. México: H. Cámara de Diputados.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos. 2018. México: H. Cámara de Diputados.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León. 2015. México: H. Cámara de Diputados de Nuevo León. [Disponible en http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20GOBIERNO%20MUNICIPAL%20DEL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf (consultada el 15 de octubre de 2018)].

Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. 2018. México: H. Cámara de Diputados.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro. 2015. México: H. Cámara de Diputados de Querétaro. [Disponible en http://legislaturaqueretaro.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

gob.mx/app/uploads/2016/01/LO003.pdf (consultada el 16 de octubre de 2018)].

Leyes Constitucionales. 1836. México: H. Cámara de Diputados. [Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf (consultada el 17 de agosto de 2018)].

López Chavarría, José Luis. 2003. *Evolución de los estudios de derecho electoral municipal en México y breve panorámica de la geografía electoral*. México: IIJ-UNAM.

Loza Fontanel, Elías Iván. 2010. *Los municipios en México: facultad reglamentaria*. México: Segob.

Orozco Campos, Manuel. 1978. *Historia antigua y de la conquista en México.* México: Porrúa.

Quintana Roldán, Francisco. 1995. *Derecho municipal*. México: Porrúa.

RAE. Real Academia Española. 2006. *Diccionario de la lengua española*. Disponible en http://dle.rae.es (consultada el 23 de agosto de 2018).

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. 1823. México: Museo de las Constituciones de la UNAM. [Disponible en http://museodelasconstituciones.unam.mx/nuevaweb/wp-content/uploads/2019/02/Reglamento-pol%C3%ADtico-del-Gobierno-del-Imperio-Mexicano-1822.pdf (consultada el 16 de agosto de 2018)].

Rendón Huerta, Teresita. 2005. *Derecho municipal*. México: Porrúa.

Soto Flores, Armando. 2015. "Reflexiones en torno a la relección de senadores y diputados del Congreso de la Unión". *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 31 (julio a diciembre): 8-12.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Las coaliciones electorales deben respetar los principios rectores de las elecciones y cumplir con las bases y reglas para su conformación

Electoral coalitions must respect the guiding principles of elections and comply with the bases and rules for their formation

René Casoluengo Méndez (México)*

Fecha de recepción: 8 de mayo de 2018.
Fecha de aceptación: 15 de noviembre de 2018.

Resumen

En esta investigación se analizan las coaliciones electorales, las cuales constituyen el ejercicio de un importante derecho de los partidos políticos.

José Woldenberg menciona que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no incorporó disposición alguna relativa a los institutos políticos y que fue apenas en 1977 cuando se estableció que los partidos son entidades de interés público. El autor considera que los partidos son actores centrales en los sistemas democráticos.

Mauricio Merino estima que la historia mexicana —en su mayor parte— se ha construido por aparatos políticos y no así por partidos políticos.

En la presente investigación también se estudian los factores que influyen en la conformación de las alianzas y diversas teorías de coalición; los

* Profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. rene.casoluengo@te.gob.mx.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

principios, las bases constitucionales y las reglas para su conformación, así como los criterios sustentados, la legislación y los casos judiciales.

PALABRAS CLAVE: partidos políticos, coaliciones, principios, bases, reglas.

ABSTRACT

This research analyzes electoral coalitions, which constitute an important right of political parties.

As for the normative framework, José Woldenberg mentions that the Political Constitution of the United Mexican States reiterated that our country was a democratic, federal and representative Republic, but did not incorporate any related to them, and is was not until 1977 that it was established that political parties are entities of public interest. The author considers political parties to be central actors in democratic systems.

Mauricio Merino believes that Mexican history, for the most part, has been built by political apparatuses and not by political parties.

Our research also studies the factors that influences the formation of alliances and various coalition theories; the principles, constitutional bases and rules for their formation; the criteria, the regulation of coalitions and common candidacies in the federal states, and various cases.

KEYWORDS: political parties, coalitions, bases, rules.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Introducción

José Woldenberg, ex consejero presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), refiere que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 reiteró que México era una república democrática, federal y representativa, pero no incorporó ninguna disposición relativa a los partidos políticos y fue hasta 1977 —como fruto de la reforma política de ese momento— que se precisó, en el artículo 41, que los partidos políticos eran entidades de interés público con derechos, prerrogativas y obligaciones (Woldenberg 2005, 16-7).

Woldenberg transcribe el texto de ese momento:

> los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.
>
> Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.
>
> Los partidos políticos tendrán derecho al uso permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.
>
> En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberían contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.
>
> Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales (Woldenberg 2005, 16-7).

El texto del artículo 41 constitucional fue modificado por la reforma del 10 de febrero de 2014 y actualmente establece, en la parte respectiva, lo siguiente: "Los partidos políticos tienen como fin […] contribuir a la integración de los órganos de representación política" (DOF 2014, 12).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Como se observa, el nuevo texto —en la parte modificada que se ha señalado— perfila uno de los fines de los partidos políticos, atendiendo a un efecto jurídico concreto, el cual consiste en coadyuvar a la integración de los órganos de representación política (o sea, al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo), superando así la expresión general que contenía —antes de la reforma— el fragmento del artículo 41: contribuir a la integración y al ejercicio del poder público (que comprendería a esos poderes y, además, al Poder Judicial).

La sucesión de reformas y acontecimientos que constituyen antecedentes de las coaliciones y las candidaturas comunes en México se reseñan de manera sucinta en los siguientes términos.

La reforma realizada en 1946 permitió la formación de confederaciones nacionales de partidos y de candidaturas comunes mediante alianzas de dos o más partidos (TEPJF 2016). Silvia Gómez Tagle (2013, 564-5) mencionó que la ley de ese tiempo establecía que dos o más partidos podían formar una coalición, pero en relación con una sola elección; refiere, citando a Alejandro Olvera Acevedo, que la coalición debía inscribirse ante la Secretaría de Gobernación 90 días previamente a los comicios y nombrar a un único representante frente a los organismos electorales en relación con todos los partidos coaligados.

En 1977, como ya había referido Woldenberg, se produjo una importante reforma constitucional en materia político-electoral que reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público. Se creó, además, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), en la cual se admite el derecho de los partidos a coaligarse, fusionarse y formar frentes. Woldenberg (2005, 21-3) señala que los frentes se reconocían como instancias de unidad para fines no electorales, en tanto que las coaliciones se entendían como alianzas de carácter específicamente electoral.

Los partidos políticos, agrega, podían coaligarse para postular candidatos a la presidencia o a los cargos de senadores o diputados, pero debían hacerlo conforme a un solo registro y emblema. A efectos del registro

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de los partidos, los institutos políticos tenían dos vías: convenir en que los votos para refrendar u obtener el registro se reconocieran para uno solo de ellos —perdiendo los demás su registro— o que los votos se computaran para la coalición y que esta se convirtiera en un nuevo partido. Esas disposiciones, precisa, hacían imposibles las coaliciones en la práctica, ya que ningún partido aceptaría perder su registro para beneficiar a otro y porque la unión temporal con otros partidos —mediante una coalición— no conducía por ese solo hecho o por inducción de la ley a la creación de otro instituto político de manera invariable.

Woldenberg señala que en diciembre de 1980 y en enero de 1982 se publicaron, en el Diario Oficial de la Federación, decretos que modificaron algunas disposiciones en materia electoral; estas, puntualiza, fueron de carácter menor, pero una sí resultó de particular importancia. En esta disposición se precisó que un partido político perdería su registro si no alcanzaba 1.5 % de la votación nacional en una elección,[1] aunque también lo perdería si no designaba a los presuntos diputados que le correspondían para la integración del Colegio Electoral. Woldenberg agrega que la legislatura que fungió durante el periodo 1982-1984 no modificó la legislación en relación con los partidos políticos.

El autor relató que en 1986 se aprobaron reformas constitucionales en materia político-electoral y se creó un nuevo ordenamiento, el Código Federal Electoral, que sustituyó a la LFOPPE. Conforme al nuevo Código, los partidos tenían derecho a conformar coaliciones y a utilizar los emblemas de los partidos coaligados. Para su actuación ante los organismos electorales, los partidos coaligados debían actuar como uno solo, pero a efectos de conservar sus registros únicamente estaban obligados a establecer el orden jerárquico con la finalidad de que se les acreditara 1.5 % de los votos. Así, se regulaban los convenios de coalición y el ordenamiento permitía

[1] Woldenberg menciona que antes de la existencia de esta norma se toleraba a un partido que no obtuviese tal porcentaje en una primera ocasión, pero no en una segunda; si esto sucedía, el instituto político perdería su registro.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

que dos o más partidos, sin existir coalición, pudiesen postular al mismo candidato si contaban con su consentimiento. El Código conservaba la figura de los frentes y regulaba las fusiones.

En 1988 (TEPJF 2016), en ejercicio del derecho a formar alianzas, diversos partidos políticos construyeron el Frente Democrático Nacional para postular a Cuauhtémoc Cárdenas como su candidato al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En el periodo 1988-1991, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, lo que condujo al entonces presidente Carlos Salinas de Gortari a negociar con el Partido Acción Nacional (PAN) la aprobación de trascendentes reformas a la CPEUM. De esta manera, la reforma de 1990 suprimió las candidaturas comunes.

Woldenberg (2005, 25-9) relata que en 1989 y 1990 se reformaron nuevamente las normas legales en materia electoral y las relativas a los partidos políticos. Agrega que la reforma constitucional de 1989 conservó el sentido de las disposiciones anteriores en materia de partidos, e incorporó las normas que establecieron la corresponsabilidad de los institutos políticos en la organización de las elecciones. En 1990 se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), un nuevo ordenamiento en la materia que reintrodujo la figura del registro condicionado y que permitió a los partidos realizar fusiones, construir frentes y formar coaliciones.

En 1993, continúa Woldenberg, se reformó la CPEUM sin que se produjesen cambios de relevancia en el sistema de partidos políticos, salvo las disposiciones relativas al financiamiento destinado a estos, señalando la Constitución que la regulación específica se establecería en la ley. Respecto al ámbito de las coaliciones, el autor afirma que dichas modificaciones no implicaron avance alguno.

Así, las candidaturas comunes no fueron autorizadas por este ordenamiento y, en cuanto a las coaliciones, los partidos tenían que presentar ante el órgano electoral correspondiente (según la naturaleza de la coalición: nacional, local o distrital) sus documentos básicos, plataforma elec-

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

toral, programa de gobierno o programa legislativo. Woldenberg señala que la posible conformación de una coalición seguía siendo un procedimiento difícil y costoso para los partidos políticos.

Las reformas elaboradas en 1994 (Woldenberg 2005, 29-30) no tuvieron mayor relevancia en lo que se refiere al sistema de partidos.

En cuanto a la reforma de 1996, Woldenberg (2005, 30-52) manifiesta que esta modificó normas de carácter constitucional y legal en diversos temas electorales, entre ellos, los relativos al sistema de partidos políticos. Menciona que las normas relativas a los frentes y a las fusiones de partidos no fueron modificadas; respecto a las coaliciones, la reforma introdujo importantes cambios, ya que se flexibilizaron los requisitos y las condiciones para su conformación. El Cofipe estableció que los partidos podrían coaligarse para todas las elecciones federales, es decir, para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y para diputados y senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. Asimismo, estableció las reglas para la conformación de las coaliciones, el procedimiento y los contenidos del respectivo convenio.

Dicha reforma precisó que si dos o más partidos se coaligasen para la elección de presidente, también debían hacerlo para las elecciones de diputados y senadores por ambos principios. Asimismo, se estableció que la coalición podría actuar con el emblema adoptado o con los emblemas de los partidos coaligados, así como con la declaración de principios, estatutos y programa de acción aprobados. Los partidos coaligados debían demostrar a la autoridad electoral que sus asambleas nacionales habían aprobado la decisión de coaligarse, así como el emblema y los documentos básicos respectivos.

En cuanto a las coaliciones para diputados o senadores por el principio de representación proporcional, se dispuso que tendrían que ser totales, abarcando a los candidatos a diputados y senadores por el principio de mayoría relativa. En tanto que si se tratase únicamente de coaliciones de candidatos a diputados o senadores por el principio de mayoría

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

relativa, se permitían las coaliciones parciales para registrar entre 33 y 100 fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, y entre 6 y 20 fórmulas de candidatos a senadores por el referido principio. Si el número de fórmulas fuese superior a esas cifras, la coalición tendría que ser total.

En los siguientes años se produjeron importantes sucesos (TEPJF 2016). Como resultado de las elecciones de 1997 para diputados federales (en las cuales el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión), el entonces presidente Ernesto Zedillo encabezó el primer gobierno sin mayoría en México.

Posteriormente, en el proceso electoral 1999-2000 se conformaron dos coaliciones: "Alianza por el cambio", formada por el PAN y por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), y "Alianza por México", integrada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Convergencia, Partido Alianza Social y Partido de la Sociedad Nacionalista.

Durante el periodo 2000-2006, el PAN careció de mayoría en las cámaras del Congreso de la Unión y, como resultado del enfrentamiento del entonces presidente Vicente Fox con el Poder Legislativo, se produjo la falta de aprobación de sus iniciativas de reforma en materia energética, fiscal y laboral.

En 2006 se formó la coalición "Por el bien de todos", integrada por el PRD, PT y Convergencia, así como la "Alianza por México", conformada por el PRI y el PVEM. Como ejemplo de coaliciones efectivas —por sus resultados— puede referirse la aprobación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, las modificaciones en materia fiscal y la reforma constitucional en materia electoral, aprobadas durante el gobierno del entonces presidente Felipe Calderón. En ese mismo año se formó el "Frente amplio progresista", integrado por el PRD, PT y Convergencia.

En relación con las reformas electorales de 2007 (constitucional) y de 2008 (secundaria), Silvia Gómez Tagle (2013, 574-6) refiere que se eliminaron muchas deficiencias en materia de alianzas y coaliciones, pero que se

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

crearon otros problemas. Con esta reforma, afirmó, se resolvió el problema del cómputo de los votos para el candidato y para cada uno de los partidos coaligados. Se facilitó, asimismo, la construcción de las coaliciones en el aspecto programático, ya que no se exigió la elaboración de documentos básicos ni de un programa de gobierno —salvo que se tratase de la elección presidencial—, bastaba con presentar una plataforma de campaña electoral común. El riesgo, a juicio de la autora, consistía en que se diluyese, en mayor medida, el compromiso programático de los partidos coaligados y que el candidato triunfador no mantuviese sus compromisos de campaña, ya que adquiría mayor autonomía en relación con los partidos.

Para la elección presidencial de 2012 se constituyeron dos coaliciones: la que formó el PRI, el PVEM y Nueva Alianza (aunque en enero de ese mismo año se excluyó a este instituto político), y la que fue integrada por el PRD, el PT y Movimiento Ciudadano, que antes se denominaba Convergencia.

¿Los aparatos políticos —redes de alianzas cuyo objetivo es la búsqueda y conservación del poder— han construido la historia mexicana en su mayor parte?

En su artículo "La lucha entre aparatos políticos", Mauricio Merino considera que la idea de estos aparatos ha sido muy poco estudiada en la ciencia política de México, no obstante que cada vez tiene mayor presencia en la realidad nacional.

Define a los aparatos políticos como redes de alianzas entre personas y organizaciones que se concentran alrededor de un liderazgo, cuyo principal rasgo de identidad es la búsqueda y conservación del poder. Además, estima que la historia mexicana —en su mayor parte— se ha construido con aparatos políticos y no así por partidos políticos. Al respecto, afirma que, en el siglo XIX, el aparato con mayor fuerza fue el que se construyó en torno a la Iglesia católica, la cual controlaba la existencia de la mayoría

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de las personas desde su nacimiento hasta su muerte. El autor considera que el Partido Conservador era un aparato sostenido por las redes de la Iglesia católica en México.

Merino refiere que los liberales crearon las Leyes de Reforma para eliminar el predominio del aparato católico en lo económico, en lo político y en el acontecer social, pero no fue sino hasta que se estableció la dictadura de Porfirio Díaz cuando el aparato liberal logró el control en México.

La transición de la Revolución mexicana a la vida institucional, agrega el autor, se basó en la creación del Partido de la Revolución Mexicana —antecedente del PRI—, surgiendo así el tercer aparato dominante en la historia de México, el cual tampoco fue un partido político, sino una red muy grande de alianzas pragmáticas y liderazgos surgidos de pactos, con una forma de pensar vaga y adaptable, pero que convencía.

Por lo anterior, Merino sostiene que, fuera del periodo de la República restaurada y de los primeros años del siglo XXI, la vida política mexicana ha estado alejada del pluralismo democrático (el cual se basa en partidos políticos estables, con ideologías que pueden identificarse y que contienden por asumir el rumbo de un país con base en la voluntad del pueblo y sujetos a contrapesos legales); también sustenta que las prácticas y la cultura política nacionales se basan en la existencia de esos aparatos, los cuales se están enfrentando nuevamente en la actualidad.

El autor enfatiza que lo que se está observando no es una lucha entre partidos, sino entre aparatos políticos y que, por esa razón, es difícil entender lo que sucede cotidianamente, ya que —según su perspectiva— se han estado usando categorías analíticas que no tienen relación con la realidad política de México porque se cree que existen partidos

> donde hay burocracias electorales con mucho dinero público y apoyos privados; ideologías donde hay pragmatismo; principios y convicciones, en vez de oportunismos; y competencia ciudadana entre programas bien

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

definidos, en lugar de clientelas, corporaciones y alianzas a modo (Merino 2017).

Merino afirma que la contienda entre los aparatos políticos de estos tiempos ya está en marcha; asimismo, que ninguno de estos tiene como propósito lograr la consolidación de la vida democrática de México ni la recuperación de las leyes que permiten ejercer los derechos de los mexicanos ni el pluralismo de la sociedad, sino que utilizan una fachada que impide advertir que en esas contiendas solo existen ambiciones.

El autor lanza una advertencia —que debe considerarse seriamente— en los siguientes términos: "La democracia se nos está escurriendo otra vez, como agua entre nuestras manos. Y una vez más, podría acabar en las cañerías" (Merino 2017).

Los partidos políticos son actores centrales en los sistemas democráticos

Woldenberg (2016, 11-3) afirma que la democracia no existe sin los partidos políticos; asimismo, que las elecciones son necesarias y también los congresos, porque los partidos expresan la pluralidad política existente en una sociedad y son las fórmulas establecidas para que esa pluralidad se manifieste y luche por la representación popular.

El autor estima que si los partidos políticos no existieran, el desarrollo de la democracia los haría surgir. Sostiene que cuando una persona o un conjunto de personas se proponen alcanzar uno o varios cargos públicos, se encuentran obligados a conformar una organización con una estructura jerarquizada, con redes de relaciones internas y externas que exigen rasgos de identidad derivados de los diagnósticos y las propuestas que formulen sus miembros. Menciona, asimismo, que las reglas de los congresos conducen a que los legisladores —que tengan ideas comunes— se unan y construyan partidos políticos. Por esas razones, en todos los sistemas democráticos, los partidos políticos son actores centrales y de su establecimiento y representatividad depende, en gran medida, que la democracia

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

se consolide. Por su importancia, se les analiza, se les exige y se busca imponerles compromisos; señala que no están solos en el ámbito de la política, ya que existen organizaciones de diversa naturaleza que elevan el grado de exigencia en los partidos, además de que la interacción de estos con los poderes fácticos amplía o disminuye sus posibilidades de actuación. Woldenberg precisa que, si se quiere vivir en democracia, los partidos políticos son insustituibles.

Factores que influyen en la conformación de las alianzas y teorías de coalición

Maurice Duverger, destacado jurista y politólogo francés, sostiene que los factores que influyen en la conformación de las alianzas entre partidos políticos son de diverso carácter (Duverger 1957, 350-5). Al respecto, señala los siguientes:

1) El número de partidos.
2) Las tradiciones nacionales.
3) Las circunstancias históricas.
4) La influencia del régimen electoral.

También, menciona que las alianzas pueden ser de tipo electoral (que se sitúan en el ámbito de los candidatos), parlamentario (en el de los diputados) o gubernamental (en el de los ministros); de izquierda o de derecha, la unión de los centros, la conjunción de los extremos y las uniones nacionales (Duverger 1957, 355-62).

Coaliciones de gobierno

En su ensayo "La estabilidad de las coaliciones gubernamentales en el ámbito local: los municipios catalanes entre 1999 y 2003", David Rivas López sostiene que, a partir de la incorporación de los análisis políticos espaciales multidimensionales, es posible sustentar la idea de que la definición

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

teórica de las coaliciones ya no resulta necesaria. Para justificar esa conclusión, se apoya en las siguientes ideas de Robles:

> los numerosos estudios de los años noventa, casi todos ellos centrados en análisis políticos espaciales o en procesos de toma de decisiones e implementación de las mismas, renuncian a definir operativamente que es una coalición política, orientando sus estudios a la que consideran la coalición política más decisiva, que es la coalición de gobierno; por un lado, más fácil de caracterizar en el conjunto de posibles coaliciones políticas y, por otro, con un mayor impacto sobre los ciudadanos en su conjunto al desarrollar unos programas políticos globales en sus respectivos niveles territoriales (Rivas 2003).

Rivas señala que se ha entendido como gobierno de coalición aquel en el que las áreas de responsabilidad —las concejalías, en el caso de su estudio— se distribuyen entre los integrantes de diversos partidos políticos, precisando que no se ha incluido en el concepto de gobierno de coalición "los llamados 'pactos de legislatura', generados a partir del apoyo parlamentario explícito y estable, pero externo de uno o varios grupos políticos ajenos a cualquier cargo ejecutivo municipal" (Rivas 2003).

Coaliciones parlamentarias

En relación con este tipo de coaliciones, Duverger (1957, 358-9) refiere que en el ámbito parlamentario los partidos pueden asociarse a favor o en contra del gobierno; que todos los grados y formas de alianza pueden encontrarse en este campo, desde la coalición excepcional hasta la organizada con instituciones comunes. Además, afirma que la existencia de los parlamentos multipartidistas se encuentra dominada por las coaliciones, así como la vida de los gobiernos que no pueden formarse sin acuerdos, y que cualquier alianza gubernamental —mediante la cual se incorpora al poder a ministros de diversos partidos— se complementa con una parlamentaria,

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

pero no a la inversa. Existen alianzas parlamentarias de oposición y otras que son de apoyo al gobierno, y el juego parlamentario estriba en acumular las ventajas del poder y la libertad de la oposición.

Duverger asegura que las relaciones entre las alianzas electorales, las parlamentarias y las gubernamentales son muy complejas; las alianzas parlamentarias pueden existir sin las electorales y la falta de solidaridad electoral debilita la solidaridad parlamentaria y la gubernamental; es más fácil unirse para conquistar cargos que para ejercer el poder, y la alianza electoral implica un acuerdo negativo contra un adversario, en tanto que la gubernamental presupone un acuerdo positivo acerca de un programa que exige una similitud más amplia.

Coaliciones de tipo electoral

La figura de la coalición electoral es una de las formas de participación de los partidos políticos en los procesos electorales. Esta unión —de carácter temporal— tiene como finalidad participar en apoyo de un mismo candidato a un puesto de elección popular en un proceso determinado. Los institutos políticos, conforme al marco normativo constitucional y legal de México, gozan de este importante derecho para formar coaliciones, el cual han ejercido, particularmente, a partir del proceso electoral de 1988, como lo señala puntualmente Francisco Paoli Bolio en su artículo "Tiempos de coaliciones: cinco lustros de elecciones en México".

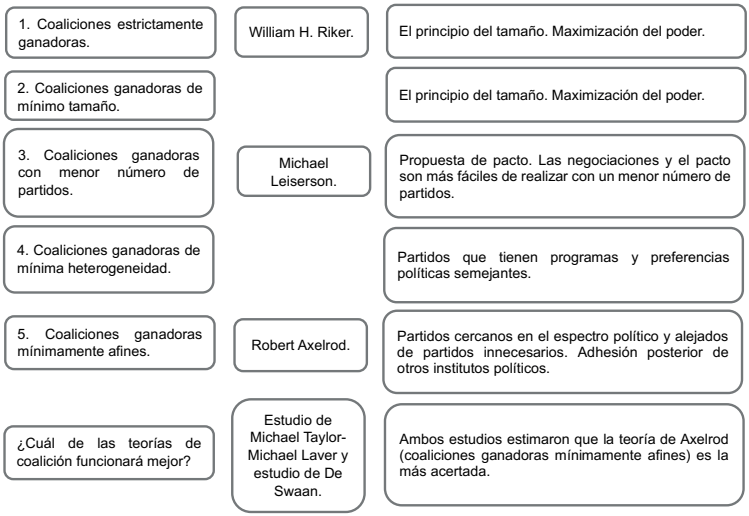
Teorías de coalición

Respecto a las alianzas de partidos, Arend Lijphart (1999, 59-65) menciona que las cinco teorías de coalición más importantes en los sistemas parlamentarios predicen los siguientes tipos:

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Figura 1. Teorías de coalición en los sistemas parlamentarios



Fuente: Elaboración propia con base en Lijphart (1999, 59-65).

Lijphart (1999, 59-65) explica estas cinco teorías en los siguientes términos:

1) Coaliciones estrictamente ganadoras. Están formadas por dos o más partidos que controlan, juntos, una mayoría de escaños parlamentarios, pero que no admiten —de manera estricta— a ningún partido que resulte innecesario para obtenerla. El supuesto básico de esta teoría consiste en el interés de los partidos coaligados en maximizar su poder.
2) Coaliciones ganadoras de mínimo tamaño. Lijphart refiere que la segunda, tercera y cuarta teorías pretenden mejorar la teoría de coalición estrictamente ganadora. La teoría de coalición de mínimo tamaño se sustenta en el mismo supuesto de maximización del poder que da base a la teoría de la coalición estrictamente ganadora, pero conduce su análisis a su conclusión lógica: debería esperarse de una coalición de mínimo tamaño que prefiriese un gabinete formado con base en la más reducida mayoría parlamentaria que fuese posible.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

3) Coaliciones con menor número de partidos (propuesta de pacto de Michael Leiserson). Estas coaliciones estrictamente ganadoras, según Leiserson, estarán orientadas a conjuntar al menor número de partidos posible porque las negociaciones y el pacto para formar la coalición son más fáciles de realizar, así como para conservar la coalición con una menor cantidad de partidos.
4) Coaliciones de mínima heterogeneidad. Esta teoría parte de la base de que resulta más sencillo conformar y conservar coaliciones entre partidos que tienen programas y preferencias políticas semejantes que entre partidos muy distantes en estos aspectos.
5) Coaliciones ganadoras mínimamente afines. Esta teoría, propuesta por Robert Axelrod, sostiene que se construirán coaliciones afines (integradas con partidos cercanos en el espectro político y apartados de partidos innecesarios). Conforme a esta teoría, una vez formada la coalición, otros partidos adyacentes se irán sumando hasta que se constituya una coalición mayoritaria.

Angelo Panebianco (2009, 412-3) afirma que las alianzas entre partidos competidores (aquellos que se encuentran próximos ideológicamente) origina a cada uno grandes problemas, ya que amenazan su identidad organizativa. La consecuencia paradójica es que las alianzas más estables son las que se forman entre partidos opositores (aquellos que son ideológicamente lejanos).

Principios, bases constitucionales y reglas para la conformación de coaliciones

Resulta importante enfatizar que los partidos políticos que se coaliguen deben respetar los principios y las bases constitucionales que rigen en las elecciones en México, así como cumplir con las reglas para la conformación de sus alianzas electorales.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

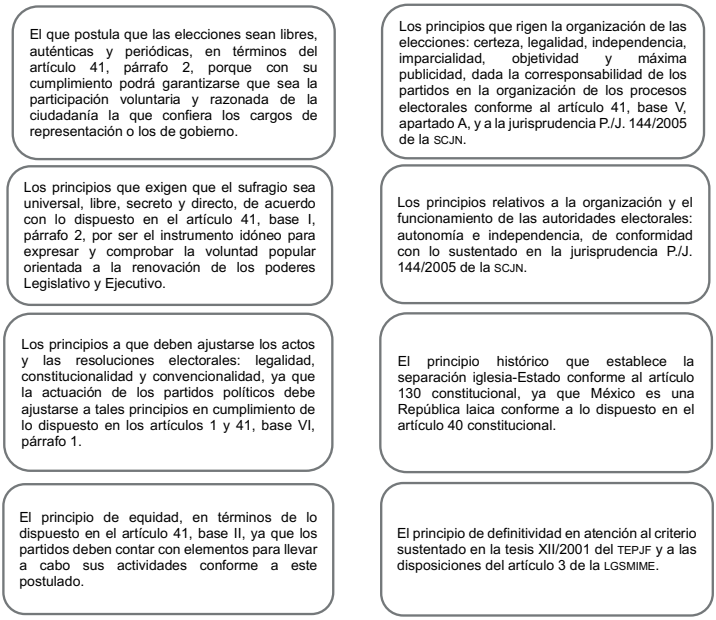
Principios

Un principio, de acuerdo con Ronald Dworkin, puede definirse como

> un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considere deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad (Dworkin 1977, 72).

Entre los principios que los partidos políticos deben acatar o pueden invocar a su favor al formar coaliciones y al participar en los procesos electorales, destacan los expresados en la CPEUM y en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que se refieren a continuación:

Figura 2. Principios constitucionales y jurisprudenciales para formar coaliciones



Fuente: Elaboración propia con base en CPEUM (artículos 1; 41, párrafo 2; 41, base I, párrafo 2; 41, base II; 41, base IV, párrafo 1; 41, base V, apartado A, y 130, 1917), jurisprudencia P./J. 144/2005, LGSMIME (artículo 3, 1996) y tesis XII/2001.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Bases constitucionales y reglas para la conformación de coaliciones electorales en México

En el artículo 2 transitorio, fracción I, inciso f, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral (DOF 2014), se establecieron diversas disposiciones en relación con el régimen de coaliciones, las cuales se detallaron con posterioridad en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), promulgada y publicada como fruto de la mencionada reforma.

Ambos ordenamientos reconocen el derecho de los institutos políticos para formar coaliciones —totales, parciales o flexibles— con la finalidad de postular a los mismos candidatos en las elecciones en que pueden competir.

En la LGPP se precisan diversas prohibiciones que deben acatar los partidos políticos que deseen coaligarse; destaca aquella que señala que los partidos no podrán distribuir o transferirse votos mediante un convenio de coalición.

Asimismo, dispone que la validez del convenio de coalición deberá presumirse siempre y cuando se hubiese celebrado conforme a lo dispuesto en sus estatutos y aprobado por los órganos competentes, salvo que se pruebe lo contrario.

También se hace referencia a los contenidos que pueden incluirse en el referido convenio, así como los requisitos que deberán satisfacerse para su celebración y registro.

Criterios acerca de coaliciones sustentados en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014

El análisis de los temas de las normas que regulan las coaliciones ha dado lugar a controversias que han sido resueltas por la SCJN en diversas acciones de inconstitucionalidad.

Así, el máximo tribunal del país, al resolver las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014, respecto

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de la reforma constitucional de 2014, analizó lo atinente a las coaliciones, en concreto, la inconstitucionalidad de la limitación de los efectos del voto cuando se marque en la boleta electoral más de un emblema de los partidos coaligados.

A su vez, determinó que la Constitución ordena al legislador federal, en lo atinente a la participación electoral de los partidos políticos mediante la figura de las coaliciones, establecer un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales que prevea:

1) La solicitud de registro hasta la fecha cuando inicie la etapa de precampañas.
2) La existencia de coaliciones totales, parciales y flexibles, conforme al porcentaje de postulaciones de candidaturas en un mismo proceso y en una misma plataforma.
3) La manera en que aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos.
4) La prohibición de coaligarse en el primer proceso electoral en que participe un partido político.

Por ello, la Suprema Corte señaló que el régimen de coaliciones, aplicable tanto a procesos federales como a locales, por disposición constitucional, debía ser regulado por el Congreso de la Unión en la LGPP, sin que las entidades federativas cuenten, por tanto, con atribuciones para legislar respecto a dicha figura y sin asignarles facultad alguna para legislar en torno a un aspecto no contemplado por esa ley.

De lo anterior se desprende que las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular asuntos relacionados con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos acerca de esta figura, ya que el deber de adecuar su marco jurídico-electoral es de observancia general en todo el territorio nacional.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Del mismo modo, estableció que resulta injustificado que el artículo 87, párrafo 13, de la LGPP determine no tomar en cuenta los votos válidamente emitidos en favor de dos o más partidos coaligados marcados en las boletas electorales para efectos de asignación de representación proporcional, ya que ello implicaría que la conformación de las cámaras no reflejara en realidad la voluntad de los electores manifestada en las urnas, incidiendo negativamente en aspectos de representatividad del órgano legislativo.

Ello, a su vez, operaría en favor de partidos no coaligados que concentrarían una representación política que no les corresponde, lo cual se traduciría en una sobrerrepresentación, en detrimento de los partidos coaligados, generada por condiciones de inequidad que otorgan efectos diversos al voto ciudadano en uno y otro caso. Esto, ya que también se limita injustificadamente el efecto total del sufragio al no permitirse que se contabilizara para ambos principios, porque solo se había previsto que se tomase en cuenta para la elección de legisladores por el principio de mayoría relativa, lo cual resultaba violatorio del principio constitucional de que todo voto, ya sea en su forma activa o pasiva, debe ser considerado de forma igualitaria.

La SCJN también determinó acerca del artículo referido que se apartaba de la regularidad constitucional al no tomar en cuenta los votos válidamente emitidos en favor de dos o más partidos coaligados, al limitar de manera injustificada el acceso de estos a tales prerrogativas.

Regulación de las candidaturas comunes y las coaliciones en las entidades federativas

Las candidaturas comunes no se encuentran reguladas actualmente en relación con las elecciones federales, pero sí las coaliciones. En tanto que en las legislaciones de diversas entidades federativas se han contemplado —desde hace varios años— ambas figuras. Respecto a estos últimos ordenamientos, el cuadro 1 (que muestra la situación en 2010) incluye la referencia a la entidad federativa correspondiente, la denominación de la

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

ley o el código respectivo, la indicación acerca de si se encuentra o no regulada la candidatura común y los preceptos legales en caso afirmativo, así como la referencia a los emblemas en caso de coaliciones y los artículos correspondientes.

Cuadro 1. Candidaturas comunes y coaliciones en los ordenamientos electorales de las entidades federativas en 2010

Entidad federativa	Ordenamiento legal	Candidatura común		Emblemas en caso de coaliciones		
		Regulada	Precepto(s) legal(es)	Único	De cada partido	Precepto(s) legal(es)
Aguascalientes	Código Electoral del Estado de Aguascalientes	--	--		Sí	Artículo 83, fracción II
Baja California	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California	--	--	Sí		Artículo 118, fracción V
Baja California Sur	Ley Electoral del Estado de Baja California Sur	Sí (solo para gobernador)	Artículos 78-81	Sí		Artículo 67, fracción I
Campeche	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche	--	--	Sí	Sí	Artículo 123, fracción III
Coahuila	Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza	Sí[A]	Artículo 63	Sí	Sí	Artículo 60, párrafo 1, inciso d
Colima	Código Electoral del Estado de Colima	Sí[A]	Artículos 63 bis 2 y 196	Sí	Sí	Artículo 62, fracción II, inciso c
Chiapas	Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas	--	--	Sí	Sí	Artículo 110, fracción XI
Chihuahua	Ley Electoral del Estado de Chihuahua	Sí[A]	Artículos 73-76	Sí	Sí	Artículo 70, inciso e
Distrito Federal	Código Electoral del Distrito Federal	Sí[A]	Artículo 34	Sí	Sí	Artículo 30, fracción IV
Durango	Ley Electoral para el Estado de Durango	--	--	Sí		Artículo 3, fracción V
Estado de México	Código Electoral del Estado de México	Sí[A]	Artículo 76	Sí		Artículo 74, fracción I

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Continuación.

Entidad federativa	Ordenamiento legal	Candidatura común		Emblemas en caso de coaliciones		
		Regulada	Precepto(s) legal(es)	Único	De cada partido	Precepto(s) legal(es)
Guanajuato	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato	Sí[B]	Artículo 37		Sí	Artículo 35, fracción VI
Guerrero	Ley Número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero	--	--	Sí	Sí	Artículo 69, fracción IV
Hidalgo	Ley Electoral del Estado de Hidalgo	--	--	Sí		Artículo 58, fracción III
Jalisco	Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco	--	--		Sí	Artículo 298, párrafo 2
Michoacán	Código Electoral del Estado de Michoacán	Sí[A]	Artículo 61	Sí	Sí	Artículo 53, fracción II
Morelos	Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos	Sí[A]	Artículos 89 y 90	Sí		Artículo 84, fracción IV, inciso d
Nayarit	Ley Electoral del Estado de Nayarit	--	--	Sí		Artículo 57
Nuevo León	Ley Electoral del Estado de Nuevo León	--	--	Sí		Artículo 170, fracción III
Oaxaca	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca	--	--		Sí	Artículo 70, párrafo 7
Puebla	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla	--	--	Sí		Artículo 61, fracción III
Querétaro	Ley Electoral del Estado de Querétaro	--	--	Sí		Artículo 175, inciso c
Quintana Roo	Ley Electoral de Quintana Roo	--	--	Sí	Sí	Artículo 106, fracción IV
San Luis Potosí	Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí	Sí[A]	Artículo 46	Sí		Artículo 39
Sinaloa	Ley Electoral del Estado de Sinaloa	Sí[A]	Artículo 29, fracción VI	Sí		Artículo 34
Sonora	Código Electoral para el Estado de Sonora	Sí[A]	Artículos 189, 190 y 191	Sí		Artículo 39

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Continuación.

Entidad federativa	Ordenamiento legal	Candidatura común		Emblemas en caso de coaliciones		
		Regulada	Precepto(s) legal(es)	Único	De cada partido	Precepto(s) legal(es)
Tabasco	Ley Electoral del Estado de Tabasco	--	--		Sí	Artículo 109, fracción VI
Tamaulipas	Código Electoral para el Estado de Tamaulipas	--	--	Sí		Artículo 242, fracción IV
Tlaxcala	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala	--	--	Sí		Artículo 123, fracción III
Veracruz	Código para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	--	--		Sí	Artículo 207, fracción IV
Yucatán	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán	--	--		Sí	Artículo 88, fracción IV
Zacatecas	Ley Electoral del Estado de Zacatecas	Sí[A]	Artículos 91, 92 y 93	Sí		Artículo 83, fracción II

[A] No hay emblema común. Cada partido contiende con su logotipo y repite el nombre del candidato según el número de partidos políticos que lo postulen.

[B] La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el 19 de enero de 2010, en la acción de inconstitucionalidad 60/2009 y su acumulada 61/2009, reconocer la validez del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato (reformado el primer párrafo mediante decreto número 255, publicado el 21 de agosto de 2009) que suprime las candidaturas comunes. Se hace notar que el Código electoral de esa entidad no se había actualizado al 2 de septiembre de 2008.

Fuente: Cuadro elaborado por Héctor Daniel García Figueroa —con la colaboración del autor del presente artículo— con base en las legislaciones electorales de las 32 entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos en 2010.

Una vez efectuada la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 (DOF 2014), en las entidades federativas se reguló el uso de emblemas de las coaliciones de la siguiente manera.

En 16 entidades federativas se exigió participar con un emblema único: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Durango, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En 8 entidades federativas se requirió el emblema de cada partido y no el de la coalición: Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

En otras 8 entidades federativas se pudo optar por el uso de un emblema único o por el de cada partido integrante de la coalición: Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal (actualmente Ciudad de México), Guerrero, Michoacán y Quintana Roo.

Algunas alianzas de partidos políticos han tratado de distorsionar la naturaleza y finalidades de una coalición. Diversos casos resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La labor jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sustentado importantes criterios al resolver las controversias sometidas a su conocimiento y resolución en materia de coaliciones; entre otros criterios, destacan:

1) La jurisprudencia 31/2010. Estableció que un partido distinto a los que han conformado una coalición no puede impugnar el convenio respectivo por violación a las normas internas de uno de los institutos coaligados.
2) La jurisprudencia 21/2014. Reconoció que se puede impugnar el convenio de coalición cuando se alegue que existió incumplimiento de los requisitos legales para su registro.
3) La tesis XXIII/2007. Precisó que los límites de la sobrerrepresentación en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional resultan aplicables a una coalición, como si se tratara de un partido político.
4) La tesis XXV/2002. Sostuvo que las faltas cometidas por los partidos políticos coaligados deben ser sancionadas individualmente.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En ese tenor, el TEPJF, como máximo órgano jurisdiccional que resuelve los casos concretos sometidos a su conocimiento en materia electoral, se ha pronunciado en torno a las coaliciones. Como ejemplo, se hará referencia a los fallos dictados en los expedientes SUP-JRC-42/2017 y su acumulado SUP-JRC-43/2017; SUP-JRC-49/2017 y su acumulado SUP-JRC-52/2017, y SM-JRC-2/2014 y su acumulado SM-JRC-3/2014.

Mediante la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-JRC-42/2017 y su acumulado SUP-JRC-43/2017, el órgano jurisdiccional confirmó, por mayoría de votos, la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila (TEEC) en los juicios electorales y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 06/2017 y sus acumulados 15/2017, 17/2017, 18/2017 y 19/2017 del 24 de febrero de 2017, por la que, a su vez, se confirmó el acuerdo IEC/CG/064/2017 aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila (IEC), que declaró procedente la coalición "Alianza ciudadana por Coahuila".

En este fallo, la Sala Superior del TEPJF calificó como infundado uno de los agravios expuestos por uno de los actores, mediante el cual sostenía la falta de exhaustividad y congruencia de la sentencia impugnada, ya que, a su juicio, el acuerdo del Consejo General del IEC por el que se aprobó el convenio de coalición producía un fraude a la ley, dado que tenía como efecto una acumulación de votos. Al respecto, la Sala Superior precisó que el TEEC sí contestó el agravio mencionado, señalando que la referida responsable:

> dio contestación a los planteamientos del actor, mediante los cuales adujo que el convenio genera un **fraude a la ley**, al igual que una **sobrerrepresentación** —no sin antes determinar lo conducente sobre la validez del convenio en cuestión—, advirtiéndose que, ahora, el partido inconforme se limita a plantear omisión de estudio de tales tópicos, que como ha quedado evidenciado, no fueron soslayados por el Tribunal responsable, sin que el hoy actor vierta mayor argumentación a efecto de cuestionar lo decidido

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

en la sentencia impugnada, en torno a que el convenio no implica un fraude a la ley, ni genera sobrerrepresentación (sentencia SUP-JRC-42/2017 y su acumulado SUP-JRC-43/2017).

En el voto particular se refirió que, a juicio de los partidos actores, PRI y MORENA, las modificaciones hechas al convenio de coalición —que impugnaron— resultaban sustanciales en relación con el pacto original y que, por esta razón, debieron ser aprobadas por los órganos de dirección de cada partido interesado en coaligarse, y no así por sus presidentes.

En el voto particular se estimó que las modificaciones sustanciales hechas a un convenio de coalición, previamente consensuado, deben satisfacer las mismas formalidades que se hubiesen cumplido para su celebración original. Se precisó, asimismo, que la LGPP no contiene norma alguna que establezca los requisitos que deben cumplirse en caso de modificaciones a los convenios de coalición, como sí lo hace en relación con su celebración original; sin embargo, se hizo notar que el artículo 279 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral sí regula los casos en que un convenio de coalición aprobado por la autoridad electoral es modificado por parte de los institutos políticos miembros de la alianza; al respecto, debe comprobarse que las modificaciones fueron aprobadas por los órganos de dirección de los partidos integrantes de la coalición. El párrafo 1 de dicho artículo refiere:

Artículo 279.

1. El convenio de coalición podrá ser modificado a partir de su aprobación por el Consejo General o por el Órgano Superior de Dirección del OPL, y hasta un día antes del inicio del periodo de registro de candidatos (INE 2016).

En el voto se precisó lo siguiente:

si el artículo 89, fracción I, inciso a), dispone que la coalición debe ser aprobada por los órganos de dirección, y los diversos artículos 276 y 279

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral señalan que las modificaciones que se realicen al convenio aprobado por la autoridad electoral también deben llevarse a cabo con la autorización de los referidos órganos, entonces, por igualdad de razón, aquellas **modificaciones sustanciales** al convenio original que se efectúen antes que la autoridad electoral resuelva sobre su registro, del mismo modo deben cumplir con la referida formalidad.
>
> El momento en que surgen las modificaciones sustanciales al convenio —*antes o después de la resolución de registro del convenio*—, no puede erigirse en una razón que haga la diferencia del órgano partidista que debe aprobarlas (sentencia SUP-JRC-42/2017 y su acumulado SUP-JRC-43/2017).

En relación con el fallo dictado en el expediente SUP-JRC-42/2017 y su acumulado SUP-JRC-43/2017, así como con el voto particular, hay adherencia con la decisión mayoritaria, ya que en esta se advierte —como una de las razones que sustentan al fallo en esta sección— que la parte actora no expresó argumentación alguna para combatir los razonamientos contenidos en la sentencia cuestionada respecto a que el convenio de coalición no implica un fraude a la ley ni produce sobrerrepresentación.

En el segundo de los fallos referidos —SUP-JRC-49/2017 y su acumulado— la Sala Superior confirmó, por mayoría de votos, la sentencia pronunciada por el TEEC, la cual, a su vez, confirmó el acuerdo IEC/CG/062/2017 del Consejo General del IEC acerca de la validez del convenio de coalición formada por el PRI, PVEM, Nueva Alianza, Partido Socialdemócrata Independiente, Partido Político de Coahuila, Partido Joven, Partido de la Revolución Coahuilense y Partido Campesino Popular para los comicios locales 2016-2017.

En un agravio planteado por uno de los partidos políticos actores, se alegó que el TEEC había vulnerado el principio de uniformidad, ya que, según su punto de vista, permitió que los partidos coaligados pudiesen obtener 18 formas de participación diferentes en las elecciones municipales y 11 referentes a los comicios de diputados locales por el principio de mayo-

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

ría relativa, con un solo partido en común: el PRI, con lo cual, a su juicio, se permitía la celebración de más de una coalición.

En el fallo mayoritario de la Sala Superior se declaró infundado el agravio expuesto, razonando que se trataba de un solo convenio de coalición:

> sin que por el hecho que participen electoralmente en diferentes combinaciones pueda considerarse que celebren más de una coalición en el proceso electoral del Estado de Coahuila, porque como el propio actor lo refiere, se trata de los mismos partidos coaligados, según el convenio acordado (sentencia SUP-JRC-49/2017 y su acumulado SUP-JRC-52/2017).

En uno de los votos particulares se señaló que el fallo combatido debía revocarse, al estimar que el convenio de coalición no se ajustaba al régimen establecido en la LGPP. El problema consistió en que se pactó en dicho convenio que algunas candidaturas no serían respaldadas por la totalidad de los partidos coaligados, sino solamente por algunos. Así, se convino la participación conjunta en la elección de gobernador y la participación diferenciada en los distritos y ayuntamientos: en 15 candidaturas a diputaciones locales (de un total de 16 distritos electorales) y en 37 ayuntamientos (de un total de 38 municipios).

En el voto particular se precisó que se consideraba equivocado el sentido otorgado por la mayoría al mandato de uniformidad, rector en materia de coaliciones, ya que resultaba contrario a las finalidades de esta forma de asociación política. También se señaló que la consecuencia sería que, en el proceso electoral de Coahuila, varios institutos políticos participaran conforme a un modelo que se encuentra claramente prohibido en la ley, dado que, aunque formalmente se celebró un convenio de coalición, lo cierto es que se está alejando de la uniformidad para autorizar una combinación de varias coaliciones o candidaturas comunes entre los referidos partidos. Concretamente, se señaló en el voto particular que se estaba convalidando un fraude a la ley.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En el voto se estableció que las candidaturas postuladas por una coalición deben ser respaldadas por todos los partidos que la conforman, como una unidad. En la especie, los institutos políticos coaligados no podrían participar de manera individual en los ámbitos territoriales en que celebraron la coalición.

En el voto se concluyó que, mediante la sentencia de la Sala Superior, debió revocarse la sentencia impugnada y modificar el acuerdo IEC/CG/062/2017 para dar oportunidad a los partidos coaligados de cambiar su convenio, a fin de cumplir con el lineamiento consistente en que la totalidad de candidaturas que postulen mediante una coalición, según el tipo de elección, deberán ser respaldadas por los partidos que la conforman, como una plataforma electoral común, de acuerdo con el mandato de uniformidad.

Al respecto, se considera correcto el sentido de que el voto particular confiere al mandato de uniformidad.

En el otro voto particular, se coincidía con la mayor parte de las premisas de la sentencia mayoritaria en el sentido de confirmar el fallo impugnado que, a su vez, convalidó el convenio de coalición combatido primigeniamente, pero que no se compartía la interpretación realizada en la sentencia de la Sala Superior respecto de los artículos 87, párrafo 3, de la LGPP y 71, párrafo 2, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el sentido de que el Consejo General del IEC debe observar la prohibición que se prevé en esos preceptos, con la finalidad de que los partidos políticos que conforman la coalición, cuyo convenio se impugnó, que no participen conforme al referido acto jurídico, en un municipio o distrito, no puedan postular en lo individual a candidatos.

En el voto se señaló lo siguiente:

> si en la sentencia aprobada, se impide que los partidos políticos que no presentan candidato de forma conjunta con los demás integrantes de la coalición, en un determinado distrito uninominal o municipio, postulen de

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> forma individual candidatos, ello contraviene los principios de autonomía de la voluntad, libre autodeterminación y decisión política, de los integrantes de la coalición, además de las consecuencias expuestas en párrafos precedentes, las cuales pueden afectar gravemente a los partidos políticos integrantes de esa coalición (sentencia SUP-JRC-49/2017 y su acumulado SUP-JRC-52/2017).

Dado que en el voto particular se coincidía con la mayor parte de las premisas de la sentencia mayoritaria, su propuesta fue en el sentido de confirmar la sentencia impugnada y el acuerdo primigeniamente combatido en sus términos.

En la sentencia emitida —con votación unánime— en el expediente SM-JRC-2/2014 y su acumulado, la Sala Regional Monterrey revocó parcialmente el fallo del TEEC —que era el acto impugnado—, al considerar que la responsable no tomó en cuenta que no es válido que los partidos políticos determinen, por medio de un convenio de coalición, que la curul que obtenga el candidato ganador de una elección al cargo de diputado de mayoría relativa, militante de uno de los institutos coaligados —en la especie, 3 partidos nacionales y 5 locales—, sea contabilizada a favor de un partido distinto del que está afiliado, para efectos del procedimiento de asignación de diputaciones de representación proporcional.

La Sala Regional Monterrey sostuvo el criterio de que no es conforme con los límites y principios constitucionales rectores del sistema de representación proporcional que en el convenio de coalición se pueda "*negociar de manera estratégica* que de llegar a obtener el triunfo, el escaño le será contabilizado a un partido distinto al que se encuentra afiliado, para efectos del procedimiento de asignación" (sentencia SM-JRC-2/2014 y su acumulado SM-JRC-3/2014).

Aceptar que los partidos políticos pudiesen pactar tal cuestión, sin restricción o base alguna, además de no ajustarse al diseño constitucional, arrojaría como consecuencia un cálculo incorrecto de los porcentajes

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de sobre y subrepresentación de los institutos políticos que participaron en la elección, así como de los escaños que pueden obtener tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, apartándose así de los principios rectores de la integración del órgano legislativo.

La Sala Regional Monterrey también consideró —para revocar parcialmente el fallo impugnado— que la responsable, de manera indebida, reconoció la validez de la cláusula novena del respectivo convenio de coalición —en la que se estableció como base la votación válida emitida en la entidad para la distribución de los votos—, no obstante que violaba el principio de certeza en perjuicio de los electores. La Sala Regional precisó que el esquema de distribución establecido por los partidos en su convenio de coalición excedía:

> los límites de la libertad que tienen los partidos coaligados para convenir, en virtud de que trastoca el principio constitucional de certeza y eventualmente el de unidad del voto en cuanto a su equivalencia para ambos principios de mayoría relativa y representación proporcional (sentencia SM-JRC-2/2014 y su acumulado SM-JRC-3/2014).

En relación con el fallo dictado en el expediente SM-JRC-2/2014 y su acumulado SM-JRC-3/2014, resulta de particular importancia dado que dejó claramente sustentado que los partidos políticos no pueden sobrepasar los límites de la libertad que les concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos en la materia, para celebrar convenios de coalición si alguna o varias de sus cláusulas afectan los principios constitucionales rectores de las elecciones.

Conclusiones

Primera. La doctrina citada en este trabajo señala que la posible conformación de una coalición seguía siendo un procedimiento difícil y costoso

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

para los partidos políticos hasta 1993; sin embargo, las reformas de 1996 y 2007 flexibilizaron los requisitos y las condiciones para su integración.

Segunda. En la doctrina referida en este artículo, se estima que la historia mexicana —en su mayor parte— se ha construido por aparatos políticos y no así por partidos políticos. Se advierte, asimismo, que "la democracia se nos está escurriendo otra vez, como agua entre nuestras manos. Y una vez más, podría acabar en las cañerías".

Tercera. En la doctrina que se alude en este trabajo se sostiene que la democracia no existe sin partidos políticos, y que estos son actores centrales en los sistemas democráticos.

Cuarta. En la doctrina consultada se precisa que los factores que influyen en la conformación de las alianzas entre partidos políticos son de carácter diverso. Al respecto, se señalaron los siguientes:

1) El número de partidos.
2) Las tradiciones nacionales.
3) Las circunstancias históricas.
4) La influencia del régimen electoral.

Asimismo, se mencionó que las alianzas pueden ser de tipo electoral (que se sitúan en el ámbito de los candidatos), parlamentario (en el de los diputados) o gubernamental (en el de los ministros); de izquierda o de derecha, la unión de los centros, la conjunción de los extremos y las uniones nacionales.

Quinta. En la doctrina consultada se menciona que las cinco teorías de coalición más importantes en los sistemas parlamentarios predicen los siguientes tipos:

1) Coaliciones estrictamente ganadoras.
2) Coaliciones ganadoras de mínimo tamaño.
3) Coaliciones con menor número de partidos.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

4) Coaliciones de mínima heterogeneidad.
5) Coaliciones ganadoras mínimamente afines.

En los estudios realizados, se concluyó que la teoría de las coaliciones ganadoras mínimamente afines es la que funcionará mejor. También se precisó que las alianzas entre partidos competidores (aquellos que se encuentran próximos ideológicamente) origina a cada uno grandes problemas, ya que amenazan su identidad organizativa, y la consecuencia paradójica es que las alianzas más estables son las que se forman entre partidos opositores (aquellos que son ideológicamente lejanos).

Sexta. Conforme a la doctrina referida en este trabajo, así como a la jurisprudencia de la SCJN, los partidos políticos que conformen coaliciones electorales deben acatar los principios rectores de los comicios, así como las bases y las reglas para su conformación. También pueden invocar en su favor varios de esos principios, bases y reglas.

Séptima. La SCJN, al resolver las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014 respecto a la reforma constitucional de 2014, analizó lo referente a las coaliciones, en concreto, la inconstitucionalidad de la limitación de los efectos del voto cuando se marque en la boleta electoral más de un emblema de los partidos coaligados. Asimismo, determinó que la Constitución ordena al legislador federal, en lo atinente a la participación electoral de los partidos políticos mediante la figura de las coaliciones, el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales, así como diversas previsiones normativas.

Octava. Las candidaturas comunes no se encuentran reguladas actualmente en relación con las elecciones federales, pero sí las coaliciones. En tanto que en las legislaciones de diversas entidades federativas se han contemplado —desde hace varios años— ambas figuras.

Novena. Algunas alianzas de partidos políticos han tratado de distorsionar la naturaleza y las finalidades de una coalición, lo cual no ha sido

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

permitido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme a los diversos fallos analizados en este trabajo.

Fuentes consultadas

Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 (consultada el 6 de marzo de 2017).

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Disponible en http://sitios.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/1 (consultada el 14 de marzo de 2017).

DOF. Diario Oficial de la Federación. 2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. 10 de febrero.

Duverger, Maurice. 1957. *Los partidos políticos.* México: FCE.

Dworkin, Ronald. 1977. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel.

Gómez Tagle, Silvia. 2013. Alianzas y coaliciones de partidos: su impacto en el sistema de representación. En *México, democracia y sociedad. Más allá de la reforma electoral*, ed. Arturo Alvarado Mendoza, 561-87. México: TEPJF/Colmex.

INE. Instituto Nacional Electoral. 2016. Acuerdo INE/CG661/2016. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Reglamento General de Elecciones, en sesión extraordinaria del Consejo General, celebrada el 7 de septiembre de 2016. Disponible en https://www.ine.mx/reglamento-de-elecciones/ (consultada el 9 de marzo de 2017).

Jurisprudencia 31/2010. CONVENIO DE COALICIÓN. NO PUEDE SER IMPUGNADO POR UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO, POR VIOLACIÓN A LAS NORMAS INTERNAS DE UNO DE LOS COALIGADOS. Disponible en http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=31/2010&tp

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

oBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,31/2010 (consultada el 8 de marzo de 2017).

—— 21/2014. CONVENIO DE COALICIÓN. PUEDE SER IMPUGNADO POR UN PARTIDO POLÍTICO DISTINTO A LOS SIGNANTES CUANDO SE ADUZCA INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS LEGALES PARA SU REGISTRO. Disponible en http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=21/2014&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,21/2014 (consultada el 8 de marzo de 2017).

—— P./J. 144/2005. FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. Disponible en https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=P.%2FJ.%2520144%2F2005&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=2&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=176707&Hit=2&IDs=171134,176707&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema= (consultada el 3 de marzo de 2017).

LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. Disponible en http://sitios.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/4 (consultada el 14 de marzo de 2017).

LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014. Disponible en http://sitios.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/8 (consultada el 15 de marzo de 2017).

LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 1996. Disponible en http://sitios.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/6 (consultada el 15 de marzo de 2017).

Lijphart, Arend. 1999. *Las democracias contemporáneas*. 4.ª ed. Barcelona: Ariel.

Merino, Mauricio. 2017. *La lucha entre aparatos políticos.* Disponible en http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

merino/nacion/2017/04/12/la-lucha-entre-aparatos-politicos (consultada el 25 de abril de 2017).

Panebianco, Angelo. 2009. *Modelos de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Paoli Bolio, Francisco J. 2012. *Tiempo de coaliciones: cinco lustros de elecciones en México.* Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472012000200008 (consultada el 25 de abril de 2017).

Rivas López, David. 2003. *La estabilidad de las coaliciones gubernamentales en el ámbito local: los municipios catalanes entre 1999 y 2003.* Disponible en http://www.ub.edu/grepa/Rivas.pdf (consultada el 21 de abril de 2017).

Sentencia SM-JRC-2/2014 y su acumulado SM-JRC-3/2014. Actor: Partido Progresista de Coahuila y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza. Disponible en http://intranet.te.gob.mx/todo.asp?menu=21 (consultada el 8 de marzo de 2017).

—— SUP-JRC-42/2017 y su acumulado SUP-JRC-43/2017. Actores: MORENA y Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza. Disponible en http://187.141.6.45/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 6 de marzo de 2017).

—— SUP-JRC-49/2017 y su acumulado SUP-JRC-52/2017. Actores: Partido Acción Nacional y MORENA. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza. Disponible en http://intranet.te.gob.mx/todo.asp?menu=21 (consultada el 7 de marzo de 2017).

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2016. Coaliciones y candidaturas comunes. Presentación institucional de la Escuela Judicial Electoral del TEPJF, 30 de mayo.

Tesis XII/2001. PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. SÓLO OPERA RESPECTO DE ACTOS O RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES ENCAR-

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

GADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES. Disponible en http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=XII/2001&tpoBusqueda=S&sWord=XII/2001 (consultada el 3 de marzo de 2017).

—— XXV/2002. COALICIONES. LAS FALTAS COMETIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS COALIGADOS DEBEN SANCIONARSE INDIVIDUALMENTE. Disponible en http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=XXV/2002&tpoBusqueda=S&sWord=XXV/2002 (consultada el 8 de marzo de 2017).

—— XXIII/2007. COALICIONES. LOS LÍMITES A LA SOBRERREPRESENTACIÓN EN LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, LES RESULTAN APLICABLES COMO SI SE TRATARAN DE UN PARTIDO POLÍTICO (Legislación de Chihuahua). Disponible en http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=XXIII/2007&tpoBusqueda=S&sWpolítico-eleord=XXIII/2007 (consultada el 8 de marzo de 2017).

Woldenberg Karakowsky, José. 2005. El estatuto legal de los partidos políticos. En *Autoridades electorales y el derecho de los partidos políticos en México*. México: TEPJF.

——. 2016. Prólogo. En *Partidos políticos en un contexto de crisis. Teoría y praxis bajo una mirada latinoamericana*, coords. Enrique Cuna, Gonzalo Farrera y Alberto Escamilla, 11-4. México: Tirant lo Blanch.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

La justicia abierta, ¿posible tema de la ética judicial?

Open justice, a possible object of judicial ethics?

José Ramón Narváez Hernández (México)*

Fecha de recepción: 2 de septiembre de 2018.
Fecha de aceptación: 7 de noviembre de 2018.

Resumen

La justicia abierta es un tema que ha suscitado gran interés en ciertos sectores de la academia y la magistratura, el cual se ha desprendido de la noción de gobierno abierto. Este artículo busca fortalecer la idea de que la apertura es una virtud ya tratada en los temas de la ética judicial. De ese modo, la justicia abierta no sería un concepto totalmente novedoso o sujeto a una moda, sino, por el contrario, un viejo tema que ya se ha tratado en otros momentos de la historia y que se consideraría toral como elemento indispensable en cualquier ejercicio de impartición de justicia.

Palabras clave: justicia abierta, ética judicial, teoría de la justicia, transparencia.

Abstract

Open justice is an issue that has aroused great interest in certain sectors of the academy and the judiciary, the issue has fallen away from the

* Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana. Doctor en Derecho por la Universidad de Florencia, Italia, y doctor *honoris causa* por la Universidad Andina Nieto Cáceres. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1, y profesor del posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

notion of open government. This article tries to strengthen the idea that openness is a virtue already treated within the themes of judicial ethics, in this way open justice would not be a totally novel concept or subject to a fashion, but on the contrary an old theme that it has already been dealt with at other moments in history and it would be considered a fundamental element in any exercise in the administration of justice.

KEYWORDS: open justice, judicial ethics, theory of justice, transparency.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Planteamiento del problema

La justicia abierta se presenta como un concepto novedoso, pero teóricamente incierto. En el derecho también hay modas, ¿podría la justicia abierta ser una de estas? La moda entendida como *modus*, es decir, maneras de este tiempo, es algo que se considera pasajero y efímero, pero, sobre todo, que desconoce la historia.

En principio, nadie podría negar las ventajas que implica una administración de justicia abierta, como una especie del género Estado abierto o gobierno abierto; este último como el

> Conjunto de instituciones democráticas basadas en un pluralismo razonable y la inclusión ciudadana, que se organizan en el marco de un Estado de derecho que reconoce la apertura como un valor político e inherente a un espacio público relacional, que utiliza los instrumentos tecnológicos como medio en la consecución de otros valores, como son la justicia, la comunicación, la eficiencia y la colaboración. Tales instituciones que fomentan esos valores son la transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y la participación cívica (Valenzuela-Mendoza 2013, 140).

De este modo, se puede aceptar, de manera rotunda, la implementación de acciones que permitan generar apertura hacia la población por parte de las instituciones del Estado acerca de sus actividades, pero esto supondría también aceptar los errores y, en su caso, las reparaciones e indemnizaciones correspondientes. Sin embargo, parafraseando a Walter Benjamin, a propósito de sus *Tesis sobre la historia y otros fragmentos*, se instaura un tiempo mesiánico basado en el ideal kantiano que es infalible e infinito, en el cual la lucha de clases no existe y, por tanto, la explotación tampoco (Benjamin 2008). La institución se abre no para mostrar los puntos en que podrá transformarse en algo mejor, sino para justificar y conservar un *statu quo* existente.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Quizá un primer acercamiento a la apertura permita mirar, de forma muy intuitiva, que mostrarse o dejarse ver no necesariamente es participar de un cambio, aunque de modo curioso se comparta raíz etimológica entre *in-forma* y *re-forma*. Parece que aquello que podría servir como parámetro e instrumento de un compromiso de mejora sería la ética, que, dicho sea de paso, es un saber que se basa en el *modus*, pero de manera más profunda, en tanto que utiliza un ejercicio crítico para mostrar los mejores modos posibles de comportamiento y de convivencia social. De otra forma, si se prescindiera de la ética, se correría el terrible riesgo de poner en lo discursivo a la apertura y convertirla en un elemento más de control. Cabe recordar que el discurso es instrumento y efecto del poder:

> Poder y saber se articulan en el discurso. Los discursos son elementos tácticos en el campo de relaciones de fuerza [...] En toda sociedad la producción del discurso es a la vez controlada, seleccionada, organizada y redistribuida (Foucault 1979, 11).

El discurso se presenta como una simbolización y significación de un espacio; su función es generar la mímesis necesaria para poder incorporar gramáticas predeterminadas que permitan a una comunidad seguir construyéndose. De este modo, el discurso no tiene, en principio, ninguna función preestablecida, sino que el poder le genera sus tareas. Tampoco el poder debe mirarse como un asunto peyorativo, por el contrario, se trata de un fenómeno social con el que el derecho constantemente se alía para obtener el orden social; sin embargo, su abuso e incontinencia son también materia de estudio y análisis del derecho y la justicia que busca distribuirlo y redistribuirlo para que otorgue el mayor beneficio posible al mayor número de personas posible. Se trata de la maximización referida en párrafos anteriores, ya que el derecho se basa en mínimos; no podrá lograr de manera aislada dicha maximización si no cuenta constantemente con el apoyo de la ética para evitar, por ejemplo, la enajenación que otros sis-

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

temas, como el político o el económico, tratan de establecer, con lo cual se pervierte el derecho y la justicia.

A estas alturas, queda claro que el planteamiento rebasaría la enunciación inicial que pretendió el *common law* al incorporar la idea de *open justice* en su concepción original como la necesidad de que los procesos deberían ser abiertos al público, incluidos los contenidos y la información de los archivos judiciales y las audiencias públicas, reconocido como un principio fundamental de la justicia (Barrett 2013), pues si bien es un gran avance, la intención sería superar el mero derecho a la información por parte del justiciable y entrar en un contexto de escrutinio, coparticipación y colaboración en la construcción de decisiones justas.

En este rubro, es necesario relacionar el tema de la justicia abierta con ideas como la de la justicia transicional, restaurativa y terapéutica; para que realmente exista apertura, es necesario hacer horizontal y democratizar la justicia. Si se sigue pensando que es un asunto técnico y monopolio de un gremio, difícilmente habrá interacción entre operadores jurídicos y justiciables. Y si realmente hubiera coherencia, además se tendrían que incorporar nociones como cultura jurídica popular, lo cual supone allegarse herramientas de las que aún no se dispone, como las propias de la antropología, la psicología social, la sociología, etcétera. Esto, con el afán de recuperar formas populares de hacer y entender la justicia que se muestran como expectativas sociales para una justicia institucional atenta y con voluntad de establecer un diálogo real. Así que la interculturalidad resultaría valiosísima para ponderar entre las distintas concepciones culturales de la justicia.

Se insiste aquí en relacionar el tema con la ética judicial, puesto que las diferencias con la propuesta de *open justice* podrían resultar relevantes. Por ejemplo, la labor judicial siempre ha tenido como sus tres grandes pilares la independencia, la objetividad y la imparcialidad; la apertura condiciona al menos a las últimas dos, ya que expone al juez a cierto tipo de incentivos externos que pueden condicionar su decisión. El juez abierto

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

tiene que ser más cauteloso —por no decir, más prudente, más autocrítico— porque la información no solo circulará hacia afuera, sino que produce un efecto *boomerang*, muchas veces calculado por el juez; en este sentido, se tornará muy interesante el análisis de conceptos como sociedad abierta, posverdad y psicopolítica, que se verán más adelante.

Otro de los asuntos que no debe desconocerse es que la justicia abierta nace en el contexto de una cultura judicial que tiene especial aprecio por el precedente (Jiménez 2014), mientras que en el sistema jurídico mexicano los precedentes se presentan como una suerte de falacia de autoridad *ad saturationem*; se colocan supuestos casos judiciales similares que estarían en la misma línea que el argumento presentado, muchas veces sin verificar su procedencia, o incluso su relación con el problema. La famosa tesis jurisprudencial ha llevado a un menosprecio del precedente, pues resulta ser un enunciado normativo exegético que poco dice de la argumentación precedente. En un contexto como el de México, la justicia abierta tendería a ser más discursiva y generar mayor incertidumbre y confusión; es por ello que todo proyecto de justicia abierta tendría que ser acompañado de un proyecto de similar envergadura para mejorar la narrativa judicial, la estructura de las sentencias y las referencias a otras fuentes.

Por último, en cuanto a las premisas. El juez abierto adquiere un papel protagónico que lo coloca en una posición de mayor influencia en el terreno político; aquello que se ha denominado como politización de la justicia, judicialización de la política o simplemente protagonismo judicial resulta de especial interés en el binomio de justicia abierta y ética judicial, ya que este juez es más susceptible de sucumbir a la soberbia cuando es aplaudido por una audiencia/opinión pública condescendiente o manipulada por los grupos que detentan el poder político o económico.

Crítica de la razón transparente

El sentido común resulta muy útil para elaborar una filosofía de la praxis frente a una cultura que se dice abierta y, por tanto, transparente. La trans-

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

parencia parece ocupar un lugar primordial en la sociedad; sin embargo, existen diversos elementos para poder generar una dialéctica que coloque a la sociedad en una situación un poco más crítica frente a tal efervescencia. Por ejemplo, hay un exceso de información que, en principio, no considera dos graves problemas: la incapacidad de las herramientas de discriminación de dicha información y la manipulación detrás de la información: "Está demostrado que más información no conduce de manera necesaria a mejores decisiones. La intuición, por ejemplo, va más allá de la información disponible y sigue su propia lógica" (Han 2016, 17).

El hecho de que se imponga una interpretación masificada de las cosas es, en términos del filósofo surcoreano Byung-Chul Han, una violencia:

> En la actualidad, la consigna de la transparencia domina el discurso social. Se trata de un proceso amplio, un cabio de paradigma, cuya complejidad y profundidad de sus efectos supera en mucho los problemas de la democracia, la justicia o la verdad […] la sociedad transparente, como sociedad de la positividad, acaba con los umbrales, con la experiencia del umbral, al convertirlo todo en *lo mismo* (Han 2017, 149).

La transparencia es homogeneización; es cosificación de las voluntades, sumándolas a todas en una única voluntad política; es la caricatura social del capitalismo convertido en populismo. El opresor sabe y conoce las intimidades de los oprimidos, pero él no está dispuesto a ceder un ápice de su intimidad; sin embargo, sabe perfectamente qué ofrecerle a la gran masa por medio de la psicopolítica, que es el enésimo mecanismo de esclavitud:

> El sujeto de rendimiento, que se pretende libre, es en realidad un esclavo. Es un *esclavo absoluto*, en la medida en que sin amo alguno se explota así mismo de forma voluntaria […] Y por el aislamiento del sujeto de rendimiento, explotador de sí mismo, no se forma ningún *nosotros político* con capacidad para una acción común (Han 2014, 7).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

La transparencia aquí se presenta como un elemento indispensable de dicha explotación:

> La transparencia es en realidad un *dispositivo neoliberal*. De forma violenta vuelve todo hacia el exterior para convertirlo en *información*. En el modo actual de producción inmaterial, más información y comunicación significan más productividad, aceleración y crecimiento, la información es una positividad que puede *circular sin contexto* por carecer de interioridad. De esta forma es posible acelerar la circulación de información (Han 2014, 12).

La sobrexposición y la hiperinformación llevan no a la exigencia ética, sino, por el contrario, a la parsimonia y apatía políticas; es la posición del consumidor o el espectador:

> La *transparencia* que hoy se exige a los políticos es todo menos una reivindicación *política* […] La reivindicación de la transparencia presupone la posición de un espectador que se escandaliza. No es la reivindicación de un ciudadano con iniciativa, sino la de un espectador pasivo. La participación tiene lugar en la forma de reclamación o queja. La sociedad de la transparencia, que está poblada de espectadores y consumidores, funda una *democracia de espectadores* (Han 2014, 13).

En el filme *El círculo* (2017), de James Ponsoldt, Mae Holland (Emma Watson) es una joven emprendedora que ingresa a una empresa de internet que controla las comunicaciones. El proyecto en el que se ve involucrada supone la transparencia absoluta, lo que la lleva a autoproponerse como persona transparente para ser objeto de observación en tiempo real. Muy al estilo de *Truman Show* (1998), de Peter Weir, el morbo de una masa sedienta de traspasar los límites de la privacidad generará estragos en la protagonista. Quien controla la información utilizará este recurso para hacerlo también con las personas y, en el fondo, no tendrá la mínima

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

intención de mostrar su propia información. En una escena en particular, la entusiasta Mae propone a la junta de gobierno de la empresa que las siguientes elecciones se realicen por medio de la cuenta digital de cada ciudadano, lo cual supondría una votación histórica; sin embargo, el espectador estará convencido, en cierto punto del filme, de que quizá no sea la mejor opción en relación con los derechos y las libertades de pensamiento, y la oportunidad, más bien, se presente como la enésima manera de manipular una elección.

La ciencia ficción desde muy pronto (*1984*, *Fahrenheit 451* y *Un mundo feliz*) cayó en cuenta respecto a una cultura del panóptico que tenía que ver con medios de comunicación y control de masas. El tema no se ha agotado, pues la exitosa serie de televisión *Black Mirror* ha desarrollado el tema en algunos de sus capítulos y hace notar que la hipercomunicación, si bien ha traído muchas ventajas, también puede ser pervertida para lograr el control y la manipulación de amplios sectores sociales.

Más de lo electoral. En el relato de Isaac Asimov, Sufragio universal, se cuenta:

> ¡El día de las elecciones!
>
> Había sido como todos los años. Tal vez un poco peor, porque era año de elección presidencial, pero, en todo caso, no peor que los demás años de elección presidencial.
>
> Los políticos peroraban sobre el grandioso electorado y la vasta inteligencia electrónica a su servicio (Asimov 1981, 61 y ss.).

Un abuelo explica a su nieta el cambio en el sistema electoral:

> Verás, Linda, hasta hace cuarenta años todos votaban siempre. Supongamos que queríamos decidir quién debía ser el nuevo presidente de Estados Unidos. Los demócratas y los republicanos nominaban a alguien, y todos decían a quién querían. Cuando terminaba el día de elecciones, se contaba

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

cuántas personas querían al demócrata y cuántas al republicano. Quien obtenía más votos resultaba electo. ¿Entiendes? Linda asintió con la cabeza y dijo:

—¿Cómo sabía la gente a quién votar? ¿Multivac se lo decía?

—Simplemente, usaban su buen juicio, niña. —Ella se apartó un poco, y él volvió a bajar la voz—: No estoy enfadado contigo, Linda. Verás, a veces se tardaba toda la noche en hacer el recuento y la gente se impacientaba. Así que inventaron máquinas especiales para escrutar los primeros votos y comparados con los votos de los mismos lugares en años anteriores. Así la máquina podría computar cómo sería la votación total y quién resultaría electo. ¿Entiendes? Los primeros ordenadores eran mucho más pequeños que Multivac. Pero las máquinas crecieron y pudieron deducir el resultado de los comicios a partir de menos votos cada vez. Al fin, construyeron Multivac, que puede deducido a partir de un solo votante (Asimov 1981, 72 y ss.).

Una computadora calcula en función de su base de datos quién será el votante universal y, por tanto, decidirá la votación; la programación, el manejo y los resultados del *hardware* y *software* son desconocidos para la inmensa mayoría. En el relato de Asimov se presenta nuevamente la paradoja, pues mayor información no quiere decir mayor libertad, y quizá sea al contrario: los controles y las reglas ligados a la votación son abundantes y sofisticados; sin embargo, nada de esto produce certeza. Cabe insistir en que son las intuiciones de la cultura popular las que sugieren estos problemas potenciales.

Se ha hablado de manipulación, pero se puede utilizar un nombre más actual: posverdad. La velocidad con la que circulan las noticias impediría tener un espacio de cautela y análisis acerca de estas; una mentira mediática, preparada y adosada con tintes de verosimilitud, podría generar efectos negativos a corto plazo. Mittermeier lo define como: "asignación de circunstancias en las que la apelación emotiva es más efectiva que la

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

argumentación con hechos" (Mittermeier y Soriano 2017, 54). Entonces se enfrenta nuevamente con la ética. Justamente es Adela Cortina quien lleva insistiendo algunos años en la incorporación de una ética del diálogo o mínima por medio de la cual se asegure que en el debate público haya una certeza instrumental e inicial que garantice el uso de argumentos racionales (Cortina 2000); de otro modo, habrá manipulación.

La comunicación política se convierte en un factor determinante, en el cual son necesarias más herramientas de verificación de la información. Los llamados *fact-checking* se harán más recurrentes ante los fenómenos de *fake news* que fomentan juicios mediáticos que condicionan la labor judicial. Pero es entendible que la industria de la mentira, con un alto financiamiento ligado al consumo masivo de bienes y al establecimiento de medios de control, tiene mucho mayores posibilidades de lograr sus objetivos (Klein 1993), en comparación con sociedades cada vez más analfabetas funcionales.

Se vuelven imprescindibles procesos de control de calidad de la información que jamás serán suficientes si no hay una plena conciencia de la degradación social y cultural que implica alienar a una población; se habla de sustentabilidad porque una sociedad enajenada no tiene, en realidad, derechos ni libertades, y cualquier esclavitud pronto puede tornarse en una rebelión. Por ello, la propuesta es tendiente a la ética, un saber práctico que podría aportar elementos para generar códigos de compartición de información para la mejora social, en la cual, como primer objetivo, se tenga la mejoría de la administración de justicia.

Hacia una ética de la apertura judicial

La justicia abierta ¿podría ser una función judicial, una política pública, un principio o un valor? Habrá que descubrirlo ahora.

Una particular lectura de la teoría marxiana desde América Latina ha dado por resultado una propuesta ética de peculiar talante, que parece poderse aplicar al caso que aquí se aborda. En principio, se puede decir que se trata de una ética emancipadora que intenta solventar los terribles rezagos

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

sociales y económicos de la región, abogando por una mayor equidad social. El punto clave de esta ética es evitar a toda costa la enajenación de las personas (Sánchez 2017).

Aterrizando un poco más el punto, se trataría de una ética transformadora y práxica, partiendo de la famosa tesis XI planteada por Marx: "Los filósofos se han limitado hasta ahora a interpretar el mundo; de lo que se trata es de transformarlo" (Marx 1969, 82). La praxis transformadora en este tema involucra la necesidad de la intervención de las personas en los procesos de toma de decisiones; esto ya supone un factor determinante en lo que aquí se aborda: informar por informar no supone ningún ejercicio ético o transformador, sería solamente una tarea mínima de lo que se espera de todo funcionario o persona con autoridad, y si bien ayuda mucho un formato ciudadano y accesible, toda esta actividad no supondría en principio ninguna cuestión fuera de lo esperado e, incluso, exigido por las leyes actuales. El punto, entonces, es lograr que dicha información realmente empodere al usuario y destinatario de esta.

Para seguir la línea propuesta de una ética práxica, son necesarios los siguientes elementos:

1) Generación de juicio crítico. La información, además de describir los problemas y el modo en que se solucionaron, debería aportar los retos que dichos problemas representaron, los errores de interpretación que se cometieron y el modo en que se solventaron, abonando así herramientas de análisis que lleven a tener más cautela en casos similares.
2) Emancipación. La información debería tener como resultado la creación de mayores espacios de participación, opinión y construcción colaborativa; la información debería ser utilizada para fomentar el ejercicio de las libertades (en especial la de pensamiento) de un mayor número de personas.
3) Mayor conocimiento de la realidad. La información debería servir para mapear de mejor modo las fuerzas políticas, los factores reales de poder y los medios para lograr la equidad social y disminuir la pobreza.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

4) Asignación de responsabilidades. La información tiene que buscar, a toda costa, generar compromisos respecto de lo hecho, lo dejado de hacer y aquello por hacer; deberá quedar la responsabilidad de los sujetos involucrados en el flujo informativo.

Un parámetro muy objetivo de una ética práxica para la apertura judicial sería el termómetro de la enajenación (Sánchez 2003), que es cuando las personas destinatarias de la información son convertidas en números, estadísticas, justificación para políticas públicas, presupuestos o actos jurídicos; quizá se presente una cosificación de uno de los sujetos de la relación informativa, es decir, se instrumentalizaría de manera unívoca un proceso que por su naturaleza debería ser dialógico.

Ahora bien, la ética en sí misma supone un ejercicio filosófico de toma de conciencia; se trata de ejercitar el pensamiento en función de una mejoría en la relación con el mundo y los demás seres vivos. La transparencia podría ser un valor si se asocia a procesos de aprendizaje y conocimiento del mundo. La apertura en un proceso cognoscitivo es deseable, pues supone el acceso a información que mejorará las premisas que permitirán realizar ejercicios de reflexión y análisis. Dicho de otro modo, la información que invita a pensar es más valiosa que aquella que embrutece.

Así que una potencial teoría de la justicia abierta supondría muchísima filosofía y, por ello, sería sujeto de reflexión de la ética como saber filosófico. Por tanto, la transparencia en sede judicial puede ser estudiada, criticada y sometida a un análisis filosófico. Casi cualquier actividad desarrollada en los tribunales podría ser sometida a un examen ético, puesto que la tarea primordial de dicho saber filosófico es maximizar los beneficios de ciertas conductas deseables; de hecho, se trataría de ejercicios de autoevaluación con los parámetros que apenas se han apuntado.

Curiosamente, la respuesta ética respecto de la transparencia no es en todos los casos igual. La prudencia, virtud ligada a la ética, así como la justicia y la fortaleza, indicarían que deben valorarse las circunstancias

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

para saber en qué casos y qué tipo de información ha de compartirse sin generar injusticias y, en su caso, mostrar firmeza ante el manejo o la manipulación de la información poco éticos, que podrían comprometer la independencia, imparcialidad u objetividad judiciales (AMIJ 2010). En todo caso, el profesionalismo y la excelencia como principios de la ética deberían iluminar cualquier proceso de apertura; la información compartida debe ser de calidad y pasar por procesos de verificación (TEPJF 2013).

La Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano (firmada en Cancún, en 2002) reconoció que es "un derecho fundamental de la población a tener acceso a una justicia independiente, imparcial, transparente, responsable, eficiente, eficaz y equitativa" (Cumbre Judicial Iberoamericana 2002, 2 y ss.). El capítulo IX del Código Iberoamericano de Ética Judicial precisa, además, algunas reglas éticas en relación con la transparencia:

> ART. 56.- La transparencia de las actuaciones del juez es una garantía de la justicia de sus decisiones.
>
> ART. 57.- El juez ha de procurar ofrecer, sin infringir el Derecho vigente, información útil, pertinente, comprensible y fiable.
>
> ART. 58.- Aunque la ley no lo exija, el juez debe documentar, en la medida de lo posible, todos los actos de su gestión y permitir su publicidad.
>
> ART. 59.- El juez debe comportarse, en relación con los medios de comunicación social, de manera equitativa y prudente, y cuidar especialmente de que no resulten perjudicados los derechos e intereses legítimos de las partes y de los abogados.
>
> ART. 60.- El juez debe evitar comportamientos o actitudes que puedan entenderse como búsqueda injustificada o desmesurada de reconocimiento social (Cumbre Judicial Iberoamericana, artículos 56, 57, 58, 59 y 60, 2002).

De algún modo, estas reglas sirven de manera indicativa para sugerir una actitud abierta ante los justiciables, aunque se entiende que toda re-

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

flexión ética debe ir siempre acompañada de un análisis crítico, como aquí se ha explicado, que considere valores, principios, expectativas y efectos de las conductas en las demás personas.

El código nacional mexicano también sugiere en su artículo 10 algunas normas acerca de la transparencia:

> 10.1. La transparencia obliga a toda autoridad a regirse, como regla general, por la disposición de la máxima publicidad, con las excepciones y moderaciones que las normas jurídicas, interpretadas prudentemente, establezcan. El juzgador debe:
>
> 10.2. Ajustar su conducta al derecho que tiene la sociedad de estar informada sobre su actividad institucional.
>
> 10.3. Abstenerse de difundir o utilizar para fines ajenos al servicio, información confidencial de la que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que no esté destinada a su difusión.
>
> 10.4. El juez deberá comportarse, en relación con los medios de comunicación social, de manera recta y prudente, cuidando de que no resulten perjudicados los derechos legítimos de las partes y de las personas involucradas en las causas.
>
> 10.5. Evitar el adelanto de criterios sobre las cuestiones que debe resolver, para no afectar a los derechos de las partes.
>
> 10.6. Rendir los informes que se soliciten con apego a los hechos y expresando la verdad de lo acontecido, lo que debe operar tanto con sus superiores, con sus pares, con sus subordinados y en general con los gobernados (Cumbre Judicial Iberoamericana, artículo 10.1-10.6, 2002).

Al inicio se hizo una pregunta respecto a la naturaleza de la apertura o transparencia como principio; ahora es posible asociarlo directamente a aquel denominado de máxima publicidad. En este caso, aplica todo lo que se ha apuntado; si bien el parámetro es generar el flujo de información más amplio, es primordial acompañarlo de las herramientas hermenéuticas

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

necesarias para su máximo aprovechamiento; de lo contrario, podría tenerse un efecto adverso, pues se contribuiría a la discursivización de una facultad de todo órgano de justicia que hoy, además, se torna una obligación, jurídica y ética.

Generar confianza, uno de los retos de la ética de la apertura judicial

Lo primero es una aclaración de índole gramatical y metodológica. La noción de confianza social o confianza institucional va ligada a la idea de aceptación y expectativa positiva respecto del trabajo. En este caso, de los órganos impartidores de justicia. Distinto a esto es el concepto de la confiabilidad, cuya aplicación se circunscribe en el ámbito de las herramientas de medición que también puede incidir en la labor judicial y en la cuantificación de los resultados; es decir, una herramienta es más confiable que otra para producir resultados más certeros. Por obvias razones, no se estudiará la confiabilidad, sino la confianza o desconfianza que puede generarse a partir de una ética de la apertura judicial.

Es claro que la naturaleza contramayoritaria del Poder Judicial, la cual implica una supuesta deslegitimación de origen, ya que los jueces y su personal no son elegidos democráticamente, llevaría a partir de un hándicap respecto de la confianza social. También es claro que la crisis de los sistemas democráticos de elección ha llevado a una deslegitimación mayor a los cargos de elección popular; por ello, hoy por hoy, no hay un estándar que permita garantizar que un funcionario del Estado contará, de inicio, con mayor o menor confianza por parte de los gobernados. Al parecer, la rigurosidad y el control en los procesos de incorporación al servicio público tampoco son una garantía, ya sea por la corrupción, el clientelismo o simplemente la dificultad de encontrar mecanismos de evaluación adecuados.

Como ya podrá intuir el lector, la propuesta nuevamente será apelar a la ética:

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> La confianza es la expectativa que se genera en una sociedad con un comportamiento ordenado, cooperativo y previsible, basado en normas compartidas por todos sus miembros. Estas normas se pueden referir a aspectos de valores profundos […] pero incluyen también normas deontológicas tales como las profesionales y códigos de comportamiento (Fukuyama 1995, 190).

La previsibilidad se torna indispensable; la confianza se genera en un ámbito de coherencia hermenéutica; el justiciable espera una conducta deseable del funcionario judicial no solo en el aspecto de un comportamiento adecuado, sino, sobre todo, en el terreno de su experticia, que es la decisión judicial; se espera que dicho trabajo se haga con apego a los principios, valores y virtudes antes señalados; además, se espera entender el resultado de ese trabajo.

Ciertamente, una cultura muy conflictiva, presente en algunos países como México, y en especial en algunas materias procesales, fomenta la instrumentalización de la administración de justicia, que se utiliza como un medio para retardar la justicia o buscar una supuesta negociación, más cercana al chantaje. Pero se recurre nuevamente a la ética, pues el gremio de abogados sin estándares axiológicos determinados buscará increpar a su cliente para continuar y promover litigios, incluso a sabiendas del fracaso, por las razones antes expuestas, lo cual beneficia ampliamente el negocio, pero da al traste con el sistema de justicia y la confianza social.

Otra de las causas que genera mucha incertidumbre en el terreno judicial, y, por tanto, podría determinar la confianza o desconfianza en un sistema, tiene que ver con una falta de prudencia en la toma de decisiones polémicas con un trasfondo social, político o económico. El activismo judicial se ha convertido en la bandera de algunos tribunales y jueces (Alegre 2001) que buscan a toda costa la aprobación social; la falta de perspectiva y de una reflexión ética conduce a una soberbia que puede ser muy dañina, pues lo que se busca no es impartir justicia, sino el pres-

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

tigio o la fama, muchas veces por medio del manejo de una determinada imagen pública mediante el uso de las redes sociales —las cuales se presentan como una supuesta oportunidad de transparencia—; de ahí que se hable de la mediatización de la justicia, que terminaría por sujetarse a los vaivenes de la posverdad.

Por ello, la ética se presenta como un mecanismo de autocontrol que llevaría al juez a generar decisiones basadas en el propio proceso, las pruebas y las necesidades de las partes, más que en el impacto mediático que estas tendrán. Un ejercicio de humildad serviría para ubicar al juzgador en el justo espacio que le corresponde como catalizador social de esa expectativa de justicia que pesa sobre él.

Conclusiones

Se ha intentado demostrar que la transparencia se presenta como un valor agregado en las democracias contemporáneas; sin embargo, es posible notar, de manera intuitiva, que existen algunas contradicciones en la adopción de políticas públicas en el terreno judicial ligadas a la apertura. Después de analizar algunas de las dificultades a las que la transparencia se ha enfrentado en relación con el control psicopolítico y la posverdad, se ha intentado argumentar que un medio para evitar la perversión de la transparencia sería la ética. Además, se ha propuesto una ética que sea adecuada para el contexto en el que se vive, a saber, un contexto de inequidad social; de ese modo, dicho valor agregado no vendrá a contribuir más a un tipo de enajenación, sino, por el contrario, facilitará la construcción de un espacio democrático más férreo y realmente social.

Fuentes consultadas

Alegre, Marcelo. 2001. Igualitarismo, democracia y activismo judicial. En *Los derechos fundamentales*, 145-62. Buenos Aires: Lexis Nexis.

AMIJ. Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia. 2010. *Código Nacional Mexicano de Ética Judicial*. México: AMIJ.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Asimov, Isaac. 1981. *Con la tierra nos basta*. Barcelona: Ediciones Martínez Roca.

Barrett, Damian. 2013. "Openness a 'fundamental principle' of justice, says Britain's most senior judge". *The Telegraph*, 2 de julio, sección Political Stance.

Benjamin, Walter. 2008. *Tesis sobre la historia y otros fragmentos*. México: UACM.

Cortina, Adela. 2000. *Ética mínima*. Madrid: Tecnos.

Cumbre Judicial Iberoamericana. 2002. Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Ámbito Judicial Iberoamericano. Cancún: CEJA.

Foucault, Michel. 1979. *El orden del discurso*. Barcelona: Tusquets.

Fukuyama, Francis. 1995. *Confianza: Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*. Buenos Aires: Editorial Atlántida.

Han, Byung-Chul. 2014. *Psicopolítica. Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Barcelona: Herder.

——. 2016. *La sociedad de la transparencia.* Barcelona: Herder.

——. 2017. *Topología de la violencia*. Barcelona: Herder.

Jiménez, Carlos E. 2014. *Justicia abierta: transparencia y proximidad de la justicia en el actual contexto de Open Government*. Barcelona: Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia. Generalidad de Cataluña.

Klein, Naomi. 1993. *No logo. Taking aim at the brand bullies. 10th Anniversary Edition*. Nueva York: Picador.

Marx, Karl. 1969. Tesis sobre Feuerbach. En *La ideología alemana, Karl Marx y Friedrich Engels*, 633-5. Montevideo: Pueblos Unidos.

Mittermeier, Johanna y Jaume Soriano Clemente. 2017. *Desmontando la posverdad. Nuevo escenario de las relaciones entre la política y la comunicación*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

Sánchez Vázquez, Adolfo. 2003. *Filosofía de la praxis*. México: Siglo XXI.

——. 2017. *Ética y política*. México: FCE.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2013. *Código modelo de ética judicial electoral*. México: TEPJF.

Valenzuela-Mendoza, Rafael. 2013. "Delimitar gobierno abierto para ampliar la colaboración con una sociedad más abierta". *Estado, Gobierno y Gestión Pública* 21 (noviembre): 127-58.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

De Adelantado a pedigüeño. Juicios contra Francisco de Montejo*

From Adelantado to scrounging. Judgments to Francisco de Montejo

Juan Pablo Bolio Ortiz (México)**

Fecha de recepción: 18 de mayo de 2018.
Fecha de aceptación: 25 de octubre de 2018.

Resumen

Este artículo presenta la vida de quien fue el primer gobernador de Yucatán. La fuente principal (juicio de residencia) permite comprender el proceso judicial de rendición de cuentas más usado en las Indias y, a su vez, entender las redes sociales y económicas que enfrentó Francisco de Montejo en su empresa de conquista. El juicio de residencia fue un medio de participación social y política de la época colonial; conocer su funcionamiento permite comprender cómo funcionaban los medios políticos de aquellos tiempos, así como observar los cambios y continuidades en la actualidad.

Palabras clave: residencia, proceso judicial, redes, participación social.

Abstract

This article presents the life of who was the first governor of Yucatan, the main source (residence trial) allows us to understand the judicial process of

* El artículo forma parte integral de la tesis de doctorado del autor denominada *Entre gobernantes y gobernados. El juicio de residencia, mecanismo de control en la gobernación de Yucatán durante la época colonial*, aprobada con mención honorífica el 27 de febrero de 2017 en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

** Doctor en Historia por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Se encuentra adscrito al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. boliojuridic@hotmail.com.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

accountability most used in the Indies and in turn understand the social and economic networks that Montejo faced in his company of conquest. The residence trial was a means of social and political participation of the colonial era, knowing its operation allows us to understand how the political means of those times and observe the changes and continuities in the present.

KEYWORDS: residence, judicial process, networks, social participation.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Introducción

El objetivo de este trabajo es presentar las redes que se tejieron en torno al conquistador de Yucatán, el choque cultural y la recepción de un nuevo sistema jurídico que se implantó en la América española, todo por medio del juicio de residencia.

La idea es describir los diversos retos y las acciones que enfrentó Francisco de Montejo, el Adelantado, como gobernador de Yucatán (servidor público). Se recurre a fuentes primarias de archivo ubicadas en el Archivo General de Indias (AGI) y la Biblioteca Pública de Nueva York (NYPL, por sus siglas en inglés). La fuente central son los diversos procesos judiciales de residencia impuestos contra Montejo, lo cual lleva a un estudio por medio de los documentos judiciales que, de acuerdo con Carlo Ginzburg, "pueden desentrañar los múltiples hilos con que un individuo está vinculado a un ambiente y una sociedad históricamente determinada" (Ginzburg 1981, 26-7).

No obstante, otras fuentes jurídicas resultan cruciales para comprender las diferencias entre las normas y las prácticas, así como entre el derecho positivo y el derecho practicado; estas son las Siete Partidas, la Novísima Recopilación de Leyes de España y la Recopilación de Leyes de Indias. Con esto, en el apartado "De la residencia a la rendición de cuentas actual" se explicará cómo la residencia es uno de los antecedentes históricos de procesos de rendición de cuentas actuales, como el *impeachment* o el juicio político, entre otros. Se parte de que el derecho electoral tiene como fuentes reales, o de hecho en su formación, la composición social y política del contexto en que se suscribe, lo que equivale a incluir aspectos de gobierno y de conformación de la sociedad; es decir, para entender las instituciones actuales, resulta de interés el carácter histórico del fenómeno político, por lo cual una hipótesis es que figuras actuales como el juicio político y la declaración de procedencia encuentran su antecedente en el juicio de residencia.

El espacio de este trabajo es el entorno jurisdiccional de la gobernación de Yucatán. El territorio yucateco estuvo supeditado a tres audiencias

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

durante su vida colonial; primeramente, a la Real Audiencia de México; luego, en 1544 quedó adscrito a la Audiencia de los Confines; en 1548 perteneció de nuevo a México; en 1550, a la Audiencia de Guatemala, y, por último, en 1563 Yucatán volvió a la Audiencia de la Nueva España, en la que se mantuvo hasta el final del periodo colonial.

Juicio de residencia

Se conoció como juicio de residencia al proceso judicial aplicado a los funcionarios al terminar el desempeño de su cargo. El juicio constó de dos partes. En la primera, se investigó de oficio la conducta del funcionario por parte del gobierno metropolitano y, en la segunda, se recibieron las demandas que interpusieron los particulares y grupos ofendidos para obtener satisfacción de los agravios y las vejaciones que recibieron del enjuiciado (Mariluz 1952, 3).

Como antecedentes del juicio de residencia su origen se ubica en el derecho romano, que hacia el 364 d. C. creó la magistratura del defensor de la ciudad, personaje que protegía y defendía al pueblo contra los abusos de los oficiales y los excesos de poder de los gobernadores (Pérez 2008, 125-6). En el derecho castellano apareció por primera vez una norma en este sentido en una ley de las Siete Partidas del Rey Alfonso X (1256 a 1265), en la que se dispuso que los jueces, luego de haber prestado el juramento previo a hacerse cargo de sus funciones, debían obligarse con fiadores para que, al término de su mandato, permanecieran 50 días en el lugar donde juzgaron para "hacer derecho a todos aquellos que de ellos hubiesen recibido entuerto" (Iuris Digital 1807b). El juicio de residencia, como tal, tomó forma el 9 de junio de 1500, cuando se dictó la Real Pragmática de Corregidores y de Jueces de Residencia, en la que se sistematizó y organizó (Iuris Digital 1807a). El rey emitía una disposición específica para residenciar a una persona, generalmente por medio de una real cédula (Soberanes y Fernández 1994, 5). Los jueces de residencia eran elegidos por el Consejo Real y Supremo de Indias, como se dispuso en una real cédula del 3 de

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

septiembre de 1565, más adelante recogida en la Recopilación de Leyes de Indias (ADLP 1680).

De Adelantado a pedigüeño

El primer gobernador de Yucatán, Francisco de Montejo, el Adelantado, fue sujeto a residencia en dos momentos y por instituciones de mayor jerarquía judicial en todo territorio indiano. Primero fue solicitado a dar cuentas por la Real Audiencia de los Confines, en la que el oidor Juan Rogel se encargó de iniciar su primer juicio en 1544 (AGI 1544g) y, más adelante, en la Real Audiencia de la Nueva España en 1548 por el oidor Blas Cota; luego por el ministro oidor Francisco Herrera, para culminar con la sentencia el oidor Diego de Santillán. En las capitulaciones de 1526 se autorizaron a Francisco de Montejo ciertos derechos acerca de la conquista de Yucatán, entre estos, que en los primeros tres años de la conquista solo se le pagara el diezmo a la Corona; que se cumpliera la vecindad en cuatro años; que se tuvieran solares, vecindades y dos caballerías de tierra; que después de cinco años no se pagara derecho de almojarifazgo; que se poblara la tierra en cinco años, y que se gastara en hospitales y obras públicas.[1]

De esta manera, Francisco de Montejo capituló con la Corona la conquista y población de Yucatán desde 1526 (AGI 1544g), con una cantidad considerable de derechos y beneficios para su empresa. Para la Corona, fue trascendental saber si en la empresa de conquista llevaba a las personas indicadas, entre ellas los religiosos que lo ayudarían en la tarea de evangelizar a los indios (AGI 1530). También era importante que el Adelantado recibiera el apoyo debido en la conquista por parte de las autoridades como la Real Audiencia (AGI 1531b).

Luego de las capitulaciones, que establecieron las condiciones para emprender la conquista y poblamiento de Yucatán, por medio de su

[1] Respecto a la cédula para aumento de término de las capitulaciones de 1526, véase Solís y Bracamonte (2010, 67-8).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

apoderado Antón de León, en 1532, De Montejo solicitó que se incluyera la provincia de Tabasco, donde tuvo indios de repartimiento; asimismo, encomendó indios tanto a conquistadores como a personas en general (NYPL 1544a). Asignar una gran cantidad de indios en encomienda a sus conocidos, familiares y amigos le resultaría verdaderamente negativo en juicios de residencia a los que se le llevaría más adelante, con acusaciones de nepotismo.

Posteriormente, por medio de una cédula real se decretó a favor del Adelantado —en virtud de las guerras, trabajos y necesidades y de no haber gozado las mercedes y libertades que se le dieron en las capitulaciones de 1526— que los beneficios concedidos empezarían a correr en los términos dispuestos a partir del 19 de diciembre de 1533 (NYPL 1544a). A De Montejo se le tuvo en muy buen concepto en su papel de conquistador por los reyes de España, no obstante que desde el inicio de su tarea empezaron a llegar acusaciones en su contra por esclavizar y maltratar a los indios.

Por ello, la reina le escribió una carta, el 4 de abril de 1531, en la que le hacía saber su preocupación por las muertes de los indígenas y la indiferencia que tenían con los religiosos en las provincias a su encargo (AGI 1531a). Finalmente, el cargo que más pesó en los juicios fue desatender la evangelización.

Quienes acompañaron a De Montejo en su empresa buscaron la gratificación a sus servicios en los beneficios que la Corona otorgaba, como mercedes de encomiendas, pensiones, tierras u oficios públicos. Los conquistadores se sentían con un derecho superior ante los demás gobernados por el relevante carácter del servicio prestado, aunque también solicitaron estas mercedes quienes contribuyeron en otros ámbitos, como la burocracia y la evangelización. De tal suerte que una gran cantidad de solicitudes fueron enviadas al rey con el efecto de que se les otorgara una merced, especialmente la concesión de una encomienda de indios. Para conseguirla, los solicitantes exponían sus servicios, destacaban su contribución y lo difícil que había sido la conquista, así como los problemas para cristianizar

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

a los indios; ese fue el caso del tesorero de Yucatán, Juan de Lerma, del clérigo Juan Rodríguez y del conquistador Alonso Dávila.[2]

Quejas contra el gobierno de Francisco de Montejo

En general, Francisco de Montejo fue muy cuestionado respecto a su encargo. Las quejas permiten entender una buena parte de la patología social que afectaba en los inicios de la época colonial en Yucatán; por ejemplo, la corrupción imperante, la impunidad abierta, las relaciones informales que se daban mediante intereses creados y de parentescos consanguíneos y de afinidad.

Una de las primeras quejas contra el Adelantado fue hecha por Baltasar Osorio en 1531, quien mencionó que le había quitado el pueblo de Chicalango a la fuerza, para posteriormente venderlo. Ante esto, el gobernador de las provincias de Yucatán, Cozumel y Tabasco aprehendió a Osorio y a las personas que estaban con él, y "lo puso en parte donde no lo pudiese hablar nadie ni darles lo que hubiese menester".[3] En consecuencia, el procesado perdió su hacienda, ganados y cuanto tenía; esta y muchas otras quejas marcarían el estilo de gobernar del Adelantado, con tintes de nepotismo y vejaciones a sus no allegados.

El maltrato que De Montejo daba a los indios, el nepotismo, el acaparamiento de tierras y los excesos económicos a su favor le valdrían una gran cantidad de quejas por parte de los gobernados. En documentos escritos en 1554, después de la conquista —hoy compilados en la Colección Obadiah Rich, ubicada en la Biblioteca Pública de Nueva York—, en una denuncia contra Montejo dirigida al virrey de la Nueva España se explicaba acerca de los inicios de la conquista del Adelantado en Yucatán:

> Que la primera vez entró en Yucatán fue a matar gran cantidad de indios, y castigar y hacer esclavos en gran parte número de ellos, los cuales se

[2] Todas son cédulas del 19 de diciembre de 1533. Véase Solís y Bracamonte (2010, 72-4).

[3] La reina ordenaba a la Audiencia de México que informara los agravios recibidos por Francisco de Montejo contra Baltasar Osorio, el 4 de abril 1531. Véase Solís y Bracamonte (2010, 61-2).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> sacaron en gran cantidad de navíos, llevados en su posteridad para tales esclavos, que fueron más cantidad de cincuenta mil a minas, de cuya causa aquellas provincias quedaron más despobladas y los indios muy amedrentados, y los esclavos que se hicieron los llevaron a Honduras, a las islas y a las minas a México, y a otras partes a vender de donde hicieron grandes aprovechamientos, con que se sustentaba el Adelantado y su gente (NYPL 1544a).

Un documento que expone gran cantidad de quejas y cargos contra el Adelantado fue presentado por Hernando Sánchez de Castilla al rey, en el cual relata los abusos del gobernador, entre estos el nepotismo, las vejaciones a los indios y vecinos, así como el uso discrecional de los recursos públicos. Señaló que los vecinos eran extorsionados por De Montejo, pues les exigía dinero para los diversos gastos que implicaba su gestión como gobernador; lo acusó de actuar en su contra al mandar golpearlo y encarcelarlo por seis meses; de destruir las relaciones de tierra que había hecho el conquistador Francisco López; de maltratar también al licenciado Villafanes, vecino y conquistador de la ciudad de Mérida, quien poseía relaciones hechas para el rey, cuestión por la cual De Montejo mandó que lo esperaran durante la noche y lo matasen; sin embargo, "tan sólo lo golpearon y apresaron con grillos en el pie durante seis meses en un cepo" (AGI s. f.). Tiempo después, el gobernador mandó que la justicia, de manera súbita, cateara la casa de Villafanes; cuando vio entrar a los funcionarios reales, tomó el cofre que tenía las relaciones y le pidió a una mujer indígena que lo llevase al campo a esconder, lo que motivó que los oficiales trasladaran a Villafanes de nueva cuenta apresado (AGI s. f.).

Catalina de Montejo, única hija legítima del Adelantado y esposa de Alonso Maldonado, compareció ante el Consejo de Indias por la capitulación de su padre y el cumplimiento de esta. En el proceso exhibió a los testigos y en las preguntas se observan varias cuestiones que la Corona tenía respecto a los temas de las capitulaciones y el gobierno de los De Montejo en

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Yucatán y Honduras;[4] entre estas, destacan las relativas a que el Adelantado gastó 2,000 ducados en la conquista y población de Yucatán, en la cual invirtió todo lo que le producían los indios que tenía encomendados en México. Las preguntas tendían a probar que De Montejo había estado siempre endeudado y empeñado para sufragar la empresa de conquista en la que hizo excesivos gastos y que nunca percibió sueldo ni salario por ello.[5]

El Adelantado y su hijo Francisco de Montejo, el Mozo, participaron con sus actuaciones en abonar a las causas señaladas, como los juicios de residencia revelan (AGI 1553d), al consignar que una de las cosas más reclamadas a ambos gobernantes fue la excesiva concesión de indios en encomienda, recurrir a esclavizarlos y a utilizarlos en servicios personales. Sánchez de Castilla acusó al Adelantado de permitir abusos y hasta crímenes de sus allegados, como el que cometió Pedro Álvarez, al meter a 8 o 10 caciques en una casa y les prendió fuego, matándolos. Cuando fue alcalde de Campeche, se señaló que Pedro Álvarez ahorcaba y azotaba a los indios y, cuando fue alcalde de Tabasco, se le escuchaba: "renegar reiteradamente de Dios" (AGI 1553d). Del Adelantado, se dijo que cuando estuvo en Campeche venían "indios mexicanos a ver la tierra de Yucatán para tratar en ella" (AGI 1553d), y los tomaba y daba a los españoles con el fin de que les sirviesen por la fuerza, como si fueran esclavos, lo cual hacía que los indios huyeran para no permanecer en la tierra y, en consecuencia, como castigo el Adelantado los "tomaba, azotaba y desorejaba" (AGI 1553d).

Posteriormente, De Montejo solicitó el gobierno de Honduras al rey, a pesar de que contaba ya con la provincia de Tabasco y Yucatán. Seguramente esta solicitud respondió a las noticias acerca de la existencia de oro en Honduras, cuya capital fue conocida como Gracias a Dios; ahí tuvo duras guerras "por ser tierras ásperas". Combatió de día y de noche, mientras,

---

[4] Los testigos fueron presentados ante Francisco Hernández de Liébana, fiscal del Consejo de Indias. Véase NYPL (1554a).

[5] Véase NYPL (1554c). Preguntas a realizar ante el Consejo de Indias a los testigos exhibidos por doña Catalina de Montejo.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

con trabajo y muerte de muchos españoles, logró conquistar y pobló la ciudad donde residió la Real Audiencia de los Confines (NYPL 1544a). De Montejo logró pacificar las comarcas en Honduras y, en 1539, la producción de oro de las cuadrillas alcanzó su cifra máxima de 177,000 ducados de oro.

Uno de los problemas que tuvo De Montejo en Honduras fue el enfrentamiento con Pedro de Alvarado, gobernador de Guatemala. El Adelantado creía que las acciones de conquista llevadas por De Alvarado eran extremas; refirió ejemplos, como la destrucción que se hizo: en Taloa, que tenía 400 casas, halló a 35 hombres y solo 40 casas; en Caecamo 500 casas y encontró solo 20; en Lepaera 400 casas y veía solo 70, y Naco estaba muy destruida, de 10,000 hombres que había, De Montejo solo encontró 45 (AGI 1539a).

El Adelantado expuso que él no había destruido pueblo alguno, "sino todos los destruidos reformados" (AGI 1539a). Luego de conquistar los peñoles, basado precisamente en el contraste entre él y De Alvarado en lo referente al trato con los indios, De Montejo manifestó su oposición a la pretensión de aquel de juntar las gobernaciones de Honduras y Guatemala; solicitó que la de Honduras dependiese directamente del Consejo de Indias y no de las Audiencias de Nueva España o Santo Domingo, pues facilitaría los trámites de justicia y las apelaciones llegarían más pronto a España y con menos gasto, pues siempre habría barcos y el viaje tardaba 50 o 60 días (AGI 1539a).

El gobernador, en vez de procurar captar la amistad de los cabildos salvadoreños y los encomenderos de Honduras, "todos adictos al gobierno de Guatemala" (Rubio 1930, 65), se propuso enemistar con todos, pues los enajenó y despojó de todas sus dignidades y propiedades para repartirlas entre los suyos; es cuestión más tarde le costó el puesto de gobernador en Gracias a Dios. Trató de someter a los indígenas rebeldes salvadoreños (Rubio 1930, 65).

De Alvarado regresó a Honduras con 300 españoles y comenzó a mandar como gobernador. En España había conseguido una orden para que se

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

mantuviesen todas las encomiendas que hizo y se le devolviesen las removidas. Dijo a los cabilderos que podía incluir la gobernación de Honduras a la de Guatemala sin oír a De Montejo por el despojo que implicaba; que la ciudad de Gracias a Dios era suya y la debían entregar en 24 horas o, de lo contrario, aprehendería al Adelantado y lo enviaría "con unos grillos" ante el rey; le quitó sus indios y amenazó a todos los que con él habían pacificado la tierra (AGI 1539a). De Montejo volvió a quejarse con el rey, pues fue sentenciado por el obispo Pedraza, quitándole sus bienes, el oficio de gobernador y a sus indios (AGI 1539b).

Uno de los hechos narrados ha sido que, al poco tiempo de que su esposa, doña Beatriz Herrera, llegó a Gracias a Dios, se declaró un incendio que cundió fácilmente. Se dice que, por culpa del fuego, la familia "tuvo que salir en camisa de dormir en plena calle, situación donde el Adelantado vio en riesgo su vida" (AGI 1539b). Los indios de Cerquín se sublevaron por actos de justicia ejecutados por De Montejo. El Adelantado investigó, los descubrió y castigó; acto seguido se dio una rebelión y en esta murió Lempira, caudillo de la sublevación. Pedro de Alvarado anexó "Honduras a Guatemala lo cual representó un duro golpe para Montejo, pues el primero tenía poderes amplísimos para sustituirlo" (AGI 1539b, 66).

Naturalmente, De Montejo protestó el gobierno de De Alvarado por habérsele concedido antes a él, lo cual le valió ir a prisión y, más adelante, se logró un acuerdo entre ambos capitanes. Se concedió a De Montejo el puesto de alcalde mayor de Chiapas, a donde llegó en 1539. El obispo de Gracias a Dios, Pedraza, sirvió como mediador entre De Alvarado y De Montejo, quienes finalmente convinieron intercambiar sus respectivas gobernaciones de Chiapas y de Honduras. Este convenio, o acuerdo de intercambio, fue confirmado por el emperador Carlos V, mediante una real cédula del 13 de febrero de 1541 (Vallejo 2008, 165).

De cualquier forma, el Adelantado estaba protegido por el presidente de la Audiencia de los Confines, su yerno Alonso de Maldonado, situación que le permitía, de alguna manera, continuar con el trato que le daba

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

a la población de la región. Una constante en su gobierno fue el nepotismo descarado; en la relación de aspectos de su gobierno, se señaló que en el cabildo de Mérida "metió a todos sus hijos, parientes y cuñados" (AGI 1544a), de regidores a Francisco de Montejo hijo y Francisco de Montejo, su sobrino (AGI 1544a).

En 1549 se señalaron otras quejas acerca de que el Adelantado tomaba el dinero del "arca de las tres llaves", y a los indios que le habían quitado, no quiso despoblar una villa que se le mandó hacerlo y "otras cosas escandalosas dignas de remedio" (AGI 1549g). De hecho, del maltrato a los indios, se dijo que su teniente Gaspar Pacheco, el hijo de Melchor Pacheco y el sobrino Alonso Pacheco les robaron, mataron y maltrataron, pues les dieron

> muchas cuchilladas y les cortaron las manos y narices a hombres y a mujeres las tetas y los ataron a estacas y así atados los asaetaron y flecharon hasta que murieron naturalmente y les hicieron otras muchas crueldades y robos no vistos ni oídos (AGI 1549h).

Por esos delitos se les condenó a pagar a los indios de los lugares afectados 100,000 castellanos de oro (AGI 1549h).

Francisco de Montejo, el Mozo, se encargó del gobierno de Yucatán y fundó Mérida el 6 de enero de 1542. La gobernación quedó organizada de la siguiente manera: Mérida, la ciudad capital; las Villas de Valladolid, Campeche y Bacalar, como centros del poder español, además de la alcaldía mayor de Tabasco. Para octubre de 1546, "el Adelantado Montejo regresó a Yucatán y retomó el gobierno hasta 1548, fue el tiempo de la rebelión de los cupules" (Rubio 1930, 67-72).

Procesos judiciales de residencia a Francisco de Montejo

El primer juicio de residencia al Adelantado fue tomado por el juez Juan Rogel, oidor de la Audiencia de los Confines; para tomar el proceso acató una

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

real provisión, dictada en Valladolid el 13 de septiembre de 1543, aunque se notificó a De Montejo hasta junio de 1544, cuando salieron los pregones de residencia (AGI 1544d). Fueron notificados los testigos que participaron en el proceso y se ordenó pregonar el juicio (AGI 1544c). El procedimiento legal versó acerca del desempeño del Adelantado en los gobiernos de Honduras, Chiapas, Yucatán y Cozumel. En este juicio, llevado por Rogel, hubo múltiples críticas y sospechas, una fue el nepotismo en el que estuvo envuelto, toda vez que el presidente de la Audiencia de los Confines, Alonso de Maldonado, estaba casado con Catalina de Montejo, hija del residenciado, por lo cual mandaría a Juan Rogel, oidor de la Audiencia e íntimo amigo suyo, para que realizara el juicio, en el cual extrañamente no se sentenció en contra del gobernador de Yucatán.

De esta forma, aunque Rogel, oidor de la Audiencia de los Confines (Honduras), debía tomar el juicio de residencia al Adelantado tanto en Honduras como en Chiapas, Tabasco y Yucatán, no se llevó a cabo más que en Honduras y en Chiapas. Desde Chiapas, Rosel envió un mandamiento a Tabasco, donde estipuló que el que quisiera presentar alguna demanda contra el Adelantado lo hiciera; no obstante, Rogel no fue ni a Yucatán ni a Tabasco a tomar la residencia, como se estipulaba por el derecho castellano, pues la residencia que le tomó fue desde Chiapas, cuestión que pone en entredicho la verdadera intención del oidor para residenciarlo (Rubio 1930, 67-72). Además de la lejanía de Mérida hasta Chiapas, los malos caminos y la amenaza del Adelantado para que nadie lo denuncie impedirían a los gobernados ejercer sus acciones públicas y privadas contra el gobernador.

Acerca de este cuestionamiento a la residencia tomada por Rogel, Hernando Sánchez de Castilla, en sus cargos contra De Montejo, explicó que llegó el licenciado Rogel a Chiapas para llevar el juicio contra el Adelantado y su hijo. El juez mandó a un hombre a Mérida para notificar a De Montejo que compareciera en Chiapas en razón del juicio, muy a pesar de que, desde Mérida a Chiapas, hay 180 leguas de malos caminos. Rogel pregonó en Chiapas y en Mérida para que las personas acudieran a presentar sus

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

demandas; se piensa que, al ser el camino tan lejano y peligroso, "no hubo hombre que se quejara del Adelantado" (AGI s. f.). Además, al salir de Mérida hacia Chiapas, De Montejo ordenó a la justicia que había puesto por "su mano que pregonase públicamente que ninguna persona fuese osada a salir fuera de la tierra sin licencia de la justicia so pena de cincuenta castellanos de oro para la Cámara de su majestad" (AGI s. f.). De hecho, Rogel únicamente recibió a 18 testigos en la pesquisa secreta y, en la sentencia, no condenó a Montejo por las acusaciones que se le levantaron. Este sería el argumento que más adelante se alegaría para llevar a cabo un segundo juicio, esta vez con la supervisión de la Real Audiencia de México y en el cual participarían tres jueces diferentes: Blas Cota, Francisco Herrera y Diego de Santillán (AGI 1544h).

En el interrogatorio de la pesquisa secreta del juicio llevado por Rogel, se hicieron 28 preguntas. El fin era cuestionar a los testigos acerca de si conocían a De Montejo; si realizó justicia de forma igualitaria; si castigó los pecados públicos, juegos, amancebados, a los adivinos, a los usureros y a los blasfemos; si consintió más derechos en los puestos; si hubo parcialidad con regidores o caballeros; si convirtió a los indios; si visitó las villas y ciudades; si formó arancel de los derechos; si recibió dádivas; si impuso penas sin oír a las partes; si abasteció la provincia con carnes y pescados; si creó cárceles, defendió la jurisdicción real y ejecutó la pragmática de quien habla mal de Nuestro Señor; si consintió juegos de dados y tableros; si consintió derramas de los pueblos; si hizo arca en la cárcel, llevó vistas de procesos y examinó por sí mismo los testigos en las causas civiles y criminales; si consintió que los escribanos tuvieran derechos de las escrituras; si tomó algunas penas de las aplicadas para la Cámara de su majestad para sí mismo; si castigó a los testigos que depusieron con falsedad; si guardó los puertos de la provincia, administró bien la Hacienda, los regidores usaron bien sus oficios y los escribanos usaron bien sus puestos; si dio vara de justicia a personas sin poder de su majestad, y si publicó el

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

primer domingo de Cuaresma de cada año la bula y pragmática que habla acerca del hábito y tonsura que han de traer los de corona (AGI 1544e).

El testimonio de Alonso García, vecino de Gracias a Dios, expuso múltiples abusos del Adelantado, pues señaló que no obedeció ninguna de varias provisiones, además de no cumplir la orden de devolver todos los indios que quitó a los particulares. Consignó que el gobernador le dio a uno de sus parientes tres pueblos de indios, a pesar de que no era un conquistador, y que no quiso oír los pleitos ni hacer justicia (AGI 1544j). También dijo que vio cómo castigó a algunos indios (quemándolos) y a otros no, pues unos eran hijos de "caciques suyos".

García indicó que "nunca ha visto que el dicho Adelantado haya tenido cuidado de la conversión de los naturales" (AGI 1544j); vio a indios quejándose de malos tratos que recibieron de otras personas y que el Adelantado hizo caso omiso. Por ejemplo, Hernán Sánchez hirió y descalabró a un indio que se quejó, pero De Montejo no lo castigó. Además, apuntó que doña Beatriz, su esposa, y doña Catalina, su hija, recibieron dádivas de una persona que tenía un pleito con De Montejo; por último, comentó que nunca había visto salir al Adelantado a visitar las villas (AGI 1544j).

Otros testigos, como Joan López de Gamboa, revelaron que De Montejo no cumplió una provisión consistente en no quitar indios, pues a diversas personas se los despojó dándoselos a otros, como a Alonso García, al que le quitó la mitad del pueblo de Yamala. Francisco Trejo, por su parte, relató que observó cómo un indio mexicano acudió ante el Adelantado, ensangrentado por las narices, a quejarse de que se hiciese justicia de un español que le había herido y De Montejo solo llamó al español, mas no lo castigó. Igualmente, expuso que De Montejo quitó las encomiendas de indios "que el Adelantado Alvarado había hecho siendo gobernador en estas provincias" (AGI 1544f).

Diego de Rivera atestiguó que ni el gobernador ni sus tenientes hicieron la conversión de los indígenas, ya que nunca fueron a los pueblos a bautizarlos, además de que no los trataron bien, pues les pusieron cargas

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

inmoderadas. Vicente Bonilla señaló que nunca vio que el Adelantado o sus oficiales visitaran los pueblos de los indios. Diego Pérez, por su parte, apuntó que De Montejo hizo ordenanzas para prohibir que se enviaran indios a la mar, pero, a pesar de las leyes, muchos vecinos lo hacían y el Adelantado no los castigaba (AGI 1544i). Los cargos en contra de Francisco de Montejo fueron dictados en Gracias a Dios el 16 de julio de 1544, ante los cuales se defendió y logró una sentencia favorable (AGI 1544b).

La residencia en Chiapas se llevó a cabo en 1546 por el mismo oidor Rogel; se mandó a pregonar incluso en Mérida y se hizo un interrogatorio prácticamente idéntico al realizado en Honduras (AGI 1546d). El atesto Nicolás de Gibraltar expuso una denuncia contra el gobernador, pues "oyó decir públicamente que el dicho Francisco de Montejo mandó hacer la guerra a los indios de Cosuta" (AGI 1546c); además, hizo muchos esclavos y los usó como trueque en la compra de unas vacas (AGI 1546c).

Los cargos consistieron en que estuvo ausente de la provincia de Chiapas por cuatro años a pesar de que era el gobernador; permitió que los vecinos fueran agraviados por Jerónimo de Mendano, su teniente; que a pesar de que se le señaló que la justicia quedara en manos de los alcaldes ordinarios, la delegó a su teniente; encomendó indios, apostó dinero en juego de naipes, nunca visitó los pueblos de los indios de la provincia, nunca hizo ni mandó hacer arancel de los derechos; encomendó a Diego de Morales, difunto, la mitad del pueblo de Tapalapa, que estaba encomendado a doña Beatriz de Herrera, su mujer, por 700 pesos de oro que le dieron; no hizo ni mandó a hacer cárcel, nunca publicó la bula y pragmática que habla del hábito y tonsura "que han de traer los de corona" el primer domingo de cuaresma de cada año y que tuvo en las provincias de Yucatán por sus tenientes a Francisco de Montejo, su hijo, y a Francisco de Montejo, su sobrino (AGI 1546a).

El Adelantado compareció y respondió los cargos; solicitó que se le absolviera y diera por libre, pues dijo que usó el cargo de gobernador "bien y fielmente". Enfatizó que negaba los cargos, pues no encomendó pueblos

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

a ninguna persona; no obstante, aceptó que consintió el juego en la gobernación porque los vecinos eran honrados y solo fue hasta una arroba o dos (AGI 1546b).

De Montejo apeló haber salido bien librado de la residencia que le hizo Rogel en Honduras y Chiapas, para insistir ante el rey su solicitud de gratificación. Le escribió el 26 de diciembre de 1545 y alegó los gastos que había hecho y los grandes trabajos que había pasado en la pacificación y población de las provincias de Higueras y Honduras, así como los problemas con Pedro de Alvarado y Pedraza. Acerca del juicio, señaló que Rogel "con todo lo que pudo inquirir y hacer contra mí no halló cosa alguna en qué me pudiese condenar" (AGI 1545); lo mismo sucedió con todos sus tenientes y oficiales, por lo cual suplicaba al rey que fuera gratificado por todos los servicios prestados (AGI 1545).

Se piensa que el juicio estuvo arreglado por su yerno Alonso de Maldonado, presidente de la Audiencia de los Confines; mientras De Montejo conservó la gubernatura, De Maldonado aseguró los privilegios económicos y políticos que correspondían al título de adelantado, y que "por derecho de sucesión quedaría en su familia dado su matrimonio con Catalina Montejo heredera del título" (Birrichaga 1995, 34).

En 1548, el fiscal del Consejo de Indias, el licenciado Villalobos, expuso las suspicacias a que se prestaba el primer juicio de residencia del Adelantado ante el Consejo, lo cual motivó a que se le tomara de nueva cuenta el juicio de residencia a De Montejo. En su petición, dijo que por ser el presidente de la Audiencia de los Confines, yerno del Adelantado, "tuvo formas no lícitas" para hacer que la gobernación de Yucatán estuviese sujeta a esa Audiencia y, para que nadie le tomase residencia al Adelantado, De Maldonado envió a Rogel, su "íntimo amigo", a tomársela. Y agregó el fiscal que a pesar de que ese juez debía ir a Yucatán en persona, donde el residenciado había ejercido su oficio y allí estaban "los querellosos que habían de pedir justicia y los testigos con quien se había de probar sus culpas y cargos" (AGI 1548g), no lo hizo, "a sabiendas por defraudar las partes"

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

(AGI 1548g) y al fisco. Se quedó en Chiapas para que nadie fuese a pedir justicia ni hubiese testigos con quienes probar los cargos. El fiscal señaló que, por esos motivos, la residencia a De Montejo hecha por Rogel "había sido cosa de burla y menosprecio" (AGI 1548g) a la real justicia. Por tanto, se pedía tomar otra residencia a pesar de la ya realizada,

> de todo el tiempo y provincias que había gobernado según y cómo se debía tomar para que las partes consiguiesen su justicia y nuestro fisco y la república y todos fuesen satisfechos de todos los daños y agravios e injusticias que del dicho Adelantado y de sus oficiales y de otras personas hubiesen recibido (AGI 1548g).

En virtud de esta petición, y seguramente por otras quejas recibidas, la Audiencia de México mandó tomar al Adelantado un segundo juicio de residencia, además del llevado por Rogel, y en 1548 envió al oidor Blas Cota para iniciarlo y fungir como juez; lo facultó con poderes y con la respectiva cédula para que se presentara en Yucatán (AGI 1548c). Ya en funciones, Cota fijó fianzas a los oficiales y a De Montejo de 632 pesos y 132 pesos, en ese orden, las cuales fueron debidamente depositadas (AGI 1548d). De forma posterior, se hizo la notificación a De Montejo y este presentó la respectiva provisión en el cabildo de Mérida, que le exhortó a no usar el cargo y permanecer los siguientes 100 días en Yucatán (AGI 1548e). También solicitó a los oficiales de Gracias a Dios que enviaran los informes del tiempo que gobernó el Adelantado (AGI 1549f).

En el proceso del juicio se exhibieron, como pruebas documentales, un mandamiento y un pregón del Adelantado; se pidió que aquellas personas que tenían indios, de los que se habían traído de las provincias que pacificaron, los debían presentar ante él, so pena de 150 pesos. Del tesorero de hacienda se exhibieron las cuentas de tributos, información que el Adelantado había dejado en cabeza de su majestad, desde agosto de 1548

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

hasta el 21 de abril de 1549. El oidor Cota remitió los cargos a la Audiencia de México y las penas al Consejo (AGI 1549i).

Entre los testigos de la residencia comparecieron Francisco Velázquez, Francisco de Vázquez, German Muñoz y Antonio Julián, quienes no perdieron la oportunidad de poner al Adelantado contra la pared, pues todos coincidieron en que tenía gran cantidad de indios en encomienda y a muchos otros los había repartido entre familiares y amigos (AGI 1549j).

En esta segunda residencia se le levantaron a De Montejo 29 cargos, especialmente el haberse asignado a sí mismo pueblos en repartimiento. Este fue el primer y principal cargo remitido a la Audiencia en los términos siguientes:

> primeramente se le hace cargo al Adelantado Francisco de Montejo gobernador y capitán general de estas provincias de Yucatán que estando prohibido por su Majestad y por las Leyes Nuevas de Indias que ningún gobernador tenga pueblos de indios. Por lo cual le manda vuestra majestad, que el dicho Adelantado y mujer no tuviesen ningún pueblo de indios (AGI 1548a).

Los otros 28 cargos consistieron en que mandó a un criado suyo, llamado Juan Porras, a cobrar los tributos a la villa de Tabasco; aprehendió al alcalde de la villa de Tabasco, Francisco Velásquez, con fierros; detuvo a Alonso Bayón, regidor y oficial de Tabasco; nombró al alcalde mayor de Tabasco sin provisión; usó para su servicio personal a los indios de Campeche y Champotón; tomó 232 pesos de las penas de cámara como su salario; aprehendió a las personas que se quejaban contra él ante la Real Audiencia, además embargó sus bienes; no castigó el pecado nefando; no castigó a Juan Esquivel, que cometió el pecado nefando; favoreció a Juan Esquivel dándole indios; dio por libre a Villagómez, que cometió el pecado nefando, y puso alcaldes y regidores para que hicieren lo que él quisiera; hizo las almonedas en su casa; compró junto con su mujer las mercaderías a los precios que querían; envió capitanes que hicieron muchas crueldades

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

a los indios; consintió que los capitanes tuvieran indios esclavos; no hizo justicia; hizo todo lo que su mujer quería y mandaba; permitió que los alcaldes hicieran repartimientos; injurió y confrontó a los hombres que pedían justicia; encomendó a los indios de Valladolid a su cuñado Alonso López; quitó el pueblo de Nalqubil a Francisco de Montejo hijo, y el de Nolo, a Francisco de Montejo sobrino; quitó los indios de encomienda a Francisco de Quiroz; cobró tributos y cobró los tributos de todos los pueblos de indios sin tasación alguna; consintió que Beatriz Herrera (su mujer) azotara gravemente a una moza de Castilla, junto con una negra, "y desnuda la echó por la puerta afuera con grande vergüenza y deshonra" (AGI 1549b); consintió que su esclavo Marcos hiciera muchos maltratos a los indios, y quitó cargos por no obedecer lo que él quería, como a Melchor Pacheco (AGI 1549b).

En el juicio de residencia llevado al cabo por Blas Cota se encontró a De Montejo culpable por los diversos cargos presentados en su contra, y el oidor solicitó que los autos fueren enviados al Consejo de Indias; sin embargo, el juicio sería terminado por otro oidor de la Audiencia de México (AGI 1552). Así, el 7 de agosto de 1548 se despachó una cédula en el Consejo de Indias dirigida a Francisco Herrera, oidor de la Audiencia de México, para que tomara la residencia al Adelantado y a sus tenientes y oficiales, alcaldes mayores y lugartenientes. Se le ordenó ir a Yucatán y tomar las varas de la real justicia. Debía realizar la residencia a De Montejo y a sus funcionarios en un término de 60 días, "no embargante que se les haya tomado otra vez por el licenciado Rogel oidor de la Audiencia Real de los Confines" (AGI 1548b). En la cédula se exhortó a De Montejo y a sus oficiales a estar presentes en el lugar del juicio, así como a todas aquellas personas que quisieren interponer denuncia o querella contra el gobernador, por el término del juicio ya mencionado de 60 días (AGI 1548b).

En el juicio iniciado por Blas Cota, se ordenó que se remitieran los autos a Francisco Herrera, juez de residencia y oidor de la Real Audiencia de México; entre los autos remitidos estuvieron las denuncias seguidas por la Real Audiencia de los Confines, interpuestas contra De Montejo y sus

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

oficiales, en virtud de que estos habían sacado grandes cantidades de la Real Caja y por haber aprehendido a Francisco Velázquez, alcalde ordinario de Santa María de la Victoria (AGI 1548f). Entre las quejas por las encomiendas, Bernardino de Medina demandó a Francisco de Montejo y a los alcaldes de Santa María de la Victoria, provincia de Tabasco, por la forma de repartir las encomiendas de los pueblos de Ucelotán y Tlacotalpa (AGN 1542). También se decía que De Montejo tenía en su poder una gran cantidad de bienes de difuntos, cuestión que Herrera debería informar al Consejo de Indias (AGI 1549d).

A De Montejo se le acusó también de pedir dinero en préstamo, como el caso de un residente de Tabasco de apellido Gaitán, a quien le solicitó de 300 a 400 castellanos prestados; ante esto, Gaitán le señaló: "señor don Francisco, no los tengo ahora para dároslos". Por esta negativa, De Montejo lo catalogó de bellaco y sucio, estando en ese momento presente un individuo de apellido Palma, quien lo interpeló y le dijo: "señor, ¿por qué decís esas palabras tan feas a Gaitán que es un hombre honrado?", y De Montejo le respondió: "calla vos, don bellaco, no os acabe de quitar esas pocas de orejas que os quedaron". Tanto De Montejo padre como el hijo mandaban aprehender a todas aquellas personas que pedían licencia para salir de la jurisdicción de Yucatán, poniéndoles penas altas de 100 a 200 castellanos. Otras denuncias graves fueron que De Montejo comerciaba con los indios, y que si algún conquistador encomendero moría, sus indios quedaban a disposición del Adelantado, quien más adelante los otorgaba según su interés (AGI s. f.).

Algunos religiosos se pronunciaron a favor de su actuación, como se percibe en una carta escrita en 1547 al rey por el comisario franciscano fray Juan de la Puerta, en la cual suplicaba que se hiciese mercedes a Francisco de Montejo, hijo del Adelantado, "el cual con harto trabajo y poca ayuda por suma buena diligencia e industria ha allanado estas provincias y las ha apaciguado y fundado una ciudad y tres villas" (AHN 1547).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Así expresaba el provincial su sentir de los religiosos acerca de lo que consideraban los buenos servicios que el conquistador había prestado; destacó especialmente su trabajo con los infieles (AHN 1547). Otros, como Fray Lorenzo Bienvenida, denunciaron nepotismo en el gobierno del Adelantado, pues se repartían las mejores encomiendas entre sus colaboradores y parientes; además, colocó a sus amigos en los cargos del cabildo y aquellos que se atrevían a contradecir sus decisiones eran encarcelados y se les confiscaban sus bienes (Birrichaga 1995, 34).

El 17 de julio de 1549 se comisionó a don Diego de Santillán, oidor de la Audiencia de México, quien más adelante sería gobernador de Yucatán, para ir a la gobernación yucateca a dictar la sentencia de la residencia al Adelantado. En esa comisión se incorporaron otras quejas que se habían levantado; una de estas es que no se le habían quitado a los indios que tenía él y su familia en encomienda, el daño a estos y el fraude de la hacienda (AGI 1549e). Una de las denuncias escandalosas que se le plantearon al oidor De Santillán para que atendiese fue la ya mencionada transgresión del entenado del Adelantado (hijo de su mujer) por haber cometido "el pecado nefando", y que por ello había huido a Honduras, además de haber matado a dos indios y amarrado a otros dos a una escalera, y que "por ser hijo de la mujer del dicho Adelantado Montejo no se ha hecho justicia de él ni ha sido castigado de su delito tan grave" (AGI 1549c). También se le expuso el caso de un criado de De Montejo, de apellido Aguilar, que había incurrido de igual forma en el delito nefando (AGI 1549c).

Si bien no existe registro de si Diego de Santillán castigó directamente al entenado de De Montejo, es un hecho que todas estas quejas influyeron en el dictado de la sentencia del juicio de residencia que más adelante realizaría con todo rigor. Quizá la decisión de cambio de juez de residencia de Herrera a De Santillán se debió a múltiples denuncias y quejas que hubo contra el primero, como se observa en una cédula de 1551 dirigida por el Consejo de Indias al presidente de la Audiencia de Guatemala. La cédula consigna que Herrera, en el tiempo que fue juez de residencia de las

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

provincias de Yucatán y Cozumel, hizo muchos agravios e injusticias, especialmente que entró en la tierra y detuvo al doctor Cota (primer juez de residencia en el segundo juicio a Montejo), lo tuvo preso con grillos cerca de tres meses; que deshonró y afrentó de palabra a los vecinos; que a Alonso Tenorio (mercader) le quitó por la fuerza a un esclavo negro y, como no se lo quiso vender, lo amenazó con que "le haría moler a palos". Además, Herrera puso en libertad a un entenado del Adelantado, quien fue detenido públicamente acusado de cometer "el pecado nefando" y otros muchos delitos (AGI 1551b).

También se consignaron en la cédula acusaciones contra Herrera por obstaculizar la evangelización y poner "las manos violentas en un religioso que era custodio de la Orden de San Francisco" (AGI 1551b) solo porque defendía a los indios; tuvo que salir de la provincia excomulgado. Se le achaca rehusarse a cumplir provisiones reales emitidas por la Audiencia acerca de la libertad de las indias, las tasaciones y otros asuntos. Tampoco había impartido justicia por "los malos tratamientos hechos a los indios naturales de las dichas provincias" (AGI 1551b), especialmente por no haber castigado a un español que mató "a un indio principal y bautizado" (AGI 1551b); ni siquiera lo aprehendió por ello "y en su presencia se andaba suelto habiendo sido requerido que lo castigase" (AGI 1551b). Nunca castigó a ciertos españoles que tomaron a "las hijas y mujeres de algunos naturales por fuerza" (AGI 1551b), a pesar de que fueron denunciados ante él. Por último, se acusó a Herrera de consentir "que los religiosos fuesen maltratados y afrontados y que se pusiese manos en ellos" (AGI 1551b).

Con seguridad, todas esas quejas llevaron al cambio de juez de residencia, lo que refleja las enemistades que pudo haber entre los diversos funcionarios, incluso entre jueces y oidores del máximo órgano de justicia en el Virreinato de la Nueva España; como ejemplo claro está el caso de dos oidores, Herrera y Cota.

El 16 de junio de 1550, Diego de Santillán tomó posesión de su cargo de gobernador y juez de residencia, y reabrió el juicio de residencia al

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Adelantado. Las múltiples quejas expuestas ante De Santillán fueron desde que la esposa del Adelantado había matado a Alonzo Bayón por algo que le dio a comer, hasta que el gobernador de Yucatán no había repartido la tierra con los otros conquistadores. Por su puesto, se mencionaron los maltratos a los indios, tenerlos en encomienda y a su servicio, alegándose las ya dictadas Leyes Nuevas de 1542, que tenían tintes altamente iusnaturalistas; además, poseer la tierra solo el Adelantado y su familia, otorgar los puestos públicos a sus amigos, el daño a la hacienda y entrometerse en otras jurisdicciones (AGI 1549a). Las Leyes Nuevas determinaron la no esclavitud de los indios, cuestión que se recalcó constantemente por parte de los jueces de residencia a De Montejo, pues exponían que "la esclavitud era una causa de despoblar la tierra" (AGI 1549a).

En el segundo juicio de residencia, los licenciados Sánchez Castilla y Villafanes presentaron sendas quejas contra el gobernador, alegando que "sólo favorece a sus amistades en el gobierno"; denunciaron nepotismo del Adelantado al incluir a sus familiares en los puestos de los cabildos. Villafanes apuntó que fue puesto en prisión por De Montejo, donde lo encadenó por decir que "el Adelantado no respetó la ley"; también expresó que hizo que los caciques mayas le entregasen a los esclavos de sus pueblos (Rubio 1930, 79-80).

Vale la pena detenerse en uno de los cargos más mencionados que se le hicieron a De Montejo. Aunque si bien las leyes prohibían el nepotismo, fue evidente que esta transgresión prevaleció a lo largo del periodo colonial, pues el ámbito de las relaciones e influencias familiares tenían relevancia en una sociedad organizada, según la pertenencia a determinados estamentos o clases sociales, teniendo presente la arraigada idea de los valores nobiliarios, de tal forma que la intromisión de redes de parientes en la administración fue algo habitual y no siempre representó un asunto excesivamente peligroso (Pradells 1995, 181-3), sino una cuestión cotidiana. Las familias, en determinados casos, crearon vínculos que conectaban diversos órganos de la administración, como en el caso de De Montejo y

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Maldonado, uno como gobernador de Yucatán y el otro como presidente de la Audiencia de los Confines.

Desde luego que muchos ordenamientos trataron de evitar la práctica del nepotismo, pero una figura jurídica posiblemente permitía con gran fluidez el incumplimiento de leyes acerca de esta práctica u otros temas. Se conoce como el "obedézcase, pero no se cumpla". Obedecer significaba poner sobre la cabeza el documento, besar el sello en acatamiento de la autoridad, pero no se cumplía, es decir, no se ejecutaba la orden. El origen se encuentra en las Siete Partidas. Para América, este precepto se consignó en la Recopilación de las Leyes de Indias, en la ley 22, título 1, libro 2, en la que se establecía que los ministros y jueces obedezcan y no cumplan las cédulas y despachos en que intervinieron los vicios de obrepción y subrepción, debiéndose avisar al rey la causa por la que no lo hicieren. Tampoco se debía cumplir, de acuerdo con la ley 23 del mismo libro, las reales cédulas y provisiones del Consejo Real de las Indias si no estaban firmadas por el Consejo, aunque los funcionarios debían informar al rey el porqué del no cumplimiento. Es probable que este recurso haya sido utilizado por diversas autoridades para evitar disposiciones legislativas y, quizá por la lejanía entre México y la metrópoli, fue una práctica bastante común para esquivar la ley (ADLP 1680).

Entre las acciones hechas por De Santillán destacan que despojó de su autoridad al Adelantado, le quitó encomiendas, oficios, su hacienda (patrimonio), bienes y puestos a familiares; reincorporó el gobierno de Yucatán a la jurisdicción de la Real Audiencia de México y lo condenó en pagar 2,774 pesos de oro. De Montejo fue a España por el dictado de su sentencia ante el Consejo de Indias, donde lo único que obtuvo fue una pensión en 1552, pues se ratificaron varios de los cargos hechos por De Santillán, para más adelante morir en 1553 (Rubio 1930, 81-2).

En 1551, De Montejo fue formalmente desposeído del puesto de gobernador de Yucatán y Cozumel, por medio de una orden real, pues toda vez que la residencia estaba por determinar en el Consejo de Indias, el

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

"dicho Adelantado no ha de usar del dicho cargo de gobernador por sí ni por sus lugartenientes" (AGI 1553a). El Consejo solicitó el nombramiento de un alcalde mayor en la gobernación, con el fin de que administrara justicia en primera instancia dentro de cinco leguas a la redonda, y en grado de apelación los casos de los alcaldes ordinarios de las demás provincias (AGI 1551a). Posteriormente, Gaspar Juárez de Ávila sería nombrado, en 1550, primer alcalde mayor de Yucatán.

La sentencia del Consejo Real y Supremo de Indias fue dictada el 2 de agosto de 1553, y ya solo se analizaron 11 cargos; el fallo en síntesis rezó: por el primer cargo relativo a que cuando De Montejo fue gobernador de Chiapas estuvo ausente cuatro años y recibió el salario de cinco años, "debemos revocar y revocamos"; además, se le dio por libre y se ordenó que se le devuelva el depósito en pesos de oro. En cuanto al segundo cargo, referente a que permitió los agravios de su teniente García de Mendaño, "debemos revocar y absolvemos al dicho gobernador". Por el tercer cargo, acerca de que revocó a los tenientes en virtud de una provisión real y después hizo su alcalde mayor a Gonzalo de Ovalle, "debemos revocar y absolvemos al dicho gobernador". El cuarto cargo, concerniente a que encomendó indios a su hijo Diego y a su esposa Beatriz, "debemos confirmar y confirmamos". El quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno, relativos a que jugaba a los naipes, no visitó los pueblos, no hizo arancel, encomendó la mitad de un pueblo en Diego de Morales por cierta cantidad de dinero y que no mandó hacer cárcel ni arca, "debemos confirmar y confirmamos la absolución del juez de residencia". En cuanto al décimo cargo, que nunca publicó la bula pragmática que habla del hábito y tonsura en el primero domingo de cuaresma, "ponemos culpa al dicho gobernador". El último y décimo primer cargo, inherente a que tuvo en la gobernación por tenientes a Francisco de Montejo, su sobrino, y a Francisco de Montejo, su hijo, "debemos confirmar y confirmamos" (AGI 1553f).

La resolución fue notificada al procurador del Adelantado, Sebastián Rodríguez, quien recusaría la sentencia el 11 de agosto de 1553. El abogado

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

se enfocó en combatir los cargos condenatorios, los cuales consideró injustos y muy agravantes contra el Adelantado, pues el proceso de origen estaba lleno de "nulidades y agravios" (AGI, 1553e). Primeramente, el apoderado dijo que la sentencia no se dio en tiempo y forma, además de que las pruebas no fueron adecuadamente valoradas, pues los descargos estaban "muy bien probados" (AGI, 1553e) y los testigos de De Montejo "son más fidedignos" (AGI, 1553e). Además, apuntó que las testimoniales de cargo carecían de pleno valor legal, pues los que depusieron contra el Adelantado "son sus enemigos y deponen en sus causas propias y para satisfacción de sus pasiones y enemistades" (AGI, 1553e). Igual, debía considerarse que cuando De Montejo tuvo la gobernación de las provincias en cuestión padeció "grandes trabajos en pacificarlas y tener de paz a los dichos indios y con todo aquello los gobernó muy bien y los tuvo en paz y justicia" (AGI, 1553e). El procurador insistió en la limpieza del gobierno de De Montejo y lo injusto de las condenas de los cargos cuatro, décimo y décimo primero; entonces, solicitó que la sentencia "la manden anular o revocar y revoquen y absuelvan y den por libre" al Adelantado (AGI 1553e).

El 12 de agosto de ese año el fiscal del Consejo, el doctor Beristegui, señaló que la sentencia "en cuanto es a favor del real fisco de su majestad es buena y justa y se debe de confirmar" (AGI 1553b). Empero, De Montejo compareció ante el Consejo, en el que consiguió una merced que consistía en una licencia para que durante un año no fueran quitados los indios, las haciendas y granjerías que le había despojado De Santillán (AGI 1553c). El 5 de septiembre de 1555 doña Beatriz Herrera, esposa del Adelantado, conseguiría un pensión anual, toda vez que fue cónyuge de conquistador (AGI 1555).

Cuando a los De Montejo se les despojó del gobierno de Yucatán, este transitó a ser una alcaldía mayor entre 1550 a 1564. La disposición de remover a los De Montejo quizá tuvo que ver con la política general del emperador Carlos V de fortalecer el ejercicio del gobierno y debilitar a los conquistadores devenidos en encomenderos. Así, los privilegios del

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Adelantado concedidos en 1526 habían cesado. En 1552 la Audiencia de Guatemala envió al visitador Tomas López Medel, quien se encargó del puesto de alcalde mayor; en 1553 se estipuló que los alcaldes ordinarios de Mérida, Campeche, Valladolid y Bacalar se encargaran del gobierno; posteriormente, desde 1564 los gobernadores de Yucatán fueron nombrados directamente desde España (Pinet 1998, 51-2). Otra cuestión a resaltar es que las no penalizaciones a De Montejo durante el primer juicio pudieron ser por el continuo cambio de audiencias de los territorios y, por ende, de las jurisdicciones.

De la residencia a la rendición de cuentas actual

Al trazar la línea histórica acerca de los juicios de residencia, se puede decir que estos mecanismos de control fueron el instrumento más usado durante toda la época colonial, junto con la visita y pesquisa, y con el surgimiento del Estado nacional los delitos oficiales se hicieron presentes en México, la codificación llegó y otras formas de enjuiciar a los representantes del poder aparecieron, como el juicio político.

Es claro que se pueden establecer similitudes en cuanto a los problemas, como la forma en que se interpreta el derecho por los que juzgan, la falta de incentivos para activarlos, la corrupción y las complicaciones con los servidores públicos, así hasta llegar al surgimiento de figuras de democracia participativa, como la revocación de mandato o el Sistema Nacional Anticorrupción. Por ello, se cree que el juicio de residencia es el inicio de esos procesos de ejercicio de poder; como se expuso líneas arriba, permitía a la sociedad presentar quejas y denuncias contra los funcionarios.

A mediados del siglo XVIII, el juicio de residencia había sufrido una pérdida de prestigio. Las críticas estaban enfocadas en los intereses de los virreyes y otros altos dignatarios empeñados en hacer desaparecer esta institución, que dificultaba sus abusos y peculados, y los ponía a la altura del último de los vasallos; pero se levantaban otras objeciones más o menos bien fundadas, como las que destacaban los crecidos costos que

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

causaban, las rencillas y los enconos que dejaban tras sí, la facilidad con que funcionarios inescrupulosos violaban sus preceptos y, en fin, su pernicioso efecto de coartar toda iniciativa, pues los funcionarios, con el temor de incurrir en responsabilidades si se apartaban un ápice de las instrucciones recibidas, se mostraban incapaces de afrontar por sí solos una situación imprevista y se convertían en simples ejecutores de las órdenes superiores (Mariluz 1953, 1).

A pesar de todo ello, el juicio de residencia siguió vigente hasta fines de la época colonial, y aún en el derecho castellano en la Constitución de Cádiz de 1812 en su artículo 261.[6] En el México independiente, en febrero de 1823, el emperador Agustín de Iturbide formó una Junta Nacional Constituyente, que aprobó el Reglamento Político Provincial del Imperio Mexicano, el cual incorporó facultades del Supremo Tribunal de Justicia; el artículo 79, en su párrafo sexto, señalaba que el Tribunal: "conocerá de la residencia de todo funcionario público sujeto a ella por las leyes" (Pineda 2006, 41). El juicio de residencia se extinguió con la Constitución federal de 1824, que incorporaba otras figuras, como el juicio de responsabilidad; no obstante, otras medios de protección del gobernado irían surgiendo como el amparo en la Constitución yucateca de 1841, creado por el ilustre jurista Manuel Crescencio Rejón (Aguiar 2004, 461).[7] El juicio de amparo pudiera considerarse una continuación del juicio de residencia, pues también genera una relación de supra a subordinación gobernante-gobernado, situación que, en efecto, aconteció con los juicios de residencia, pues ponía al gobernante en la silla de los acusados por dos acciones: la social (gobernados) y la pública (gobernado).

Actualmente también debe estar muy presente el control que se ejerce desde el derecho parlamentario. En el caso mexicano, está el Congreso

---

6 Artículo 261: Toca a este supremo tribunal: […] 6. Conocer de la residencia de todo empleado público, que este sujeto a ella por disposición de leyes (Constitución de Cádiz 1812).

7 El autor menciona que el juicio de residencia fue un antecedente inmediato del juicio de amparo mexicano.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de la Unión dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. Al igual que en la época colonial, la tarea de control del Congreso básicamente se centra en un control político en cuanto a rendición de cuentas del Poder Ejecutivo y otros servidores públicos; no obstante, existen tareas jurisdiccionales, como el juicio político y declaración de procedencia (Chávez 2016, 239). Los juicios del Adelantado son representativos, pues son un ejemplo de participación ciudadana a partir de la apropiación del espacio público, el involucramiento en la toma de decisiones y la vigilancia de la sociedad a los gobernantes.

Conclusiones

En este texto se observan los procesos judiciales de residencia en su llegada al Nuevo Mundo. Los juicios empezaron a desarrollarse desde muy temprano en un contexto en el que el gobierno iniciaba su configuración política, jurídica, social y económica. El juicio de residencia se vislumbraba desde el inicio como un proceso temido, en el cual las relaciones e intereses jugarían un factor crucial; así lo demuestran los juicios al Adelantado. La primera administración yucateca fue dada al conquistador Francisco de Montejo, el Adelantado, quien fue sujeto a dos juicios de residencia en momentos diferentes, por cuatro jueces de residencia. Para De Montejo, el juicio de residencia fue el peor de sus enemigos, incluso más que De Alvarado, pues lo llevaría de ser un conquistador con gran cantidad de posesiones y propiedades a una situación de pobreza.

En el caso de De Montejo, en el primero de sus juicios no tuvo sentencia condenatoria, quizá por la amistad que lo unía a Juan Rogel (el juez de residencia) con su yerno, el presidente de la Audiencia de los Confines, Alonso de Maldonado. Estas situaciones evidencian cómo el nepotismo estaba presente desde entonces, y los puestos dados a familiares y amigos, aunque estaban prohibidos por la Corona, sucedían en la gran mayoría de los territorios indianos. También es posible que el ir y venir de Yucatán a diversas audiencias, aunado a los problemas entre De Montejo y

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

De Alvarado, haya significado que diversos jueces de residencia no terminaran sus encargos, o al menos que se escudaran en ello para justificar la no procedencia del juicio. Las sentencias contra De Montejo son una clara muestra del ejercicio de las acciones social y privada. Demuestran cómo desde muy temprano se configuraron las prácticas socioculturales con las jurídico-políticas en Yucatán. Se piensa que las sentencias de los juicios no solo obedecieron a las irregularidades cometidas, sino al renovado esfuerzo de la Corona de disminuir el poder de personajes como Francisco de Montejo, el Adelantado.

El presente trabajo, sin duda, deja abiertas muchas vetas. La principal, llevar del presente al pasado, y viceversa, un conjunto de figuras acerca del ejercicio del poder, compararlas y cotejarlas con los mecanismos actuales, como el Sistema Nacional Anticorrupción, el juicio político y el juicio de amparo. Con ello queda claro que aún desde tiempos pretéritos la necesidad de rendir cuentas y un correcto ejercicio del poder por parte de los servidores públicos estuvo presente. Quizá se pueden recuperar algunas figuras, como el juicio de residencia colonial, la principal en torno a que quienes gobiernan rindan cuentas del ejercicio de su encargo.

Fuentes consultadas

ADLP. Archivo Digital de la Legislación del Perú. 1680. Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias de 1680. Ley 4, título 15, libro 5. Disponible en http://www.leyes.congreso.gob.pe/leyes_indias.aspx (consultada el 10 de febrero de 2015).

AGI. Archivo General de Indias. 1530. Real cédula al presidente y oidores de la Audiencia de México, para que averigüen si Francisco de Montejo gobernador de la provincia de Yucatán y Cozumel llevó a esa tierra los religiosos que debía llevar, y quién administra los Santos Sacramentos y entiende en la conversión de los indios; que envíen información firmada, cerrada y sellada al Consejo de Indias, para que se provea lo que convenga. México 1088, L.1 bis, F.11R-11V. 22 de septiembre. AGI, Sevilla.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

——. 1531a. Carta de la reina al Adelantado Francisco de Montejo sobre las muertes de indígenas. México 2999, L. 1, ff. 2v-3r. Ocaña, 4 de abril. AGI, Sevilla.

——. 1531b. Real Cédula de Doña Isabel al Presidente y oidores de la Audiencia de Nueva España, para que en todo lo que se le ofrezca al Adelantado Francisco de Motejo, en la conquista de Yucatán y Cozumel, le ayuden y favorezcan. México, 1088, L.1BIS, F.78V. 4 de abril. AGI, Sevilla.

——. 1539a. Carta de Francisco de Montejo, gobernador de Honduras. Guatemala 9A, R. 8, N. 15. Gracias a Dios, 1 de junio. AGI, Sevilla.

——. 1539b. Carta de Francisco de Montejo, gobernador de Honduras. Guatemala 9A, R. 8, N. 22. Gracias a Dios, 15 de diciembre. AGI, Sevilla.

——. 1544a. Capítulos puestos a Francisco Montejo, gobernador de Yucatán, sobre los excesos cometidos durante su gobierno. (Copia). México, 359, R.1, N.1, f. 32. AGI, Sevilla.

——. 1544b. Cargos contra Montejo. Fallo del juicio de residencia del Adelantado Montejo. Justicia 300, ff. 37r-38v, ff. 78v-80r. Gracias a Dios, 1 de agosto de 1544. AGI, Sevilla.

——. 1544c. Constancia de notificación a los testigos que se presentarán en la residencia. Justicia 300. Gracias a Dios, 14 de junio. Mandamiento de Joan Rogel —oidor de la Audiencia y chancillería real y juez de residencia del Adelantado— para pregonar públicamente la residencia del Adelantado Montejo. Justicia 300. Gracias a Dios, 15 de junio. AGI, Sevilla.

——. 1544d. Expediente de juicio de residencia al gobernador de Yucatán, Honduras y Chiapas, Francisco de Montejo; consta de los dos juicios, el de Rogel y el de Blas Cota, 1544-1553. Mandamiento del rey para que se realice el juicio. Justicia, 300, ff. 1r-1v. AGI, Sevilla.

——. 1544e. Interrogatorio. Justicia 300, ff.3v-4v. 14 de junio. AGI, Sevilla.

——. 1544f. Pruebas testimoniales. Justicia 300, ff. 4v-28v. AGI, Sevilla.

——. 1544g. Residencia tomada a Francisco de Montejo el Adelantado por el oidor Juan Rogel en 1544. Justicia 300. AGI, Sevilla.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

——. 1544h. Testimoniales del juicio de Rogel que se encuentran en la pesquisa secreta. Justicia 300, ff.3-30. La sentencia de Rogel se encuentra en ff. 78v-80. AGI, Sevilla.

——. 1544i. Testimoniales. Justicia 300, ff. 4v-28v. 14 de junio. AGI, Sevilla.

——. 1544j. Testimonio de Alonso García. Justicia 300, ff. 4v-5r, ff. 5v-7v, 4v-28v. 14 de junio. AGI, Sevilla.

——. 1545. Carta de Francisco de Montejo gobernador de Honduras. Guatemala 9A, R.12, N.35. Gracias a Dios, 26 de diciembre. AGI, Sevilla.

——. 1546a. Cargos del Adelantado Montejo en el juicio de residencia. Justicia 300, 138r-139v. Chiapa, a 28 de abril. AGI, Sevilla.

——. 1546b. Presentación de descargos por parte del Adelantado Montejo. Justicia 300, ff. 139v-144r. Chiapa, 30 de abril. AGI, Sevilla.

——. 1546c. Presentación de testigos. Justicia 300, 91v-130r. 30 de abril. AGI, Sevilla.

——. 1546d. Residencia de Francisco de Montejo, gobernador de Chiapas, Yucatán y Cozumel (esta es de Chiapa) tomada por Juan Rogel, oidor de la Audiencia de los Confines. En 85v Mandamiento para realizar la residencia al Adelantado Montejo. En 88v constancia del pregón de la provisión y el interrogatorio se encuentra en 89r-91v. Justicia 300, ff.823-187v, años 1546-1547. 23 de marzo. AGI, Sevilla.

——. 1548a. Cargo principal contra gobernador de Yucatán, en total fueron 29. Justicia 300, f. 239, primer cargo ff.620-625r. Gracias a Dios. AGI, Sevilla.

——. 1548b. Cédula por el Consejo de Indias al Licenciado Francisco Herrera para que tomara la residencia al Adelantado Montejo y sus tenientes y oficiales, alcaldes mayores y lugartenientes. México 2999, L. 1, ff. 37v-39v. Valladolid, 7 de agosto. AGI, Sevilla.

——. 1548c. Comisión a Blas Cota, juez de residencia. México. Justicia 300. AGI, Sevilla.

——. 1548d. Fianzas dadas por Montejo y oficiales México. Justicia 300, f. 86r. AGI, Sevilla.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

——. 1548e. Notificación a Montejo. México. Justicia 300, f. 124. AGI, Sevilla.

——. 1548f. Procesos, información y autos en la provincia de Tabasco. Justicia 300, ff. 219-370 v. AGI, Sevilla.

——. 1548g. Real Cédula dirigida al Licenciado Herrera ministro oidor de la Audiencia Real de la Nueva España y juez de residencia en las provincias de Yucatán y Cozumel al Consejo de Indias sobre el supuesto nepotismo del Adelantado. México 2999, L. 1, ff. 40r-v. Valladolid, 22 de diciembre. AGI, Sevilla.

——. 1549a. Al margen dice "Comisión al licenciado Santillán sobre las cosas de las provincias de Yucatán y Cozumel", y en otra letra se añade "Para que se quiten al Adelantado Montejo y a su mujer e hijos y oficiales reales los indios y otras cosas". México 2999, L. 1, ff. 51v-55r. 17 de julio. AGI, Sevilla.

——. 1549b. Cargos de la residencia tomada a Francisco de Montejo por Blas Cota. Justicia 300, ff. 627r-725r. AGI, Sevilla.

——. 1549c. Cédula dirigida al licenciado Santillán sobre el pecado nefando. México 2999, L. 1, ff. 48r-v. Valladolid, 17 de julio. AGI, Sevilla.

——. 1549d. El fiscal. Para que el licenciado Herrera envíe a los oficiales de Sevilla los bienes de difuntos que están en poder de los tenedores de los dichos difuntos en Yucatán y Cozumel. México 2999, L. 1, ff. 42r-v. Valladolid, 29 de abril. AGI, Sevilla.

——. 1549e. Oficio al virrey de la Nueva España sobre la ida del licenciado Santillán a las provincias de Yucatán y Cozumel. México 2999, L. 1, ff. 49r-50r. Valladolid, 17 de julio. AGI, Sevilla.

——. 1549f. Provisión a los oficiales de Gracias a Dios para que envíen informes sobre el tiempo que gobernó el Adelantado. México. Justicia 300, f. 243. AGI, Sevilla.

——. 1549g. Real Cédula dirigida al Presidente y oidores de la Audiencia de la Nueva España sobre lo que indebidamente hace el Adelantando. México 2999, L. 1, f. 42 v. Valladolid, 1 de junio. AGI, Sevilla.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

——. 1549h. Real Cédula sobre los malos tratamientos de los indios. México 2999, L. 1, ff. 44r-45v. Valladolid, 1 de junio. AGI, Sevilla.

——. 1549i. Remisión a la Audiencia de los cargos levantados a Montejo y al Consejo para las penas. Justicia 300, ff. 350 y 350 v. Gracias a Dios. AGI, Sevilla.

——. 1549j. Testigos en la residencia. Justicia 300, ff. 167-214. Mérida, San Francisco, abril. AGI, Sevilla.

——. 1551a. El príncipe al presidente y oidores de la Audiencia de Guatemala. México 2999, L. 1, ff. 83v-84r. Madrid, 9 de diciembre. AGI, Sevilla.

——. 1551b. Real cédula al Licenciado Cerrato presidente de la Audiencia Real de Guatemala. México 2999, L. 1, ff. 77r-78r. Toledo, 30 de noviembre. AGI, Sevilla.

——. 1553a. Cédula dirigida al Licenciado Francisco Herrera para que tome residencia al Adelantado Montejo. México 2999, L.1. AGI, Sevilla.

——. 1553b. El fiscal del Consejo confirma la sentencia. Justicia 300, No. 2, 216r-217r. 12 de agosto. AGI, Sevilla.

——. 1553c. El príncipe al Adelantado Francisco de Montejo. México 2999, L. 1, ff. 107r-108r. Valladolid, 2 de agosto. AGI, Sevilla.

——. 1553d. Juicio de residencia a Francisco de Montejo el Adelantado, gobernador de Yucatán, Honduras y Chiapas, consta de los dos juicios, el de Rogel y el de Blas Cota, 1544-1553. Justicia 300. AGI, Sevilla.

——. 1553e. Recusación de Francisco de Montejo. Justicia 300, No. 2, 216r-217r. 11 de agosto. AGI, Sevilla.

——. 1553f. Sentencia de la residencia de Montejo. Justicia 300, No. 2, 213r-217v. Madrid y Valladolid, 8 de marzo y 2 y 14 de agosto. AGI, Sevilla.

——. 1555. Cédula real donde se autoriza merced a Doña Beatriz Herrera. México 2999, L. 1, ff. 118r-v. Valladolid, 5 de septiembre. AGI, Sevilla.

——. s. f. Cargos contra Francisco de Montejo de Hernando Sánchez de Castilla, s/lugar, s/fecha, s/fol. Capítulos puestos a Francisco Montejo, gobernador de Yucatán, sobre los excesos cometidos durante su gobierno. México 359, R. 1, N. 1/1-32. AGI, Sevilla.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

AGN. Archivo General de la Nación. 1542. Instituciones coloniales. Hospital de Jesús (53), volumen 409, expediente 4. AGN, Ciudad de México.

Aguiar Aranguren, Asdrúbal. 2004. *La Constitución de Cádiz de 1812.* Caracas: Universidad Católica Andrés Bello/Embajada de España en Venezuela.

AHN. Archivo Histórico Nacional. 1547. Petición de mercedes para Francisco de Montejo. Diversas colecciones, 23, N.10, f 4. Mérida, Yucatán, 3 de enero. AHN, Madrid.

Birrichaga, Diana. 1995. *Poderosos para siempre jamás. Alianzas y mecanismos de poder entre la familia de los adelantados de Yucatán y sus apoderados (siglos XVI y XVII).* México: Tesis de maestría, ENAH, INAH, SEP.

Chávez Hernández, Efrén. 2016. *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*. México: UNAM-IIJ.

Constitución de Cádiz. 1812. Disponible en http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812.pdf (consultada el 16 de mayo de 2016).

Ginzburg, Carlo. 1981. *El queso y los gusanos. El cosmos según un molinero del siglo XVI.* Barcelona: Península/Océano.

Iuris Digital. Biblioteca Digital de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España. 1807a. Novísima Recopilación de Leyes de Castilla. Leyes 4 a 14, del título 14, libro 7. Disponible en http://bvrajyl.rajyl.es/i18n/consulta/resultados_busqueda.cmd?posicion=5&autor_numcontrol=&materia_numcontrol=&id=19768&forma=ficha (consultada el 11 de marzo de 2015).

——. 1807b. Siete Partidas del Rey Alfonso X 1256 a 1265. Partida 3, título 4, ley 6. Disponible en http://bvrajyl.rajyl.es/i18n/consulta/resultados_busqueda.cmd?posicion=9&autor_numcontrol=&materia_numcontrol=&id=19770&forma=ficha (consultada el 13 de marzo de 2015).

Mariluz Urquijo, José. 1952. *Ensayo sobre los juicios de residencia indianos.* Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla.

——. 1953. *Los juicios de residencia en el derecho patrio*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

NYPL. Biblioteca Pública de Nueva York. 1544a. Francisco de Montejo, various papers relating to him, his family and the Yucatán. Obadiah Rich Collection. Reel 40, 199 v. de 202-206 v. NYPL, Nueva York.

——. 1544b. Memorias dirigidas al Virrey de la Nueva España. Francisco de Montejo, various papers relating to him, his family and the Yucatán. Obadiah Rich Collection. Reel 40, ff. 199 y 199 v. NYPL, Nueva York.

——. 1544c. Preguntas a realizar ante el Consejo de Indias a los testigos exhibidos por doña Catalina Montejo. Francisco de Montejo, various paper relating to him familia an the Yucatán. Obadiah Rich Collection. Reel 40, de 202-206 v. NYPL, Nueva York.

Pérez, Marco. 2008. *Historia del derecho mexicano.* México: Oxford University Press.

Pineda Vázquez, Arturo. 2006. *La rendición de cuentas a los servidores públicos, a través del procedimiento establecido en el derecho indiano*. México. Tesis de licenciatura, Facultad de Derecho-UNAM.

Pinet, Adriana. 1998. *La Península de Yucatán en el Archivo General de la Nación.* México: UNAM/AGN.

Pradells, Jesús. 1995. Familia, elites y administración: los cónsules españoles del siglo XVIII. En *Sistema de reproducción social en España (siglos XVI-XVIII)*, ed. Juan Hernández Franco, 165-84. Murcia: Editum/ Universidad de Murcia.

Rubio Mañe, Jorge. 1930. *Monografía de los Montejo.* Mérida: Subdirección de documentos de la BNAH.

Soberanes, José y Miguel Fernández. 1994. "Antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos en México". *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos* 1 (primer semestre): 4-26.

Solís Robleda, Gabriela y Pedro Bracamonte. 2010. *Cedulario de la dominación española en Yucatán siglo XVI.* Mérida: CIESAS/Ayuntamiento de Mérida.

Vallejo García-Hevia, José. 2008. *Juicio a un conquistador Pedro de Alvarado.* T. I. Madrid: Marcial Pons Historia.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Semblanza de José Luis de la Peza Muñoz Cano. Arquitecto del derecho electoral

Profile of José Luis de la Peza Muñoz Cano. Electoral law architect

Alejandro Lozano Díez (México)*

Fecha de recepción: 3 de mayo de 2018.
Fecha de aceptación: 18 de diciembre de 2018.

Resumen

José Luis de la Peza fue un jurista que destacó en muchos ámbitos, entre ellos, el ejercicio profesional de la abogacía, la academia y la judicatura electoral. Fue parte del proceso histórico de judicialización de la política mexicana desde sus comienzos, al ser magistrado de los tres órganos consagrados a la resolución de conflictos jurisdiccionales en materia comicial federal que ha tenido México. Creador de importantes conceptos jurídicos que ahora son patrimonio del derecho electoral, en sus vertientes normativa, jurisprudencial y doctrinal, se le puede considerar uno de los más importantes forjadores de dicha materia como disciplina independiente en el país.

Palabras clave: José Luis de la Peza, biografía de José Luis de la Peza, semblanza de José Luis de la Peza, historia del Tribunal Electoral, historia del derecho electoral en México, derecho electoral como disciplina independiente.

---

* Doctor y maestro en Derecho por la Universidad Panamericana. Máster en Filosofía por la Universidad de Navarra. alejandro.lozano@te.gob.mx.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Abstract

José Luis de la Peza was a jurist who excelled in many areas: the professional practice of law, in the academy and in the electoral judiciary. He was part of the historic process of judicialization of mexican politics from its earliest beginnings, as a judge of the three organs devoted to the resolution of jurisdictional conflicts in federal electoral matters that Mexico has had. Creator of important legal concepts that are now the heritage of the electoral law, in its normative, jurisprudential and doctrinal slopes, he can also be considered as one of the most important forgers of such matter as an independent discipline in our country.

Keywords: José Luis de la Peza, biographical sketch of José Luis de la Peza, profile of José Luis de la Peza, history of the electoral tribunal, history of electoral law in Mexico, electoral law as independent discipline.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

(…) cuando en el porvenir se escriba
sobre la justicia electoral en México
y su papel en la construcción de una democracia constitucional,
su figura será absolutamente inseparable
de los avances registrados en dicho ámbito
a finales del siglo XX e inicios del XXI.
José de Jesús Orozco Henríquez
Homenaje póstumo rendido por el
Poder Judicial de la Federación (TEPJF 2005)

Introducción

La deuda que tiene la democracia mexicana con el magistrado José Luis de la Peza Muñoz Cano es de incalculables dimensiones. Hombre justo y comprometido, le tocó escribir las primeras páginas de una nueva etapa en el desarrollo de la historia de este país: la judicialización de la vida política.

Comprometido con las mejores causas del quehacer público, entregó una buena parte de su vida profesional a la construcción y fortalecimiento de la judicatura electoral al integrar —en forma consecutiva— la magistratura de los tres órganos especializados que se han instituido en México para hacer realidad la justicia electoral constitucional: el Tribunal de lo Contencioso Electoral, el Tribunal Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), incluso, llegó a presidir los dos últimos.

Como admiten las personas que lo conocieron, don José Luis se caracterizaba por una gran calidez en su trato, así como por una rigurosa seriedad en el desarrollo de su trabajo, entendido como un instrumento para dar eficacia a los valores que protege la Constitución mexicana.

El alto prestigio que lo distinguía se asentaba de idéntica forma en una larga carrera académica, durante la cual sembró un sólido patrimonio intelectual y humano en numerosas generaciones de alumnos de la Escuela Libre de Derecho —de la que llegó a ser rector y profesor emérito— y en otras universidades, obteniendo un profundo cariño y respeto que, por igual, le profesaban alumnos y maestros.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Derecho Romano fue la asignatura que impartió durante más de 50 años. Su vocación romanista se ve reflejada en los múltiples conceptos que de esa fuente incorporó en sus argumentaciones.

Trayectoria en la función judicial electoral

José Luis de la Peza dedicó los últimos 18 años de su prolífica vida al servicio de la justicia electoral. En ese tiempo demostró un alto sentido de la responsabilidad, que lo llevó a nunca conformarse con una sumisa interpretación de la ley, sino que veía en ella la oportunidad de hacer realidad los más altos principios del derecho.

La lealtad institucional que lo caracterizaba quedó demostrada desde el primer momento en su paso por los tribunales electorales, al brindar su propia oficina como el espacio físico donde —afrontando sus primeros escollos— se celebrara la sesión inaugural del Tribunal de lo Contencioso Electoral, en la que se instaló el primer órgano público mexicano con funciones materialmente jurisdiccionales en la materia. De este Tribunal se ha dicho que:

> tuvo su origen en la imaginaria colectiva de los partidos políticos, de las asociaciones políticas y de las organizaciones sociales, así como de las instituciones académicas, que en 1986 consideraron pertinente crear un tribunal autónomo que sirviera para garantizar la legalidad de los procesos electorales federales, proyecto que hicieron suyo el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión (Ortiz 2003, 679).

Ahora, a la distancia, se puede apreciar la importancia del Tribunal de lo Contencioso Electoral en la vida democrática del país. Pese a lo limitado de sus facultades, su relieve institucional se puede sintetizar de la siguiente manera.

1) Introdujo mecanismos de revisión jurisdiccional en el desarrollo y resultados de los procesos electorales federales.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

2) Coadyuvó a crear mecanismos de confianza ciudadana y partidista en los procesos electorales.
3) Implicó un avance notable en la democratización del país.
4) Hizo oír, en los ámbitos trascendentes de la vida política del país, las decisiones tomadas por la línea judicial apegada a las disposiciones normativas.
5) Eliminó el prejuicio de que las decisiones jurisdiccionales pueden contaminarse si tratan aspectos políticos.
6) Favoreció la creación de autoridades electorales autónomas y ciudadanas.
7) Inició el proceso de autonomía de las disciplinas jurídico-electorales (Elías 2003, 88).

La gran calidad con la que José Luis de la Peza desempeñaba sus tareas lo hizo merecedor del nombramiento de magistrado del Tribunal Federal Electoral, órgano jurisdiccional electoral que, pocos meses después, y revestido de una autonomía y facultades de las que carecía el Tribunal de lo Contencioso Electoral, tomó cuerpo como consecuencia de las reformas constitucionales de 1990 y 1993.

México comenzaba a modificar una práctica que tenía lugar desde 1812, es decir, desde antes incluso de su independencia: la calificación electoral por un órgano político. Hasta fechas recientes, el resultado de las elecciones era validado o invalidado por las cámaras legislativas. Así, la Cámara de Diputados daba su visto bueno en la elección de sus propios miembros, así como en la de presidente de la república; por su parte, la Cámara de Senadores hacía lo mismo respecto a sus integrantes.

El tránsito hacia la plena intervención jurisdiccional en esas tareas no fue inmediato. Al Tribunal Federal Electoral se le concedieron las facultades para calificar las elecciones de diputados y senadores, no así la de presidente de la república.

En los tribunales electorales, la vida política mexicana supo fundirse y moldearse al soplo de las grandes corrientes institucionales de la democracia

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

a lo largo del mundo. En su calidad de presidente del Tribunal Federal Electoral, a don José Luis le tocó abrir camino en los procelosos mares de una época de enconadas impugnaciones y suspicacias mutuas, sembrando la confianza en los actores políticos mediante decisiones fincadas en los basamentos del derecho, así como por un carisma, caracterizado por una personalidad que conjugaba el sosiego y la tranquilidad con la firmeza.

Por esas razones también fue convocado, en 1996, a ocupar una magistratura en el tribunal que resultó de la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación. Fue electo presidente de dicho órgano jurisdiccional desde su instalación hasta el año 2000.

Asimismo, en 1996 se creó un sistema completo de medios de impugnación, que está llamado a proteger todos los derechos político-electorales de los ciudadanos. La calificación de la totalidad de los comicios para elegir autoridades representativas por un órgano del Poder Judicial y la aparición de un sistema de medios de impugnación para salvaguardar los derechos de los actores en las contiendas políticas dieron por completada la fase de judicialización de la política nacional.

El destacado desempeño de don José Luis de la Peza, serio y eficiente, le permitió enfrentar exitosamente los desafíos de un órgano jurisdiccional inédito en la historia institucional de México. Desde el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fue nuevamente factor fundamental para sentar las bases de certidumbre que una sociedad democrática requiere.

En su calidad de presidente del TEPJF, y en virtud de las nuevas y reforzadas facultades con que fue revestido el órgano, le correspondió entregar la declaratoria de presidente electo a Vicente Fox Quesada el 2 de agosto del año 2000, después de la respectiva calificación de la elección presidencial.

Constituyó todo un acontecimiento el que, por primera vez en la historia mexicana, fuera un juez quien declarara la victoria en las urnas de un presidente de la república y le entregara la constancia de su triunfo, documento que igualmente selló la mayoría de edad de un pueblo que, como México, ha visto en la democracia el mejor sistema para organizar su convivencia.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Papel en la consolidación del derecho electoral como rama autónoma del derecho

Consciente de que la serie de transformaciones institucionales que experimentó la estructura jurídica que regulaba la vida pública nacional en aquella época ameritaba una redefinición de la doctrina jurídica mexicana, José Luis de la Peza fue el primer mexicano que propuso la existencia del derecho electoral como disciplina autónoma, pues era estudiado hasta entonces como componente —secundario— del derecho constitucional y del derecho administrativo.

Al respecto, es conveniente tener en cuenta que determinar que una rama del derecho es una disciplina autónoma tiene su fundamento en realidades sociológicas, institucionales y jurídicas. Así lo postulan Enrique Aftalión, José Vilanova y Julio Raffo (1992, 911-2).

De manera previa a la declaración de autonomía de una disciplina jurídica, de acuerdo con dichos autores, es necesaria la concurrencia de tres diferentes planos. El primero es la autonomía legislativa y jurisdiccional, consistente en la aparición de una nueva normatividad especializada y diferenciada, al igual que órganos públicos cuya encomienda específica sea la de hacer cumplir dicha reglamentación.

El segundo consiste en la repercusión didáctica y docente, esto es, la aparición en la academia de cátedras, obras doctrinarias, monografías y manuales, entre otros, relacionados con el tema.

El tercero y más delicado es lo que llaman autonomía científica o teórica, que se completa cuando se cumple el requisito de *originalidad*, el cual consiste en que los conceptos y principios que informan dicha rama sean una construcción sistemática, completa y cerrada, haciendo innecesario recurrir a los principios de otro campo, pues si tales principios son contingentes y aparecen como una excepción o una especificación de otra disciplina más general, a cuya legislación se recurre para la solución de casos no previstos, no cabría hablar de una especialidad autónoma.

Los primeros dos ámbitos señalados por dichos autores para declarar la autonomía del derecho electoral, y para ubicarlo como una disciplina que

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

no depende de otras, obedecieron a la dinámica democrática que el país ha observado desde 1977 y se aceleraron a partir de las sucesivas reformas en materia político-electoral y por las transformaciones institucionales ocurridas durante 1986, 1987, 1990, 1996, 2007, 2008 y 2014, dirigidas a judicializar la vida electoral de la nación, a construir órganos jurisdiccionales y administrativos especializados en la materia, así como a profundizar y consolidar la esfera de derechos políticos protegidos por los mismos.

Tan rápida y, sobre todo, profunda evolución llegó acompañada por numerosos cursos, conferencias, clases, asignaturas, especialidades, maestrías, talleres, foros, mesas redondas, así como estudios, investigaciones, libros doctrinarios —de autores individuales y colectivos—, revistas especializadas, artículos periodísticos, monografías, diccionarios, tesis de licenciatura y posgrado, entre otros, impulsados desde tribunales e institutos electorales, universidades, centros de estudio y diferentes medios de comunicación, tanto en México como en el extranjero.

El propio magistrado De la Peza fue autor de no menos de 40 obras académicas y artículos periodísticos en los que abordó distintos aspectos del sistema político-electoral de México; también impartió más de un centenar de cursos y conferencias acerca de dicha materia en diversas regiones del país y en el extranjero.

En lo que se refiere a la originalidad de los principios, está claro que en algún punto todas las ramas del derecho se relacionan con las demás; sin embargo, también es cierto que las decisiones que toman los órganos electorales se apoyan fundamentalmente en la normatividad exclusiva de la materia, así como en el texto constitucional y los tratados internacionales suscritos por México, y que hacen referencia a los derechos políticos de la ciudadanía. La referencia a legislaciones pertenecientes a otras materias es muy escasa; en la mayoría de los casos, inexistente.

De esta manera, es posible observar que se cumplen plenamente los dos primeros requisitos para declarar, de un modo diáfano, la autonomía del derecho electoral y la del derecho procesal electoral.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Por lo que corresponde al aspecto teórico, se debe señalar que los principios que impulsan el derecho electoral gozan de características particulares, los cuales fueron señalados por José Luis de la Peza en 1991 (Orozco 1998, 1070). En el ensayo "Los principios generales del derecho electoral" se lee la siguiente definición:

> Entendemos por derecho electoral la rama del derecho público que regula la organización y los procedimientos para el ejercicio de las prerrogativas que, en un sistema democrático, tienen los ciudadanos para la integración de los poderes del estado (Peza 1991, 1-2).

En este texto, don José Luis de la Peza, en su calidad de magistrado propietario de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, atisbó claramente la autonomía del derecho electoral y señaló racionalmente los principios fundamentales de esta disciplina —de acuerdo con la legislación vigente en aquella época—, que son los siguientes.

1) El sistema democrático como fundamento.
2) El derecho a votar y ser votado para las elecciones populares, como prerrogativa de la ciudadanía.
3) El sistema de partidos como medio necesario para el ejercicio de las señaladas prerrogativas.
4) La organización de las elecciones como una función estatal, ejercida con la participación de los partidos políticos y la ciudadanía.
5) El proceso electoral, como un conjunto de actividades realizadas por órganos estatales y la ciudadanía, regido por los principios de definitividad, legalidad y necesaria periodicidad.
6) La declaración de validez de las elecciones como un procedimiento que compete tanto al Instituto Federal Electoral (IFE) como al órgano jurisdiccional electoral, así como a la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral para lo correspondiente a la elección de presidente de la república.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Para que estos principios operen —concluye— "la ley establece un sistema de medios de impugnación que pueden hacer valer los partidos políticos y los ciudadanos" (Peza 1991, 6), resumiendo así, en pocas páginas, toda la estructura del sistema comicial mexicano del momento, traducido a principios que —en su mayoría— no han perdido validez en la actualidad

La creación de la normatividad electoral; la actuación y vigencia de las instituciones que la hacen realidad; el impulso académico, los textos y las actividades de divulgación; la transformación cultural e intelectual que trae aparejada la implantación del mencionado sistema en una comunidad tan compleja como la mexicana, y los elementos teóricos que distinguen a sus principios, en suma, todo aquello que otorga autonomía al derecho comicial, no es obra de un solo hombre.

En este panorama, José Luis de la Peza se destacó no solo como un elemento imprescindible en la configuración de las instituciones pertenecientes a la judicatura electoral constitucional de México, sino como el primer doctrinario mexicano que concibió la plena autonomía de la que goza dicha rama del derecho.

Contribución a la doctrina electoral

Consciente de que la política es una responsabilidad que implica un despliegue de prudencia, José Luis de la Peza se empeñó en dejar siempre la impronta humanista en su ejercicio. Su compromiso le permitió ser pionero en algunos aspectos de lo que hoy distingue al TEPJF como una de sus más importantes cualidades: la expansión de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Presunción de inocencia

Su actividad jurisdiccional se adelantó a su tiempo al incorporar al acervo jurisprudencial del Tribunal el principio de presunción de inocencia. Mediante la sentencia acaecida en el recurso de apelación SUP-RAP-008/2001, propuesta por don José Luis de la Peza como magistrado ponente, se revoca

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

una resolución emitida por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral en contra del Partido Acción Nacional, por el motivo de que

> no se demuestran suficientemente los hechos con los cuales se pretendió justificar el supuesto incumplimiento del partido actor (…) [Por lo que no es] jurídicamente viable, con las pruebas aportadas, la emisión de una resolución condenatoria o sancionatoria, sin que con ello se violentara *el principio de presunción de inocencia*, que informa al sistema normativo mexicano (SUP-RAP-008/2001).§

Esta sentencia es el origen de la tesis LIX/2001 de rubro PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. PRINCIPIO VIGENTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL que se encuentra vigente.

Este principio, que actualmente constituye un elemento fundamental del constitucionalismo mexicano, se incorporó a la Carta Magna en la reforma penal de junio de 2008 y se ratificó con las modificaciones al mismo ordenamiento en materia de derechos humanos de 2011, varios años después de la referida sentencia.

En épocas modernas dicho principio, conocido por el derecho romano, ha sido moneda común de la doctrina europea en materia penal.[1]

El concepto, tal y como ha llegado a la actualidad, quedó establecido por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa en 1789:

> Artículo 9. Puesto que cualquier hombre se considera inocente hasta no ser declarado culpable, si se juzga indispensable detenerlo, cualquier rigor que

§ Énfasis añadido.

1 Ejemplo de ello es la doctrina de César Bonesana, marqués de Beccaria, que desde el siglo XVIII propuso conceptualizar la presunción de inocencia con las siguientes palabras: "Un hombre no puede ser llamado reo antes de la sentencia del juez, ni la sociedad puede quitarle la pública protección sino cuando se haya decidido que ha violado los pactos bajo los que le fue concedida" (Bonesana 2000, 246).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

no sea necesario para apoderarse de su persona debe ser severamente reprimido por la Ley (DDHC 1789).

Posteriormente, dicho principio encontró asidero en el orden convencional,[2] así como en múltiples sistemas jurídicos, generando una postura firme hacia su aceptación universal, y ha evolucionado para referirse ya no únicamente a la materia penal, sino a toda actuación del individuo de cara a la autoridad, lo que se verifica en múltiples campos del derecho, sobre todo en aquellos relacionados con el administrativo y el procesal, y tiene una expresión particular en el derecho electoral.

En México, sin embargo, solamente la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814 hace referencia a la presunción de inocencia de una manera explícita. Inexplicablemente, hasta las reformas arriba señaladas, el constitucionalismo mexicano omite consagrarla en el número de libertades y derechos que protege.

Con anterioridad a la reforma de 2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aplicaba el mencionado principio, pero lo hacía deduciendo su existencia como un contenido implícito del texto constitucional.[3]

Es importante observar que, de manera visionaria, José Luis de la Peza fundó algunas de sus resoluciones en tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), argumentación que no era frecuente antes de la reforma constitucional de 2011.

---

[2] Por una parte, se consagró en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual señala que "Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa" (DUDH, artículo 11, numeral 1, 1948). También se ha ratificado en el ámbito regional en los artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; 6, numeral 2, del Convenio Europeo de Derechos Humanos; 7, numeral 1, inciso b, de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, así como en numerosos instrumentos internacionales en la materia.

[3] Entre otras resoluciones, se puede mencionar la tesis XXXV/2002, de rubro PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Derechos políticos indígenas

De igual manera, el nombre de José Luis de la Peza se encuentra en la lista de los precursores de la configuración de un tribunal que contribuyó activamente a mejorar y elevar los estándares de participación de los pueblos y las comunidades indígenas en las cuestiones de interés público, al reconocer la existencia y promover la eficacia de sus usos y costumbres en lo que se refiere a los comicios, y las valiosas expresiones de su idiosincrasia como vértice del carácter pluricultural que distingue a la nación mexicana.

Ante la perspectiva de que la Carta Magna y los tratados internacionales en la materia reconocen e integran al plural mosaico de culturas que componen el país, el magistrado José Luis de la Peza fue uno de los primeros especialistas en señalar el camino que habría de seguir el Tribunal Electoral en la ruta de la protección de los grupos vulnerables y minoritarios en sus expresiones culturales, a fin de cristalizar los valores que implica la democracia.

Al respecto, en el asunto SUP-JDC-013/2002 —en el que De la Peza fue ponente— se hace una glosa del artículo 2 constitucional, mencionando todas las esferas de autonomía que reconoce y garantiza dicho precepto, entre las que destacan las relacionadas con la vida política, esto es, la decisión de sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; la aplicación de sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; la elección de las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, así como la de los representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena.

Todo ello, de acuerdo con los principios generales de la Constitución mexicana y el respeto a los derechos humanos, particularmente, los relacionados con la dignidad e integridad de las mujeres, quienes deberán participar en condiciones de equidad respecto a los varones.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

De la misma manera que lo hizo acerca de la presunción de inocencia, José Luis de la Peza citó los artículos vinculados con el tema que se encuentran en tratados internacionales como la CADH, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en los que se establecen normas similares a las contenidas por la Constitución.

De ahí deriva el principio de dignidad de los pueblos, vinculándola con su libertad:

> De tal forma, con motivo del reconocimiento de la dignidad humana, se le dota de significado a la libertad individual, que permite desarrollar su ámbito inmediato en la capacidad y posibilidad de pensar, crear, opinar sobre y elegir estilos y formas de vida, y que también sustenta la búsqueda y creación de los medios sociales y económicos que hacen posible el desarrollo normal de la vida humana, así como también, dicha libertad sirve de sostén para la introducción de instrumentos o mecanismos que destruyan o disminuyan los obstáculos de orden social y económico que limiten la posibilidad de vivir dignamente (SUP-JDC-013/2002).

De lo anterior, se observa el verdadero valor de los derechos reconocidos a los pueblos y las comunidades indígenas, así como a sus integrantes, los cuales

> no constituyen meras concreciones normativas derivadas del valor intrínseco que el poder revisor de la Constitución confiere a diversas expresiones de la idiosincrasia indígena (…), sino que cumplen una función complementadora del reconocimiento igualitario de un sistema de derechos al que una sociedad mínimamente justa no puede renunciar (SUP-JDC-013/2002).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Una vez reconocidas la importancia y particularidad de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, y describiendo el sistema normativo que rige en el municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca, se concluyó que los comicios organizados para elegir a los integrantes de su ayuntamiento no cumplieron la característica democrática de participación de la mayoría, al haber permitido la votación solo a los ciudadanos residentes en la cabecera de dicho municipio —que en ese momento se calculaban en 1,500— impidiendo el voto del resto de los habitantes, los cuales sumaban más de 6,000 personas, con el argumento de que era esa la costumbre reiterada en la comunidad.

Considerando los referidos antecedentes, el proyecto propuso ratificar la decisión de la autoridad electoral de la entidad que invalidó dicha elección. De esta manera, se establecieron los cimientos sobre los cuales la justicia electoral resuelve los conflictos nacidos en el seno de las comunidades indígenas, siempre colocando los derechos humanos y los principios democráticos en una jerarquía superior a las prácticas ancestrales, de la manera que disponen la Constitución y los tratados internacionales. Lo anterior se reiteró posteriormente en diversos casos en los que los sistemas normativos indígenas establecen costumbres que van en detrimento de la dignidad de las personas, especialmente, en el caso de las mujeres.

La sentencia comentada dio lugar a la tesis CLII/2002, de rubro USOS Y COSTUMBRES. LAS ELECCIONES POR ESTE SISTEMA NO IMPLICAN POR SÍ MISMAS VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD, así como a la jurisprudencia 37/2014, cuyo rubro es SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO. Ninguna de las dos ha perdido su vigencia.

Culpa in vigilando

La capacidad dialéctica y la rigurosa seriedad de la ponencia de José Luis de la Peza constituyeron un factor de estabilidad y pauta para la construcción

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de bases sólidas de la justicia constitucional electoral al diseñar muchos de los conceptos que hoy, válidamente, se invocan en la jurisprudencia de los tribunales electorales mexicanos.

Este es el caso del principio *culpa in vigilando*, según el cual los partidos políticos tienen la responsabilidad de velar que la conducta de aquellas personas físicas que operan en su esfera de actividades (militantes, directivos, empleados y afiliados) se realice en el ámbito de la legalidad. Dicho concepto está emparentado con el de responsabilidad por negligencia, y en materia electoral se ha extendido incluso a personas (físicas o morales) que no están directamente relacionadas con los partidos, como pueden ser los medios de comunicación.

La premisa de que una persona moral no puede cometer ilícitos, que se compendia en la expresión *societas delinquere non potest* (las sociedades no pueden delinquir), no es excusa para dejar de responsabilizar a los partidos políticos —en calidad de persona moral— por los actos de sus miembros, o de terceros, cuando cometen una conducta jurídicamente reprochable que representa alguna ventaja política para los primeros.

Este concepto, de uso común en la jurisprudencia actual del TEPJF, fue introducido por primera vez en la sentencia que resolvió el recurso de apelación SUP-RAP-016/2001, en la que el magistrado José Luis de la Peza fue ponente. En el caso, se resolvió la impugnación que presentó uno de los partidos sancionados por el IFE, el cual impuso multas a los partidos que constituían la coalición "Alianza por México", la cual participó en las elecciones del año 2000.

El criterio ha sido utilizado por el Tribunal en ocasiones semejantes, destacándose el caso Amigos de Fox, referente al rebase del tope de gastos de campaña por los partidos que formaban la coalición "Alianza por el cambio", así como en el asunto Pemexgate, derivado del escándalo que produjo la participación financiera del sindicato de Petróleos Mexicanos a favor de la campaña presidencial del candidato del Partido Revolucionario Institucional en la elección presidencial del año 2000.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Principio de conservación de los actos electorales

Otro de los conceptos con el que José Luis de la Peza enriqueció el quehacer jurisdiccional del TEPJF está relacionado con la seguridad jurídica de los actores en los comicios, esto es, el principio de conservación de los actos válidamente celebrados. Extraída originalmente del derecho civil, esta presunción se resume en el aforismo *utile per inutile non vitiatur* (lo útil no debe ser viciado por lo inútil).[4]

El Tribunal Electoral ha invocado dicho principio para confirmar la validez de todos los actos que no estén directamente relacionados con hechos que hayan anulado alguno de los elementos de un acto jurídico complejo, como lo son las elecciones populares. Este fundamento tiene como consecuencia evitar que cualquier infracción de la normatividad jurídico-electoral dé lugar a la nulidad de la votación o elección, haciendo nugatorios los derechos de terceros (el voto de otros electores).

Este principio fue incorporado a la argumentación del TEPJF, por la antigua Sala Central del extinto Tribunal Federal Electoral, en sentencias provenientes de la ponencia del magistrado José Luis de la Peza, las cuales fueron la base de la jurisprudencia 9/98, que se encuentra vigente y cuyo rubro es PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN.

Ese criterio también fue la base de la jurisprudencia 13/2000, de rubro NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (Legislación del Estado de México y similares), cuya vigencia no se ha perdido y que también fue motivada por al menos una sentencia proyectada por don José Luis de la Peza.

---

4 Véase Orozco (2003).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Votos particulares

La delicada tarea de un juzgador que pertenece a un órgano colegiado, como lo es un tribunal, exige profundizar en todos los asuntos en trámite y expresar de modo razonado sus consideraciones acerca de todos los temas que se deciden de manera conjunta. De hecho, ese es el propósito de la colegialidad: intercambiar reflexiones y compartir criterios. Las ideas por ese camino maduran y fructifican.

Las diferencias naturales que existen entre cada uno de los miembros del cuerpo colegiado conducen, necesariamente, a divergencias en los criterios. Puesto que una postura es la que tendrá que prevalecer sobre las otras, y con el objetivo de que ningún razonamiento potencialmente valioso se pierda de modo irremediable, existe la posibilidad de expresar votos particulares o las consideraciones que, separándose del criterio mayoritario, pueden enriquecer el bagaje doctrinario de dicho órgano.

Este es el caso del voto particular que presentó el magistrado José Luis de la Peza en la sentencia SUP-RAP-038/99 y acumulados, en la que se decidió que las boletas electorales no debían contener la fotografía del candidato, con ocasión de la elección presidencial del año 2000.

Pese a haber sido el origen de dos tesis jurisprudenciales y una tesis relevante, José Luis de la Peza expresó su disenso respecto a la decisión, con el argumento fundamental de que la normatividad respectiva permite que las coaliciones de partidos presenten cualquier emblema que los distinga:

> Es mi criterio personal que, puesto que no existe definición legal alguna de emblema, dicha cuestión no puede juzgarse de manera alguna violatoria por el principio de equidad, puesto que a todos los grupos de partidos que intentaron, y finalmente consiguieron coaligarse, se les dieron iguales oportunidades, plazos, tiempos y requisitos para solicitar el registro del emblema, de acuerdo a la normatividad electoral vigente.
>
> […]

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En consecuencia, cualquier grupo de partidos que se encontrara en el mismo supuesto hipotético podían igualmente solicitar que se diera el trámite al emblema respectivo, en el que también pudo haberse incluido la fotografía de otro candidato presidencial (SUP-RAP-038/99 y acumulados).

Conclusión

Jurista de largo aliento, José Luis de la Peza fue un importante actor en la transformación y consolidación del sistema de justicia constitucional electoral mexicano. Sus aportaciones han contribuido mucho para sacar a relucir la importancia de la estabilidad que proyecta un sistema en el que los actores políticos se someten a la racionalidad de las normas jurídicas, aplicadas por el árbitro empeñado en nivelar la balanza en favor de la imparcialidad y de los mejores valores de la democracia.

Con el sometimiento de las reglas del juego político a las normas jurídicas, una nueva era se abrió para México, la cual dejaría su impronta en la democratización de las contiendas electorales, así como en la transformación de la cultura de sus habitantes. En este contexto, el paso de don José Luis de la Peza por los tribunales electorales tuvo una importancia indispensable no solo por la calidad profesional y la eficiencia en sus labores, sino también por haber sido partícipe de su mismo diseño y por haber impulsado la doctrina jurídico-electoral y aportado relevantes criterios jurisprudenciales que no se deben dejar de aquilatar.

Fuentes consultadas

Aftalión, Enrique, José Vilanova y Julio Raffo. 1992. *Introducción al estudio del derecho*. 2.ª ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Bonesana, César. 2000. *De los delitos y de las penas*. México: FCE.

CADH. Convención Americana sobre los Derechos Humanos. 1969. Organización de Estados Americanos. Disponible en www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm (consultada el 28 de marzo de 2017).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

CADHP. Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos. 1981. Unión Africana. Disponible en www.derechoshumanos.net/normativa/normas/africa/CAFDH/1981-CAFDH.htm (consultada el 28 de marzo de 2017).

CEDH. Convenio Europeo de Derechos Humanos. 1950. Consejo de Europa. Disponible en www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf (consultada el 28 de marzo de 2017).

DDHC. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. 1789. Disponible en https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf (consultada el 1 de diciembre de 2018).

DUDH. Declaración Universal de los Derechos Humanos. 1948. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights (consultada el 1 de marzo de 2017).

Elías Calles, Fernando. 2003. Innovaciones en la administración de justicia en el Código Federal Electoral. En TEPJF 2003, 67-91.

Jurisprudencia 9/98. PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN. *Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF, 488.

—— 13/2000. NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (Legislación del Estado de México y similares). *Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral.* México: TEPJF, 435.

—— 37/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO. Disponible

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

en http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=37/2014&tpoBusqueda=S&sWord=37/2014 (consultada el 1 de diciembre de 2018).

Orozco Henríquez, José de Jesús. 1998. Evolución del derecho electoral mexicano durante el siglo XX. En *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, IIJ, 1029-95. México: UNAM. [Disponible en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/114/27.pdf (consultada el 20 de marzo de 2019)].

——. 2003. "Consideraciones sobre los principios y reglas en el derecho electoral mexicano". *Isonomía* 18 (abril): 139-65.

Ortiz Martínez, Carlos, María Macarita Elizondo Gasperín y Ángel Díaz Ortiz. 2003. El pensamiento electoral del Tribunal de lo Contencioso Electoral. En TEPJF 2003, 679-712. [Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Testimonios%20sobre%20el%20desempen%CC%83o%20del%20TEPJF%20.pdf (consultada el 20 de marzo de 2019)].

Peza Muñoz Cano, José Luis de la. 1991. *Los principios generales del derecho electoral*. Inédito. [Disponible en http://189.240.116.33/janium-bin/detalle.pl?Id=20190320172847 (consultada el 20 de marzo de 2019)].

Sentencia SUP-JCD-013/2002. Actores: Indalecio Martínez Domínguez, Raúl Lorenzo Hernández, Miguel Ortíz Pacheco, Rolando Bartolo López y Evergisto Díaz Pérez. Autoridad responsable: Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Erigido en colegio electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2002/JDC/SUP-JDC-00013-2002.htm (consultada el 1 de diciembre de 2018).

—— SUP-RAP-038/99 y acumulados. Actores: Democracia Social, Partido Político Nacional, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/1999/RAP/SUP-RAP-00038-1999.htm (consultada el 1 de diciembre de 2018).

—— SUP-RAP-008/2001. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2001/RAP/SUP-RAP-00008-2001.htm (consultada el 1 de diciembre de 2018).

—— SUP-RAP-016/2001. Actor: Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2001/RAP/SUP-RAP-00016-2001.htm (consultada el 1 de diciembre de 2018).

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2003. *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*. México. TEPJF.

——. 2005. "El Poder Judicial de la Federación rinde homenaje póstumo al magistrado José Luis de la Peza". Boletín de prensa del TEPJF, 10 de enero. Disponible en https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/320/0 (consultada el 28 de marzo de 2017).

Tesis LIX/2001. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. PRINCIPIO VIGENTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. *Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF, 1544.

—— XXXV/2002. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XVI (agosto): 14.

—— CLII/2002. USOS Y COSTUMBRES. LAS ELECCIONES POR ESTE SISTEMA NO IMPLICAN POR SÍ MISMAS VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD. *Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF, 1744.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Análisis de sentencias

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Discriminación constitucional: mexicanos de segunda. Reflexiones de la sentencia SUP-JDC-1171/2017

Constitutional discrimination: mexicans of second. Analysis of the sentence SUP-JDC-1171/2017

Porfirio Aldana Mota (México)*

Fecha de recepción: 1 de junio de 2018.
Fecha de aceptación: 10 de diciembre de 2018.

Resumen

El presente artículo realiza un análisis crítico, a la luz de los tratados internacionales de derechos humanos, de la sentencia SUP-JDC-1171/2017, en la cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación niega los derechos político-electorales de una persona por tener la calidad de mexicano por naturalización, violentando así su derecho a la no discriminación, a la nacionalidad y al recurso efectivo.

Palabras clave: discriminación, Constitución, nacionalidad, derechos humanos, ciudadanía.

Abstract

This article is a critical analysis in the light of international law and Human Rights Treaties, on the sentence SUP-DC-1171/2017 where the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary denied political electoral rights to

* Estudiante del doctorado en Derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana. porfirioaldanamota@gmail.com.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

a Mexican by naturalization; violating their right to non-discrimination, nationality and effective judicial recourse.

KEYWORDS: discrimination, Constitution, nationality, human rights, citizenship.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Introducción

Los procesos de globalización, las migraciones masivas y los movimientos transfronterizos en diversos ámbitos —político, económico, tecnológico, social y cultural— han significado una redefinición de las funciones y los límites de los estados modernos (Córdova 2012, 322), especialmente lo que respecta a los derechos humanos. En ese orden de ideas, se debe considerar que en el reconocimiento de los derechos humanos, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en los tratados internacionales de los que México es parte, el Estado adquiere dos obligaciones generales: respetar y garantizar los derechos humanos, sin ningún tipo de discriminación, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Sin embargo, la CPEUM discrimina a los ciudadanos porque hace una distinción en términos de titularidad de derechos; al conservar en su texto limitaciones para los mexicanos por naturalización, resulta retrógrada respecto a la universalización de los derechos humanos. Es el caso del artículo 32 de la Constitución, que señala:

> El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera *ser mexicano por nacimiento*, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión (CPEUM, artículo 32, 2018).[§]

Al reservar ciertos derechos políticos —como son los cargos públicos (el de magistrado del Poder Judicial, por ejemplo) y los de elección popular— solo para quienes tengan la calidad de nacionales por nacimiento, se termina por discriminar entre mexicanos de primera y de segunda. De este

[§] Énfasis añadido.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

modo, los mexicanos por naturalización que residen en México son, "para decirlo de alguna manera, personas 'de segunda categoría', con menos derechos y mayores límites para el ejercicio de aquellos que sí tienen reconocidos" (Córdova 2012, 327).

Por ello, en la Constitución se puede observar un sesgo marcadamente discriminatorio, que contrasta con las pretensiones de modernidad que incorporó en la reforma de derechos humanos de 2011. Al respecto, Miguel Carbonell atinadamente dice:

> Es importante recordar que cuando utilizamos el término igualdad normalmente lo hacemos en un sentido normativo y no descriptivo, es decir, cuando decimos que dos personas son iguales ante la ley lo que en realidad queremos decir es que la ley debería tratarlas como iguales, porque de otra manera esa ley estaría violando tal o cual artículo de la Constitución o de un tratado internacional (Carbonell 2004, 13).

Por lo anterior, los extranjeros que decidieron optar por la nacionalidad mexicana y cumplieron con todos los requisitos para obtenerla son víctimas de una discriminación por parte de la Constitución; es decir, se contradice con lo que establece en el artículo 1, párrafo 5 —cláusula antidiscriminatoria—. Además, están en la imposibilidad de interponer un medio de defensa, como lo serían un juicio de amparo o un juicio de derechos civiles y políticos, ya que existe una restricción en la CPEUM, por lo que sería improcedente cualquier medio de impugnación. Esto queda corroborado con el criterio altamente regresivo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de rubro DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Como ejemplo, se expone el caso de Niurka Alba Saliva Benítez, quien en noviembre de 2017, ante la negativa del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) de registrarla como candidata a diputada federal por tener la calidad de mexicana por naturalización debido a que el artículo 55, fracción I, de la Constitución exigía la condición de la nacionalidad mexicana por nacimiento, promovió el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (SUP-JDC-1171/2017) ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), porque dicho requisito violaba su derecho a la igualdad y no discriminación.

El 24 de enero de 2018 la Sala Superior resolvió dicha controversia negándole a la quejosa el derecho a participar en elecciones para ser diputada, porque debía prevalecer lo establecido en la Constitución mexicana.

Por ello, el presente artículo tiene como finalidad mostrar los argumentos que debieron considerar los magistrados del máximo tribunal al resolver dicha controversia para que esta fuera en otro sentido. Para justificar la decisión que debieron tomar, el análisis del caso se realizará de la siguiente forma:

1) Precisión del derecho a la igualdad y no discriminación en relación con los derechos político-electorales.
2) Estudio de la nacionalidad como categoría sospechosa.
3) Aplicación del test de proporcionalidad integrado.

Precisión del derecho a la igualdad y no discriminación en relación con los derechos político-electorales

La discriminación constituye una restricción de derechos con un efecto negativo en la sociedad; los más propensos a sufrir discriminación son aquellos que se encuentran en un estado de vulnerabilidad, como la pobreza, y quienes pertenecen a un grupo étnico, así como personas en contexto de migración o por su orientación sexual. Hablar de discriminación implica

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

necesariamente tomar en consideración los diferentes conceptos de esta, por lo que en las siguientes líneas se mencionarán algunos.

Para Jesús Rodríguez, la discriminación es una conducta de desprecio culturalmente fundada y socialmente extendida contra una persona o grupos de personas con base en prejuicios o estigmas relacionados con una desventaja inmerecida, y tiene por objeto (intencional o no) dañar sus derechos o libertades fundamentales, así como su acceso a oportunidades socialmente relevantes de su entorno (Rodríguez 2011, 87).

En relación con el concepto anterior, se debe tomar en cuenta que la discriminación no es un fenómeno que apenas se esté concibiendo, sino que, por el contrario, apenas se está visibilizando, cuando desde el siglo XX, con la incorporación de los derechos político-electorales de la mujer, se empezaron a reconocer los derechos de los grupos vulnerables.

Cuando existe una conducta de discriminación o desigualdad de trato, se unen estos elementos: (1) los prejuicios y las creencias acerca de las personas y grupos (2) que por alguno de los motivos prohibidos de discriminación (3) se asocian con identidades y características de grupos sociales, lo que deriva en (4) la denegación, limitación u obstaculización de algún derecho o libertad (Pino 2015, 44).

Asimismo, debe considerarse que el concepto de discriminación se encuentra ligado intrínsecamente con el derecho a la igualdad, ya que estos constituyen un eje transversal en los principios de los derechos humanos.

Es importante señalar que existen dos tipos de discriminación: una directa, que busca dar un trato ilegítimo, y una indirecta, que, tal vez, en apariencia es neutra, pero genera un trato desfavorable para un grupo de personas —como lo hace la Constitución mexicana—. También, para ilustrar mejor lo anteriormente dicho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general N.º 20, las define:

> a) Hay discriminación directa cuando un individuo recibe un trato menos favorable que otro en situación similar por alguna causa relacionada con

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> uno de los motivos prohibidos de discriminación, por ejemplo, cuando la contratación para puestos en instituciones educativas o culturales se basa en las opiniones políticas de los solicitantes de empleo o los empleados. También constituyen discriminación directa aquellos actos u omisiones que causen perjuicio y se basen en alguno de los motivos prohibidos de discriminación cuando no exista una situación similar comparable (por ejemplo, en el caso de una embarazada).
>
> b) La discriminación indirecta hace referencia a leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos del Pacto afectados por los motivos prohibidos de discriminación. Por ejemplo, exigir una partida de nacimiento para poder matricularse en una escuela puede ser una forma de discriminar a las minorías étnicas o a los no nacionales que no posean, o a quienes se hayan denegado, esas partidas (Comité DESC, artículo 8, 2009).

La igualdad y la no discriminación han ingresado al dominio del *ius cogens*; es decir, son una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de estados y no admiten un acuerdo en contrario, por lo que los países no pueden realizar o tolerar situaciones que atenten contra la igualdad y que discriminen. Para su mayor entendimiento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en la opinión consultiva 18/2003 acerca de la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, estableció:

> Los Estados tienen el deber de respetar y asegurar el respeto de los derechos humanos a la luz del principio general y básico de la igualdad y no-discriminación, y que cualquier tratamiento discriminatorio en relación con la protección y el ejercicio de tales derechos (inclusive los laborales) genera la responsabilidad internacional de los Estados. En el entender de la Corte, el referido principio fundamental ingresó en el dominio del jus cogens, no pudiendo los Estados discriminar, o tolerar situaciones discriminatorias, en

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> detrimento de los migrantes, y debiendo garantizar el debido proceso legal a cualquier persona, independientemente de su status migratorio. Los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no-discriminación a los objetivos de sus políticas migratorias, entre otras (Cancado 2007, 4).

Cabe mencionar que una de las características del *ius cogens* es que vuelve nula toda ley que esté en oposición con esta norma imperativa de derechos internacional, ya que esta no admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental ni tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otro.

Una característica de los derechos humanos es que son interdependientes; es decir, existe una relación entre todos. En este caso, el derecho a la igualdad y la no discriminación y los derechos político-electorales se ven vulnerados cuando la Constitución establece como requisito para ocupar un cargo público o de elección popular —como puede ser diputado, senador, presidente de la república, ministro de la SCJN, procurador general de la república, secretario de Estado o magistrado electoral, entre otros— ser ciudadano mexicano por nacimiento.

Al respecto, la Corte IDH señala lo siguiente:

> Esta Corte ha considerado que el artículo 23 de la Convención protege no sólo el derecho a ser elegido, sino además el derecho a tener una oportunidad real de ejercer el cargo para el cual el funcionario ha sido electo. Para esto, el Estado tiene la responsabilidad de adoptar medidas efectivas para garantizar las condiciones necesarias para su pleno ejercicio. En particular, el derecho a una participación política efectiva implica que los ciudadanos

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> tienen no sólo el derecho sino también la posibilidad de participar en la dirección de los asuntos públicos (Corte IDH, párrafo 185, 2014b).

Al respecto, es importante destacar que el Estado mexicano no ha generado oportunidades reales para los mexicanos por naturalización, al no garantizar los derechos políticos de estos e impedir que estén en igualdad de posibilidades para ingresar a la función pública, por elección o por nombramiento, como se verá en las siguientes páginas.

Nacionalidad como categoría sospechosa

La nacionalidad es el vínculo político que relaciona a un individuo con un Estado; es decir, crea un nexo político y jurídico que establece qué personas forman la nación en la que funda su soberanía un Estado. En este sentido, la nacionalidad es el atributo jurídico que determina la pertenencia de un individuo a la nación de un Estado y, mediante ese atributo, este concede derechos y fija obligaciones (Yankelevich 2014, 113).

Tener una nacionalidad es un derecho humano protegido por diversos instrumentos internacionales, que hacen un reconocimiento a este de manera constante, pues, como se ha dicho, una de las características de los derechos humanos es que son interdependientes; es decir, la nacionalidad, al ser un estado civil de las personas, sirve como base para el reconocimiento de otros derechos humanos.

Por su parte, la categoría sospechosa es una distinción basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, cuestiones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, orientaciones sexuales, estado civil o cualquier otra.

Al respecto, la Corte IDH ha establecido:

> Al derecho a la nacionalidad, la Corte reitera que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación, determina que los Estados, al regular los mecanismos de otorgamiento de la

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> nacionalidad, deben *abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos* (Corte IDH, párrafo 264, 2014a).§

Por otra parte, es importante mencionar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o un grupo de personas es discriminatorio, toda vez que son diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva —como lo es una acción afirmativa—, mientras que la segunda refleja una diferencia arbitraria cuya causa va en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano, por lo que obliga que su utilización se justifique de forma robustecida (jurisprudencia 9/2016).

Así, el empleo de dichos factores impone la obligación de efectuar un test de proporcionalidad acerca de si la Constitución, al reservar ciertos derechos políticos, como los cargos públicos y los de elección popular, solo a quienes tengan la calidad de nacionales por nacimiento, establece una restricción objetiva y razonada.

Test de proporcionalidad integrado

El test de proporcionalidad es un instrumento por el cual se puede determinar si una norma es constitucional o convencional; llevarlo a cabo es muy recurrente en los tribunales constitucionales o en los tribunales de derechos humanos, como el europeo o el americano. Este instrumento es necesario para dirimir los conflictos entre derechos o las restricciones que los estados imponen por colisión de principios. Uno de los casos más re-

§ Énfasis añadido.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

presentativos resueltos con el test es el caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual la Corte IDH ponderó los derechos políticos del recurrente.

El test de proporcionalidad consiste en dar herramientas argumentativas que, por medio de criterios como la idoneidad o adecuación o el estudio de la necesidad, permitan analizar cuestiones de derecho, cuestiones de facto y la combinación de ambas (Vázquez 2016, 29). Está compuesto por los siguientes criterios:

1) Legalidad (restricción establecida en la ley).
2) Legitimidad (local e internacional) del objetivo de la restricción.
3) Necesidad del objetivo para una sociedad democrática.
4) Racionalidad causal, idoneidad o adecuación.
5) Necesidad (inexistencia de mecanismos alternativos).
6) Proporcionalidad en sentido estricto.
7) Que la restricción no lleve a la anulación del derecho (no vulneración de contenidos esenciales).

Es importante mencionar que si la restricción no pasa estos siete criterios, no puede ser considerada legítima, debe ser expulsada del orden jurídico y su permanencia se convierte en una violación a los derechos humanos (Vázquez 2016, 74). Por ello, se realizará un análisis del presente caso a la luz del test de proporcionalidad.

Legalidad (restricción establecida en la ley)

La Corte IDH dispone que el primer paso para evaluar si una restricción a un derecho establecido en la Constitución es permitida a la luz de los tratados de derechos humanos consiste en examinar si la medida limitativa cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

La norma que instaure la restricción tiene que ser una ley en el sentido formal y material (Corte IDH, párrafo 176, 2008).

Por sentido formal de la ley, la Corte Interamericana establece que es una norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado (Corte IDH, párrafo 27, 1986) y, por sentido material de la ley, se refiere al conjunto de reglas en el cual se basa su organización política.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su artículo 32, hace una distinción de derechos para los mexicanos por naturalización y por nacimiento, con lo cual se violenta a sí misma, toda vez que en su artículo 1 considera que no pueden hacerse distinciones por motivo de raza, sexo, preferencias sexuales y nacionalidad. Asimismo, es importante mencionar que, a partir de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, se estableció que todos los tratados que México haya suscrito tienen la misma jerarquía que la CPEUM. Ahora bien, al ratificar los tratados de derechos humanos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, México está sujeto al cumplimiento de lo que estipulan.

Por otra parte, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en su artículo 27, establece: "El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado".

Legitimidad (local e internacional) del objetivo de la restricción

La legitimidad de la ley requiere que la causa por la que se invoque a justificar la restricción se encuentre establecida en los tratados internacionales. Las causas más aceptadas son la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud, la moral pública y los derechos o libertades de otros (Vázquez 2016, 57).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Por otra parte, la restricción establecida en la Constitución mexicana no contiene ninguna de las causas antes señaladas, sino que esta se dio en un contexto de acrecentada desconfianza hacia los extranjeros (Yankelevich 2014, 113), ya que se consideró que el extranjero que venía a México y se naturalizaba no se asimilaba al pueblo mexicano ni su tipo biológico ni sus cualidades naturales psicológicas estaban fijadas y más cerca del tipo fuerte de su antigua patria. Por lo anterior, se observa que dicha restricción está basada en una categoría sospechosa por nacionalidad.

La permisión de establecer restricciones o distinciones con base en categorías sospechosas forma parte del ejercicio de libertad de configuración legislativa; sin embargo, no es una libertad irrestricta del legislador, ya que está delimitada por los derechos humanos, toda vez que al realizar una restricción o distinción en la titularidad de derechos (SUP-JDC-894/2017, 14) se exige que esta sea objetiva y razonable, como lo pueden ser las acciones afirmativas o la discriminación positiva.

Por ello, la finalidad de dicha restricción se encuentra fuera de los parámetros internacionales de derechos humanos, lo que la hace una norma inconvencional.

Necesidad del objetivo para una sociedad democrática

La necesidad de dicha medida evidentemente no se encuentra justificada al limitar el derecho de los mexicanos a ocupar un cargo público o de elección popular, toda vez que dicha distinción o restricción se basa en prejuicios o medidas que pretenden perpetuar la situación de inferioridad de las personas por razón de la nacionalidad de origen.

En un Estado democrático como México, donde, de acuerdo con estadísticas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en los últimos 17 años se han naturalizado 67,756 personas, al no reconocer el derecho a ser votado y a la no discriminación se invisibiliza o se desconoce el derecho de este grupo desaventajado de mexicanos, quienes, a diferencia de los mexicanos por nacimiento, optaron por la nacionalidad mexicana; es decir,

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

fue su decisión y no depende ya del hecho fortuito de haber nacido en un territorio determinado o de nacer de unos progenitores que tenían la nacionalidad, sino de un hecho voluntario que persigue vincular a quien lo exprese con una determinada sociedad política, su cultura, su manera de vivir y su sistema de valores, además de cumplir con los requisitos que la ley establece.

Cuadro 1. Cartas de naturalización

Año	2000	2001	2002	2003	2004
Cantidad	3,944	3,090	4,737	4,317	6,429
Año	2005	2006	2007	2008	2009
Cantidad	5,610	4,589	5,470	4,471	3,642
Año	2010	2011	2012	2013	2014
Cantidad	2,150	2,633	3,590	3,581	2,341
Año	2015	2016	2017	Total	
Cantidad	2,736	2,940	1,486	67,756	

Fuente: Elaboración propia con base en SRE (2017).

Racionalidad causal, idoneidad o adecuación

La adecuación o idoneidad establece que la restricción debe guardar un vínculo claro y explícito con el objetivo legítimo que desea cumplir la Carta Magna al considerar dicha restricción o distinción; sin embargo, al generar el fin buscado, la cláusula constitucional se vuelve desproporcionada o ilegítima (Vázquez 2016, 62).

En esa línea argumentativa, se puede advertir que tal restricción no tiene otra finalidad que negar el derecho a ser votados de las personas mexicanas por naturalización; de ahí que la idoneidad de la medida, dado que no persigue fin alguno legitimado en una causa de mayor importancia que el derecho humano a la no discriminación, que pertenece al dominio *ius cogens* y a los derechos políticos, además de que no establece un recurso adecuado para que las personas en esta situación pueden impugnar la ley, es excesiva.

En ese sentido, puede considerarse que la discriminación de la que son víctima los mexicanos por naturalización de ninguna manera permite que

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

las condiciones de vida social de las personas alcance un mayor grado de desarrollo personal y mayor vigencia de los valores democráticos, por lo que no se fortalece el funcionamiento de las instituciones democráticas ni se promueve la plena realización de los derechos de la persona humana (Corte IDH, párrafo 66, 1985). En cambio, prevalecen los estereotipos, que niegan derechos y vulneran la dignidad de las personas.

Necesidad (inexistencia de mecanismos alternativos)

Como se ha mencionado, las restricciones o distinciones que establece la Constitución están basadas en categorías sospechosas que violentan derechos humanos; por lo tanto, dicha restricción es innecesaria ante los nuevos contextos de globalización del país.

El artículo 1, párrafo 1, de la CADH impone al Estado una obligación positiva; es decir, debe realizar ciertas acciones o conductas y adoptar medidas que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción. Dicho de otro modo, tiene que evitar violaciones a los derechos humanos; sin embargo, al crear restricciones que son contrarias a los artículos 2 y 23 de la Convención, la CPEUM violenta los derechos humanos de manera generalizada, lo que es innecesario ante la nueva perspectiva que existe en el país y que se justifica por razones históricas, culturales y del chauvinismo mexicano (Córdova 2012, 322).

Por otra parte, la Corte IDH establece:

> la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón de la "edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal". La disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único —a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales— *evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio*

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> *de sus derechos políticos.* Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos individuos en el ejercicio de sus derechos políticos (Corte IDH, párrafo 155, 2008).§

Proporcionalidad en sentido estricto

El criterio de proporcionalidad en sentido estricto suele traducirse en la necesidad de probar que el daño a los derechos humanos por el que existía una restricción a otro derecho era real y efectivo, y no solo una sospecha o presunción; es decir, que hubo un riesgo cierto y actual y no tan solo un riesgo futuro e hipotético de lesión del bien o derecho que se desea proteger con el límite impuesto al derecho fundamental. Una vez que se comprueba dicho riesgo, deben ser compensados con el objeto perseguido (Villaverde 2008, 184).

Ahora bien, para determinar cuáles fueron las causas para que se implementara dicha restricción, se analizará la exposición de motivos de 1997 respecto a la reforma constitucional de los artículos 30 y 32.

> Esta reforma constitucional, que se realizaría en ejercicio de la facultad soberana del Estado mexicano, tanto de identificar y determinar quiénes son sus nacionales, como de establecer los supuestos legales que permitan

§ Énfasis añadido.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

preservar la nacionalidad mexicana, tiene como objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad o ciudadanía.

En virtud de lo anterior, desaparecerían las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

Se cuida en todo momento que los mexicanos por nacimiento continúen manteniendo lazos con nuestro país. Para lograr ese objetivo, se establece una nueva modalidad en el artículo 30 respecto a la transmisión de la nacionalidad, a los que nazcan en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, así como a los que nazcan en el extranjero, hijos de mexicanos por naturalización.

De igual manera, se agrega un nuevo párrafo, en el artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento, que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones derivados de la legislación mexicana, siempre sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales.

En el marco de esta reforma, resulta indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

Por ello, se agrega otro nuevo párrafo también en el artículo 32, en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, tales como los de Presidente, Senadores, Diputados y Gobernadores, así como los de Secretarios de Estado, Ministro (sic) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los que se señalen en otras leyes del Congreso de la Unión, que de alguna manera puedan poner en riesgo

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.'

Dictamen Cámara de Origen (Senadores)
A continuación se da cuenta de los razonamientos generales y específicos que llevaron a estas comisiones unidas a proponer la aprobación de estas modificaciones legislativas.

Valoración General
La nacionalidad, el sentimiento de pertenencia, la lealtad a instituciones, a símbolos, a tradiciones y a una cultura, no se agotan en una demarcación geográfica.

Hecho jurídico y político, la nacionalidad es también una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas. La nacionalidad, la convicción de compartir el destino de un agregado humano, de fortalecerlo, de hacerlo crecer, no puede ser limitada o constreñida por el espacio en que se desenvuelva la vida y menos aún en la realidad de un mundo cada vez más globalizado, que admite el flujo permanente no sólo de bienes y capitales sino también de personas [...]

La nacionalidad, sus raíces sociales y sus consecuencias jurídicas.
El concepto de nación implica a un grupo de individuos que tienen una historia común y que comparten un proyecto de desarrollo para el futuro. Al referirnos a esos grandes grupos sociales, podemos emplear la palabra nación, si ellos mantienen una continuidad histórica, si han existido como un todo orgánico fácil de distinguir de los demás; si poseen modalidades o particularidades que les son inherentes y si, a través del tiempo, se pueden seguir los desarrollos específicos de su existencia.

Pueden estos grupos sociales tener diversidad de razas, de religiones, de idiomas, pero si se hallan unidos por el pasado, solidarizados en el presente y proyectados al futuro en una acción común, constituyen

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

naciones, es decir, tienen una personalidad y en consecuencia su propia nacionalidad.

La nacionalidad también es el lazo jurídico que une a los individuos con el Estado y que los hace sujetos del mismo, siendo entonces la base de unión entre el individuo y una determinada organización jurídica. El hecho de la nacionalidad pertenece tanto a la esfera pública como a la privada, desde el momento que otorga derechos políticos y contempla todos los demás derechos y obligaciones que pueda tener el hombre.

Asimismo, es el atributo que señala a los individuos como integrantes, dentro del Estado, del elemento social denominado pueblo. El pueblo de un Estado es algo real y está constituido por un determinado grupo de seres humanos, que buscan en el Estado el marco adecuado para la consecución de sus fines colectivos.

Los hombres pueden adoptar diversos medios para la consecución de sus objetivos comunes, entre los cuales se halla precisamente el Estado, a través de su orden jurídico y de las diversas abstracciones necesarias para la aplicación de dicho orden a los hechos concretos.

Para que el concepto de nacionalidad adquiera consecuencias jurídicas, es preciso que sea condición o resultante de las normas de derecho que tienen como centro de producción al Estado. El orden jurídico hace de la nacionalidad un determinado estatus del cual resulta un condicionamiento a ciertos deberes y un goce de ciertos derechos [...]".

Dictamen Cámara Revisora (Diputados)

[...] CONSIDERANDO

I. Esta reforma cuida que los mexicanos continúen manteniendo lazos fraternos con nuestro país. Para lograr este objetivo se establece una nueva modalidad en el artículo 30, respecto a la transmisión de la nacionalidad a los que nazcan en el exterior, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que por México tienen sus progenitores.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

II. [...]

III. Es igualmente significativo destacar que la reforma del artículo 32 resulta fundamental, a efecto de que las leyes correspondientes cuiden que no se produzcan conflictos de intereses o dudas en su identidad como mexicanos que pudieran estar en las condiciones que estas reformas propiciarán en quienes, siendo mexicanos que adoptaron otra nacionalidad, tengan la posibilidad de desempeñar funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que aquel precepto ordene que la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad', así como que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad', texto al que se agrega que la misma reserva será aplicable a los casos que así lo señalan otras leyes del Congreso de la Unión.'

IV. En el marco de estas reformas, es importante considerar que las fuerzas armadas por norma constitucional y legal tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas, exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incondicional hacia nuestro país. Dicho requisito se extiende también al personal que tripule embarcaciones y aeronaves mercantes, mismas que en los términos del derecho nacional e internacional, están consideradas como extensiones del suelo mexicano, donde se ejercen actos de soberanía, lo que exige del mismo lealtad, patriotismo, sumisión, obediencia y fidelidad incuestionables e incondicionales. Este requisito se considera también indispensable para la operación de puertos, aeródromos, servicios de practicaje y funciones de agente aduanal referidos en el artículo 32 constitucional.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> Como se observa, la citada reforma tuvo dentro de sus objetivos:
>
> -Establecer la transmisión de la nacionalidad a los que nazcan en el exterior, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, y
>
> -Que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, tales como los de Presidente, Senadores, Diputados y Gobernadores, así como los de Secretarios de Estado, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los que se señalen en otras leyes del Congreso de la Unión, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad (acción de inconstitucionalidad 19/2011, 7).

Al analizar la exposición de motivos de la ley, se observa que no solo establece las formas de adquirir la nacionalidad, sino también acota los derechos políticos de las personas, como ocupar cargos públicos, solo para quienes tengan la calidad de mexicano por nacimiento, ya que

> el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado; o bien, con la seguridad y defensa nacional; esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros (acción de inconstitucionalidad 19/2011, 8).

Como se puede observar, la razón de la restricción o limitación de derechos para los mexicanos por naturalización es por una posibilidad remota o un supuesto que no está comprobado que vaya a suceder; sin embargo, el daño o la afectación está acreditado. En palabras de Robert Alexy: "Cuando mayor sea el grado de no satisfacción o restricción de uno de los principios, tanto mayor deberá ser el grado de la importancia de la satisfacción

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

del otro" (Alexy 2008,15). Es decir, la finalidad de la restricción es de mayor importancia que el derecho que se está limitando; sin embargo, como se puede observar, la finalidad está basada en suposiciones (teorías), mientras que la afectación al goce o ejercicio de los derechos de los mexicanos por naturalización es actual.

Que la restricción no lleve a la anulación del derecho (no vulneración de contenidos esenciales)

Los derechos humanos no son absolutos y, por ello, se les pueden imponer límites o restricciones; sin embargo, estos no deben traspasar los contenidos básicos de cada derecho, pues, de hacerlo, el derecho perdería su sentido propio. Debe recordarse que toda limitación permisible a los derechos jamás puede implicar la negación total del derecho (Vázquez 2016, 71). Es claro que cuando la Constitución mexicana, al establecer la calidad de ser mexicano por nacimiento para participar en elecciones o para ocupar cargos públicos, agrega un elemento desproporcionado que hace nugatorio el derecho fundamental a ser votado, puesto que dicho requisito es ajeno a las calidades inherentes a las personas, por lo que violenta los derechos humanos.

Es importante mencionar que al establecer dichas restricciones en la Constitución, además de los derechos políticos, también se violenta el derecho a la igualdad y la no discriminación, al hacer una distinción en la titularidad de derechos que no es objetiva ni razonada; el derecho a la nacionalidad, por establecer diferencias entre los mexicanos por nacimiento y por naturalización, y el recurso adecuado, porque si bien existe un medio para impugnar dichas restricciones, este no es efectivo, por lo que conlleva la anulación.

Por otra parte, es menester recordar que el Estado mexicano suscribió la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, cuyos artículos 26 y 27 se transcriben:

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

[Art. 26.] Pacta sunt servanda. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

[Art. 27.] El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46 (CVDT, artículos 26 y 27, 1969).

Conclusiones

Este texto surge con el objetivo de determinar si es acorde con los parámetros internacionales de derechos humanos que existan limitantes al ejercicio de derechos entre mexicanos por nacimiento y naturalizados en el sistema jurídico mexicano. Al respecto, después de realizar un test de proporcionalidad integrado, se llegó a la conclusión de que dichas restricciones (para ocupar cargos públicos o para participar en elecciones) resultan ser discriminatorias.

De acuerdo con lo anterior, la Sala Superior del TEPJF, en la sentencia SUP-JDC-1171/2017, transmitió un mensaje discriminatorio en el que valida la restricción de los derechos político-electorales de la que son objeto los mexicanos por naturalización, no obstante que la misma instancia debió resolver permitiéndole la posibilidad a la actora de participar en elecciones, privilegiando así el derecho a la no discriminación y, con ello, eliminar los estigmas y estereotipos que existen para los mexicanos que no por cuestión de circunstancia, sino por opción, eligen la nacionalidad mexicana.

En el caso específico, al ser un asunto de discriminación legislativa, basada solo en prejuicios del Congreso Constituyente, el sistema de justicia debe ser capaz de reparar el daño realizado por parte de las autoridades y de impulsar un cambio cultural. En ese contexto, la Sala Superior, ante este tipo de discriminación constitucional, debió hacer un cambio transformador de dicha situación por medio de su sentencia.

Por otra parte, es importante mencionar las restricciones establecidas en los artículos 32, 55, 82, 91 y 116 de la Constitución, que deberían ser

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

reformadas con el fin de que no exista discriminación para los mexicanos por naturalización y sean reconocidos los derechos político-electorales para participar en elecciones y ocupar cargos públicos.

Fuentes consultadas

Acción de inconstitucionalidad 19/2011. Promovente: Procuraduría General de la República. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=130430 (consultada el 1 de junio de 2018).

Aguirre, Pedro. 2008. *Sistemas políticos contemporáneos. Estados Unidos de América*. México: IFE.

Alexy, Robert. 2008. La fórmula del peso. En *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, coord. Miguel Carbonell, 13-42. Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Barak, Aharon. 2003. "El papel de un juez en una democracia". *Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México* 63 (septiembre-octubre): 55-8.

——. 2008. *El juez reflexiona sobre su valor: el papel de un Tribunal Constitucional en una democracia*. México: SCJN.

CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en http://www.bjdh.org.mx/interamericano/doc?doc=legislaciones/ConvAmericanaDerechosHumanosPactoSanJose.html (consultada el 1 de junio de 2018).

Cancado Trindade, Antonio Augusto. 2007. La ampliación del contenido material del *ius cogens*. Disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIV_curso_derecho_internacional_2007_Antonio_Augusto_Cancado_Trindade.pdf (consultada el 1 de junio de 2018).

Carbonell, Miguel. 2004. *Igualdad y Constitución*. México: Conapred. [Disponible en https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/24%20CI001_Ax.pdf (consultada el 1 de junio de 2018)].

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Comité DESC. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 2009. Observación General 20 del 2 de julio. Disponible en https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN20 (consultada el 1 de junio de 2018).

Córdova Vianello, Lorenzo. 2012. Chauvinismo y discriminación. Política constitucionalizada. En *Miradas a la discriminación*, coord. Yoloxóchitl Casas, 321-9. México: Conapred.

Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1984. Opinión Consultiva 04/1984. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Voto particular del juez Piza Escalante. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf (consultada el 1 de junio de 2018).

——. 1985. Opinión consultiva 05/1985. La colegiación obligatoria de periodistas. Solicitada por el Gobierno de Costa Rica. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf (consultada el 1 de junio de 2018).

——. 1986. Opinión consultiva 06/1986. La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Solicitada por el gobierno de la República Oriental del Uruguay. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf. (consultada el 1 de junio de 2018).

——. 2008. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de agosto. Serie C No. 184.

——. 2014a. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de agosto. Serie C No. 282. Disponible en http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_282_esp.pdf (consultada el 1 de junio de 2018).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

——. 2014b. Caso defensor de derechos humanos y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de agosto. Serie C No. 283. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_283_esp.pdf (consultada el 1 de junio de 2016).

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2018. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm (consultada el 1 junio de 2018).

CVDT. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. 1969. Disponible en https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf (consultada el 6 de mayo de 2018).

Ezquiaga, Francisco. 2010. *Conflictos normativos e interpretación jurídica*. México: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Ferrajoli, Luigi. 1998. "Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global". *Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 9 (octubre): 173-84.

Hamilton, Alexander, James Madison y Jonh Jay. 2001. *El federalista*. 2.ª ed. México: FCE.

JURISPRUDENCIA 20/2014. DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. Disponible en https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2006224&Clase=DetalleTesisBL (consultada el 6 de mayo de 2018).

—— 9/2016. PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL. Disponible en https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2012/2012594.pdf (consultada el 6 de mayo de 2018).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Petalson, J. W. 2004. *Sobre Estados Unidos. La Constitución de los Estados Unidos de América con notas explicativas*. Estados Unidos de América: Departamento de los Estados Unidos.

Pino, Mireya del. 2015. *Catálogo de medidas para la igualdad*. México: Conapred.

Rodríguez Zepeda, Jesús. 2011. *Iguales y diferentes: la discriminación y los retos de la democracia incluyente*. México: TEPJF.

Sentencia SUP-JRC-305-2003. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila. Disponible en http://sjf.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JRC-305-2003.pdf (consultada el 15 de diciembre de 2018).

—— SUP-JDC-894/2017. Actor: Francisco Antonio Rojas Choza. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/JDC/SUP-JDC-00894-2017.htm (consultada el 1 de junio de 2018).

—— SUP-JDC-1171/2017. Actor: Niurka Alba Saliva Benítez. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/JDC/SUP-JDC-01171-2017.htm (consultada el 1 de junio de 2018).

SRE. Secretaría de Relaciones Exteriores. 2017. Solicitud 0000500153117. Información obtenida mediante solicitud de transparencia presentada en el Sistema Nacional de Transparencia. 31 de julio.

Tesis ANTINOMIAS O CONFLICTOS DE LEYES. CRITERIOS DE SOLUCIÓN. Disponible en https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/165/165344.pdf (consultada el 6 de mayo de 2018).

Vázquez, Daniel. 2016*. Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*. México: UNAM.

Villaverde, Ignacio. 2008. La resolución de conflictos entre derechos fun-

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

damentales. El principio de proporcionalidad. En *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, coord. Miguel Carbonell, 175-88. Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Yankelevich, Pablo. 2014. "Naturalización y ciudadanía en el México posrevolucionario". *Estudios de historia moderna y contemporánea de México* 48 (julio): 113-55.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Sección jurisprudencial

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En la justicia no hay vacíos. A propósito del caso fideicomiso "Por los demás"

Justice rectifies legal vacuums. The case of the "Por los demás" trust

Felipe Alfredo Fuentes Barrera (México)*
Felipe de la Mata Pizaña (México)**

Resumen

Con el fin de someter al escrutinio público las determinaciones de la Sala Superior, en el artículo se exponen los argumentos jurídicos que llevaron a declarar la nulidad lisa y llana del procedimiento sancionador de fiscalización seguido en contra de MORENA y el fideicomiso "Por los demás". Se expone cómo la presunción de inocencia, la falta de exhaustividad y la insuficiencia probatoria fueron determinantes para resolver el caso.

Palabras clave: presunción de inocencia, derecho de audiencia, falta de exhaustividad, insuficiencia probatoria, nulidad lisa y llana, fideicomiso, MORENA.

* Magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. felipe.fuentes@te.gob.mx.

** Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. fdelamata.pizana@te.gob.mx.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Abstract

In order to submit the determinations of the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary to public scrutiny, this article exposes the legal arguments that led to declare the nullity of the sanctioning procedure followed against MORENA and the "Por los demás" trust. This article exposes how the presumption of innocence, the lack of exhaustiveness and the insufficient evidence were decisive for the resolution of the case.

Keywords: presumption of innocence, right of audience, lack of completeness, evidentiary insufficiency, nullity, trust, MORENA.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Introducción. El marco de una justicia abierta

En el desarrollo democrático de México y, particularmente, en el quehacer de la justicia electoral, los principios de máxima publicidad y transparencia son elementos esenciales para que las sentencias dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sean sometidas al escrutinio público, con la finalidad de que, en un ejercicio deliberativo, se alcancen conclusiones que permitan mejorar cada vez más la calidad y solidez argumentativa de las resoluciones. Estos principios, acuñados desde hace tiempo por el Tribunal, demandan un acceso transparente a las deliberaciones que sustentan sus decisiones.

De esta manera, al emitir las sentencias, una política de transparencia exige no solo la accesibilidad al documento que contiene el sentido de un fallo, sino también que se conozcan con precisión los argumentos que lo sostienen, pues son esas razones las que le dan legitimidad democrática a los fallos de los tribunales constitucionales.

El caso fideicomiso "Por los demás" a debate

Recientemente, la Sala Superior del TEPJF tuvo para su resolución el caso del fideicomiso "Por los demás", también conocido como fideicomiso MORENA (SUP-RAP-209/2018 y acumulados). Esta sentencia ha provocado un intenso debate en distintos sectores de la sociedad. Por ello, para contribuir al intercambio de ideas en el marco de una justicia abierta, enseguida se comparten algunos argumentos que pueden aportar elementos a la ciudadanía para que alcance su propia conclusión.

Hay que tener presente que la controversia tuvo su origen en la resolución dictada por el Instituto Nacional Electoral (INE) en un procedimiento sancionador de fiscalización, en el que determinó que el partido político MORENA estuvo vinculado con la operación del mencionado fideicomiso, del cual se benefició al recibir aportaciones de personas no identificadas, aun cuando existe la prohibición legal para ello.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Como en todo procedimiento que está dirigido a sancionar a una persona (asociación, empresa, partido político, etcétera), es necesario mencionar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece la obligación de que la afectación se realice en pleno cumplimiento de ciertos requisitos. Esencialmente, como más adelante se explica, debe tomarse en consideración el derecho a la presunción de inocencia, de acuerdo con el cual la autoridad que acusa a alguien de una irregularidad o un ilícito está obligada a probar esa culpabilidad, más allá de toda posibilidad de duda.

En la resolución del caso, la Sala Superior se ocupó de descubrir si con la investigación que realizó el INE en el procedimiento sancionador de fiscalización, efectivamente, se logró demostrar que MORENA hubiera destinado recursos públicos del partido al fideicomiso y, segundo, que estos se utilizaran con fines proselitistas, que le reportaran un beneficio al partido o a sus candidatos. La sentencia llegó a una conclusión en sentido negativo, dado que con ninguna de las pruebas obtenidas por la autoridad administrativa electoral fue posible vincular al mencionado partido político con el manejo y beneficio del fideicomiso, constituido para favorecer a los damnificados del sismo ocurrido el 19 de septiembre de 2017.

Procedimiento de fiscalización por parte del Instituto Nacional Electoral y principio de presunción de inocencia

La controversia se presentó mediante un procedimiento sancionador de fiscalización, cuya estructura y finalidades, en caso de detectarse irregularidades, concluyen con la imposición de una sanción al sujeto fiscalizado.

Así, la Sala Superior ha sostenido que, dada su naturaleza, a este tipo de procedimientos le resultan aplicables los principios que rigen los procedimientos administrativos sancionadores (que, a su vez, retoman los principios del derecho penal), entre los cuales se encuentra el de presunción de inocencia.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que la presunción de inocencia sí resulta un principio aplicable al procedimiento administrativo sancionador —como es, en este caso, un procedimiento sancionador de fiscalización—. Conforme a este principio constitucional y convencional, con antelación al dictado de un acto por el que se imponga una pena o sanción, debe reconocerse durante todo el procedimiento la calidad de inocente del acusado; ello exige que la autoridad debe vencer, mediante los elementos probatorios suficientes, esta presunción.

En el caso del fideicomiso "Por los demás", la Sala Superior consideró que el INE vulneró el principio de presunción de inocencia de los integrantes de este, porque, sin que mediara un verdadero ejercicio del derecho de audiencia, la autoridad electoral determinó implementar una medida que generó una afectación directa en su patrimonio, esto es, el cese de sus operaciones.

Sustanciado el procedimiento de fiscalización, en esencia, el INE estableció que los integrantes del comité técnico del fideicomiso y demás beneficiarios de este se relacionaban con MORENA. Con dicha apreciación, la autoridad electoral concluyó que el partido político estaba vinculado al fideicomiso. En este sentido, estimó que MORENA había vulnerado el modelo de fiscalización electoral por generar y operar un esquema de financiamiento paralelo.

En otras palabras, con base en presunciones e indicios, el INE afirmó que el vínculo entre MORENA y el fideicomiso se justificaba por el simple hecho de que una parte de sus integrantes y beneficiaros era simpatizante o militante del partido político; con ello, se presumió cierta conexidad y, por ende, culpabilidad entre ambas partes.

Empero, a pesar de tal deducción, el INE en ningún momento requirió información del comité técnico del fideicomiso ni le dio oportunidad alguna de alegar lo que a su derecho conviniera u ofrecer las pruebas que estimara conducentes. Fue hasta que se ordenó el cese de las operaciones del fideicomiso cuando los afectados con dicha medida conocieron los elementos y las supuestas irregularidades valoradas por el Instituto.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En efecto, de las constancias que obraban en el expediente, la Sala Superior advirtió que, para llegar a su conclusión, el INE únicamente obtuvo y valoró como pruebas las siguientes:

1) Declaraciones realizadas por Andrés Manuel López Obrador, entonces presidente de MORENA, publicadas en las redes sociales Twitter y YouTube.
2) Distintas notas periodísticas en las que se hacía referencia a lo señalado por quien era presidente de MORENA.
3) Informes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en los que proporcionó el contrato del fideicomiso, así como diversa documentación relacionada con los depósitos y la disposición de recursos del fideicomiso.
4) Informes de diversos órganos del INE en los que consta la naturaleza del vínculo con MORENA de los fideicomitentes, adherentes, fideicomisarios y beneficiarios de los cheques de caja.

Incluso, debe destacarse que, al emitir su resolución, el INE reconoció que de las pruebas antes mencionadas, así como de todas las diligencias realizadas, no había sido posible concluir que MORENA hubiera destinado recursos de su financiamiento público a los fines del fideicomiso, o bien que los recursos del fideicomiso estuvieran destinados a un fin electoral que beneficiara de alguna forma a MORENA. Sin embargo, paradójicamente, el Instituto determinó sancionar al partido político por la relación e identidad entre sus militantes y los aportantes del fideicomiso.

Es decir, el INE sancionó a MORENA sin que en el expediente existieran elementos que demostraran, más allá de toda duda razonable, el origen, el destino o la aplicación de los recursos denunciados con fines político-electorales o proselitistas; de manera que, según se concluyó, esa determinación violentó el derecho de presunción de inocencia, pues la responsabilidad atribuida al partido político debió estar plenamente probada, por lo que no

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

podía imponerse una sanción ante una investigación insuficiente para demostrar los fines del fideicomiso.

Así, en términos generales, la Sala Superior llegó a la convicción de que el INE violó el derecho de audiencia de los integrantes del fideicomiso y, con ello, afectó su presunción de inocencia como garantía procesal, puesto que la autoridad presumió un supuesto vínculo irregular y violatorio de la normativa electoral sin que una de las partes a las que estaba vinculando (el fideicomiso) hubiese podido defenderse.

Falta de exhaustividad en la investigación e insuficiencia probatoria para demostrar los fines político-electorales del fideicomiso

También se advirtió que la ausencia de pruebas para demostrar la irregularidad atribuida a MORENA se debió a que la investigación del INE no fue exhaustiva. Esto se afirma porque dicha autoridad no agotó la línea de indagación consistente en que el partido hubiera constituido y manejado el fideicomiso con fines proselitistas. Por el contrario, el INE limitó su investigación a determinar si los integrantes del fideicomiso tenían alguna relación con MORENA, pero no a verificar el destino electoral de los recursos.

Esa investigación solo le permitió al Instituto recabar como pruebas meros indicios, los cuales por sí mismos son insuficientes para vencer la presunción de inocencia y demostrar la culpabilidad de la persona o el sujeto acusado. Para este punto, es importante tener presente que si bien la prueba indiciaria permite conocer un hecho desconocido a partir de uno conocido, se requiere de ciertas características para probar los hechos que se afirman en un proceso o juicio.

Así, los indicios derivados de las pruebas que el INE tuvo a la vista no acreditaron —como el propio Instituto lo reconoció— el nexo entre el infractor (MORENA) y los hechos a sancionar (que el fideicomiso se constituyó para uso político-electoral a fin de beneficiar al partido denunciado

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

o sus candidatos); por tanto, su concatenación resultó contradictoria con la conclusión a la que llegó la autoridad electoral.

En efecto, a pesar de que no comprobó que MORENA erogó recursos de su financiamiento a favor del fideicomiso ni que los recursos aportados por terceros fueron destinados a fines proselitistas, el INE sostuvo que el partido estaba vinculado con el fideicomiso, basando su nexo causal en una mera presunción de la calidad de los integrantes de este último. No obstante, para sancionarlo, era necesario que se probara plenamente la responsabilidad imputada.

Esto es, se estimó que el hecho de que el fideicomiso estuviera constituido por simpatizantes de MORENA no podía considerarse como una razón suficiente para acreditar una relación directa entre ambos. Si no existe prohibición alguna dirigida a los militantes de partidos políticos para participar en la organización de dichos instrumentos jurídicos, debe considerarse que su simple participación no podía presuponer, *de facto*, una violación a la normativa electoral.

Entonces, si los indicios que obraban en el expediente eran insuficientes para acreditar la vinculación entre MORENA y el fideicomiso, el INE debió extender sus facultades de investigación y, en este sentido, requerir a la fiduciaria, a los integrantes del comité técnico, a los sujetos que realizaron depósitos, a las personas que cobraron los cheques de caja y a los sujetos de apoyo que considerara pertinentes. Solamente de esta manera el Instituto pudo haber robustecido su investigación y obtenido mayores elementos de prueba que le permitieran acreditar las presunciones que formuló como hipótesis de la investigación en el procedimiento respectivo.

Pesquisas generalizadas

En relación con lo señalado en el apartado anterior, conviene destacar otra de las incongruencias que la Sala Superior del TEPJF observó en la investigación desplegada por el INE contra el fideicomiso "Por los demás". A pesar de que el Instituto no advirtió que el partido político hubiera desti-

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

nado recursos de su financiamiento público a los fines del fideicomiso, de manera contradictoria consideró oportuno dar seguimiento a sus informes anuales correspondientes a los ejercicios 2017 y 2018.

En otras palabras, la autoridad administrativa electoral ordenó la práctica de una serie de actos de molestia para conseguir un fin: comprobar la erogación de recursos públicos destinados a integrar el patrimonio del fideicomiso; esto, pese a que con antelación había descartado que el fideicomiso estuviera integrado por recursos provenientes de MORENA.

Entonces, lejos de requerir diversa información a los integrantes del fideicomiso relacionada con sus recursos, estructura e integración, que permitiera deducir si habían tenido o no un destino electoral, o bien si de ellos era posible advertir beneficio alguno a favor de MORENA, el INE realizó una serie de diligencias desproporcionadas o mal encaminadas que actualizaron pesquisas generalizadas, lo cual es una cuestión prohibida por el artículo 16 de la Constitución.

¿Nulidad lisa y llana o nulidad para efectos?

Otro aspecto importante que se ha debatido en la doctrina es si el efecto de la sentencia debió ordenar que se repusiera el procedimiento, para que el INE de nueva cuenta realizara las diligencias necesarias con el fin de agotar debidamente la línea de investigación que trazó desde un inicio, o bien si, por el contrario, procedía la nulidad lisa y llana, como se determinó. Este es uno de los aspectos más discutidos de la sentencia.

En materia de fiscalización, en diversos casos, la Sala Superior ha ordenado la reposición del procedimiento a efecto de que la autoridad subsane alguna irregularidad y otorgue oportunidad de defensa a los sujetos fiscalizados, a fin de que puedan exponer lo que a su derecho convenga respecto de las infracciones que se les imputan. Esto ocurre cuando así lo solicite la parte afectada y en caso de que la afectación se produzca en alguna actuación que sea posible corregir, por tratarse de algún vicio procesal que no afecte la totalidad del resultado de la investigación.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Sin embargo, como es el caso, ante una deficiente investigación de la totalidad de los hechos denunciados, que no permitió al INE establecer que la constitución del fideicomiso se hizo con fines político-electorales, es claro que los hechos no demostrados ya no pueden ser objeto de una nueva investigación, pues ello sería violatorio de los principios de legalidad y seguridad jurídica que prevé el artículo 16 de la CPEUM. Esto, porque la autoridad estaba obligada a vencer la licitud del fideicomiso y a demostrar plenamente, más allá de la presunción de inocencia, que su uso significó la actualización de las irregularidades por las que sancionó al partido, sin que pueda revisar los mismos hechos por una segunda o más ocasiones.

De esta manera, la Sala Superior tomó en cuenta que uno de los aspectos fundamentales en materia probatoria es que, en todo proceso, los hechos reconocidos y no controvertidos no están sujetos a prueba y constituyen una verdad jurídica. Luego, si el INE reconoció como hechos destacados que no fue posible determinar el origen ni el destino de los recursos del fideicomiso, ni que estos tuvieran un fin electoral, ante la duda racional de la existencia de la infracción imputada a MORENA se concluyó que la nulidad no debía ser para efectos, sino lisa y llana.

Esto es, de la totalidad de aristas que surgieron en la sustanciación del recurso de apelación, la Sala Superior advirtió que no era jurídicamente factible reponer el procedimiento, ya que la finalidad última del procedimiento sancionador de fiscalización —al que se vinculó a MORENA— consistió en investigar si este partido político había participado o había obtenido algún beneficio derivado del fideicomiso. No obstante, como se mencionó, esta posibilidad quedó superada con los hechos no controvertidos que la propia autoridad reconoció, esto es, que MORENA no destinó recursos de su financiamiento público a los fines del fideicomiso, y tampoco se demostró que los recursos de este fueran destinados a un fin electoral. Para este punto, se enfatiza que no era posible reponer el procedimiento, porque no se podía indagar más acerca de una cuestión que se consideró un hecho no controvertido y, por tanto, una verdad jurídica.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Aún más, para determinar la nulidad lisa y llana, también se tomó en cuenta el principio jurídico *non reformatio in peius*, conforme al cual, cuando una parte solicita la invalidez de un acto de autoridad ante un tribunal, no es posible que la autoridad judicial le dicte una sentencia que agrave la situación que tenía antes de la promoción del juicio. La prohibición del principio *non reformatio in peius* tiene por objeto impedir que la resolución de un procedimiento iniciado a instancia de parte agrave la situación inicial del solicitante; es decir, se constituye como una garantía del régimen de los recursos jurisdiccionales en favor de quien solicita una tutela judicial efectiva ante un acto que considera pernicioso (Sanz 2013).

Lo anterior se traduce en que la resolución recurrida ante la Sala Superior no podía ser modificada a efecto de empeorar la situación del apelante (MORENA). En este caso, permitir que el INE desplegara nuevamente sus facultades de investigación respecto de cuestiones que, por un lado, constituyeron hechos no controvertidos y, por otro, fueron desestimadas por la Sala Superior al ser calificadas como simples indicios, precisamente, hubiera implicado trastocar los postulados del principio *non reformatio in peius*.

En este sentido, si MORENA había pedido expresamente la nulidad lisa y llana de la resolución del INE, por considerar que no se obtuvieron pruebas suficientes para demostrar su culpabilidad, la Sala Superior estaba impedida para empeorar la situación del partido, que ya había sido sancionado con una multa de 197 millones de pesos, al ordenar, como se ha sugerido, que se permitiera al INE mejorar o ampliar sus líneas de investigación y recabar pruebas adicionales a las que debió obtener desde un inicio, pues con ello se permitiría investigar los mismos hechos dos o más veces, en franca violación a la seguridad jurídica y la legalidad.

En otras palabras, debe considerarse que si el INE tenía amplias posibilidades para desplegar sus facultades de investigación, esto exigía que su resolución estuviera sustentada, en parte, por pruebas directas, y no por meros indicios. Asimismo, debe tomarse en cuenta que fue un hecho no controvertido que MORENA no destinó recursos públicos al fideicomi-

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

so y los aportados por terceros no fueron destinados a fines proselitistas. Finalmente, hay que tener presente que las pruebas recabadas por el Instituto tampoco permitían establecer un nexo entre el infractor (MORENA) y los hechos imputados; es decir, no existían elementos que probaran la culpabilidad de MORENA, por lo que a nada práctico hubiera conducido la mencionada reposición.

De ahí que, si la autoridad tuvo la oportunidad suficiente para recabar las pruebas que estimara conducentes, y de las pruebas valoradas no se advertía un nexo de culpabilidad entre MORENA y el fideicomiso, resultaba evidente que no se podía permitir la reposición del procedimiento. Resolver de esa forma habría llevado a avalar una situación por la que un mismo partido político hubiera podido ser objeto de investigación y sanción más de una vez, para intentar probar cuestiones no acreditadas en la primera ocasión. Esto irremediablemente habría llevado al INE a desplegar investigaciones o persecuciones no deseables que, de todas maneras, no habrían podido concluir con una pena mayor en términos del principio *non reformatio in peius*. Por ello, se razonó que, dado que no se podía imponer una pena mayor a MORENA con motivo de un nuevo procedimiento, y que hubo cuestiones no probadas, lo procedente era revocar lisa y llanamente.

Consideración conclusiva

Dicho todo lo anterior, cabe concluir lo siguiente:

1) La autoridad fiscalizadora ya había estado en posibilidad de desplegar sus facultades de comprobación al máximo, con la conclusión de que recabó todas las pruebas que consideró idóneas.
2) Del análisis de los indicios recabados por el INE, se advierte que no fue posible demostrar la hipótesis de investigación desarrollada por este, por lo que mucho menos era posible sancionar al partido por una conducta no acreditada.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Esas son las razones torales de la decisión.

Las determinaciones de la Sala Superior del TEPJF deben someterse al escrutinio de todos, en un esquema amplio de justicia abierta. Es de celebrarse la continuidad del debate público alrededor de las decisiones judiciales. Resulta encomiable que las discusiones y críticas a las sentencias pasen por juicios razonados, que de manera objetiva indiquen por qué motivos jurídicos se aceptan o rechazan sus argumentaciones. Dicha dialéctica nutre el contenido y las prácticas jurídicas del derecho y del quehacer cotidiano de los jueces.

Fuentes consultadas

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2018. México: TEPJF.

Sanz Rubiales, Íñigo. 2013. "Contenido y alcance de la prohibición de *reformatio in peius* en el procedimiento administrativo". *Revista de Administración Pública* 190 (enero-abril): 241-76.

SUP-RAP-209/2018 y acumulado SUP-RAP-215/2018. Recurrente: MORENA 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-0209-2018.pdf (consultada el 15 de marzo de 2019).

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Reseñas

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Flavia Freidenberg. 2017. *Cuando la ciudadanía toma las riendas. Desafíos de las candidaturas independientes.* México: TEPJF

Roberto Aarón Medina Salas (México)*

Problematizar la figura de las candidaturas independientes

A raíz de la reforma político-electoral publicada el 10 de febrero de 2014 muchos asuntos que estaban pendientes se discutieron por primera vez. Pero también se presentaron otros retos, problemas y temas que hasta ese momento habían sido soslayados u olvidados tanto por los legisladores como por la academia, e incluso por activistas y miembros de movimientos sociales dedicados a debatir y estudiar asuntos como la democracia y su construcción, los actores políticos involucrados, el sistema de partidos y, en general, el juego electoral en México.

Uno de los temas cruciales en este "nuevo" escenario de reconfiguración político-electoral era el referente a las candidaturas independientes, esto es, ciudadanas y ciudadanos que pretenden acceder a un cargo de elección popular como parte de la democracia representativa, pero sin apoyo, recursos ni plataformas de algún partido político, al menos de manera abierta.

En este tenor, es menester discutir, reflexionar, analizar y problematizar la figura de las candidaturas independientes como parte de un sistema

* Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. robmedina75@hotmail.com.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

político democrático que pretende transitar hacia nuevas formas de gobernanza, así como de representatividad popular y de relación entre las colectividades —como son los movimientos sociales, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos de a pie— y las cúpulas políticas, pues ya no encuentran eco en la oferta de los partidos políticos tanto locales como nacionales.

Así, desde espacios de enunciación como, en este caso, el ámbito académico, surge el interés de pensadoras como Flavia Freidenberg, catedrática distinguida del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Con base en la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) identificada con la clave SUP-RAP-92/2014 y acumulados, la académica expone en el libro *Cuando la ciudadanía toma las riendas. Desafíos de las candidaturas independientes*[1] la necesidad apremiante e impostergable de profundizar en la discusión y el debate en torno a este tema, que, si bien ya está reconocido en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aún tiene varias aristas que están pendientes de pulir y afinar para después legislar con base en un sustento teórico y a la vez empírico.

La obra aquí referida fue publicada por el TEPJF en 2017 y forma parte de la colección Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Tal como apunta la autora, pretende "definir, describir y problematizar el papel de las candidaturas independientes en los sistemas políticos de América Latina" (Freidenberg 2017, 22), para lo cual dividió su trabajo en seis apartados.

En la introducción se plantea cuál es el objeto de estudio, así como el problema eje. Se toma como punto de partida la búsqueda de una denominación asertiva para este fenómeno social y político. Asimismo, se exploran las causas de estas candidaturas, que en algunos casos tienen un origen jurídico enraizado en el reconocimiento de ciertos derechos humanos.

---

[1] La autora señala que el título está inspirado en una declaración emitida por Pedro Kumamoto en una entrevista realizada el 6 de junio de 2015, luego de pasar de candidato independiente a diputado local por el Distrito 10 de Jalisco a virtual ganador.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En este apartado también se exponen algunos posibles efectos de las candidaturas independientes, que van desde la oxigenación del sistema de partidos hasta el cambio en la forma del quehacer legislativo.

En la segunda parte del texto se establece un marco teórico con precisiones conceptuales que parten de la pregunta: ¿qué es una candidatura? Posteriormente, se desplaza hacia el subtipo de las candidaturas independientes, acerca de las cuales puntualmente se señala que

> desde una visión legal, esas candidaturas son independientes cuando se trata de individuos que participan en las elecciones sin que los respalde un partido político de manera formal ante la organización electoral ni ante el mecanismo del ejercicio del voto (en la boleta o papeleta) (Freidenberg 2017, 23).

En este punto la autora se enfrenta a un primer problema: la dificultad para analizar el "grado" de independencia de estas candidaturas, puesto que tal medición y su registro requieren un fino y arduo trabajo cualitativo de campo.

Otra cuestión planteada es el porqué de una candidatura independiente, ya que estas pueden surgir para transformar el sistema de partidos vigente, pero también para complementarlo y, en un tercer escenario, para contribuir a su regeneración —conocido como prosistema— o incluso para cambiarlo de raíz —denominado antisistema—.

En el tercer apartado la autora toma como marco la perspectiva comparada y señala que, al menos en América Latina, los sistemas políticos operan en "dos frecuencias", es decir, funcionan dos tipos de diseños electorales. Por un lado, el modelo del monopolio se vislumbra en latitudes como Argentina, Brasil, Costa Rica, Nicaragua y Uruguay, y de manera parcial en Guatemala, El Salvador y Panamá, en donde únicamente los partidos políticos ostentan la figura de las candidaturas. Por otro lado, el modelo mixto existe en países como México, Chile, Bolivia, Ecuador, Honduras,

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela, en donde las candidaturas se presentan ya sea por partidos políticos o sin estos.

En la cuarta parte del texto, Freidenberg se interesa por el caso particular mexicano y la experiencia con respecto a las candidaturas independientes. En este punto hace hincapié en la impronta que dejó la reforma constitucional en materia de derechos humanos llevada a cabo en 2011, lo que se tradujo en una reformulación también de la procedencia del registro de candidaturas sin partido. Es así que

> desde la reforma constitucional de 2012, el diseño electoral mexicano cuenta con un sistema de postulación mixto, aunque fue con la reforma de 2014 que se aprobó la legislación secundaria que permitió el ejercicio del derecho a la libre postulación para los diferentes cargos (Freidenberg 2017, 34).

Lo dicho anteriormente por la autora se ve materializado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales del 23 de mayo de 2014, la cual estableció, entre otras cosas, tanto derechos como obligaciones para los aspirantes a las candidaturas independientes. No obstante, en ese ordenamiento legal —según la lectura de Freidenberg— se vislumbraban inequidades que tienen que ver principalmente con el acceso al financiamiento público, y, asimismo, quedaron temas inconclusos, como la fiscalización y los sistemas de monitoreo.

En el quinto apartado del libro, la autora se centra en los problemas suscitados por la implementación de las candidaturas independientes. El punto de partida de esta preocupación es la generación de grandes expectativas entre los ciudadanos y, de igual forma, la posible mejora en la representación política, entendida como el vínculo (*linkage*) entre la ciudadanía y las élites. Pero esto no es lo único en lo que repara la investigadora, ya que de manera puntual acota cinco inquietudes con las cuales se abre un abanico de posibilidades para seguir investigando y reflexionando.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

De acuerdo con la catedrática, lo primero a lo que se debe prestar atención es la inequidad en la contienda; esto incluye tanto los requisitos para acceder a una candidatura como el acceso a los medios de comunicación, y, por supuesto, el tema de la financiación tanto pública como privada.

Un segundo asunto es la personalización de la política, ya que esto puede entenderse como

> un retroceso respecto a la nacionalización de la política y la posibilidad de superar los caudillos y clientelas que en algunos distritos había experimentado la región (aunque, en otros, aún es la manera tradicional de hacer política) (Freidenberg 2017, 42).

Otro tema que merece una discusión más profunda tiene que ver con los procesos de democratización en los partidos y, por supuesto, la selección de las mejores candidaturas. Esto tiene el fin de enriquecer la cultura político-partidista hacia una más tolerante y cívica.

Una cuarta inquietud para la autora gira en torno al debilitamiento de los partidos y la sustitución de la política formal; es decir, en qué manera estas candidaturas independientes han buscado subsanar ciertos vacíos que han resultado de las crisis de los partidos políticos, ya sea desde una visión tradicional que se mueve "dentro" del sistema democrático existente hasta una visión "radical" enraizada en un discurso netamente antipartidista.

La última observación que la investigadora pone en la mesa de discusión tiene que ver con el incremento de la fragmentación en la oferta del sistema partidista, lo cual ha traído como resultado que, en lugares como Ecuador y Perú, esta multidivisión de los partidos los hiciera casi desaparecer frente a la oferta de las candidaturas independientes, principalmente en ámbitos locales.

Para el cierre, Freidenberg hace un interesante juego de texto abierto, ya que como buena investigadora y analista de la realidad social sabe que en el campo de las ciencias sociales todo es contingente y nada puede darse

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

por sentado ni clausurado. Es así que a manera de conclusiones presenta más bien una serie de preguntas que interpelan tanto a académicos como a políticos, legisladores y público en general. La autora pregunta: ¿bajo qué circunstancias y con qué objetivos pueden quedarse en el espectro político las candidaturas independientes? A la luz de la distancia y la propia experiencia se verá si estas formas de participación política se han movido con la bandera de la continuidad, de la renovación o incluso de la ruptura.

De igual manera, vale la pena ahondar en la cuestión de si el arribo del acceso al poder político de una candidatura independiente es sinónimo de un declive electoral de la gestión de los partidos tradicionales predominantes o nada más es parte de una estrategia más compleja que pretende solo "refrescar" el mismo sistema político y de partidos dominante. Cabe la posibilidad, tal como concluye la autora, de que la llegada de las candidaturas independientes a la oferta política sea tal vez otra forma de gatopardismo, ya que, según la experiencia vivida en algunos lugares de América Latina, se ha mostrado que

> esos nuevos actores se incorporaron al sistema sin cambiar el modo de hacer política (salvo escasas excepciones), lo que supuso "más de lo mismo" para la política tradicional. *Esta tensión no es cuestión menor* (Freidenberg 2017, 48).[§]

[§] Énfasis añadido.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Ángel Durán Pérez. 2018. *Democracia y derecho electoral.* México: Editorial Flores

Marco Antonio Pérez De los Reyes (México)*
Enrique Inti García Sánchez (México)**

En el marco de los procesos electorales concurrentes (federales y locales) de 2018, se publicó el libro *Democracia y derecho electoral*, de la autoría de Ángel Durán Pérez, quien a lo largo de nueve capítulos plantea una teoría humanista de la función electoral. Así, en el "Capítulo I. Introducción", el autor resalta que "el reto de la nueva democracia moderna es crear condiciones de deliberación social para que los representantes que ejercen el poder social reorienten la función constitucional [electoral]" (Durán 2018, 19). Se justifica lo anterior a partir de los diferentes cambios que implicaron las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y electoral de 2011 y 2014, respectivamente, en México.

A partir de un ejercicio deliberante, en el "Capítulo II. Doctrina en la democracia" se plantean las definiciones de democracia de Giovanni Sartori, Luigi Ferrajoli, Michelangelo Bovero, Norberto Bobbio, Robert Dahl, Alexis de Tocqueville y de dos autores nacionales. Al final se emite una definición propia, en el sentido de conceptualizar la democracia como "un sistema de gobierno que tiene su base en la voz del pueblo y representa el pensamiento y la conciencia de la sociedad libre e informada" (Durán 2018, 89).

* Profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. marco.perez@te.gob.mx.
** Asesor de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. enrique.garcias@te.gob.mx.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Asimismo, en el "Capítulo III. La democracia y sus características", uno de los más amplios de la obra, se desarrolla el concepto de democracia humanista, que permea en los sistemas de justicia, en los jueces electorales —quienes establecerán reglas de actuación para garantizar el eficaz desarrollo del derecho humano a la democracia— y en los valores de esta última.

El "Capítulo IV. Democracia y derecho electoral comparado" reproduce extractos de las constituciones políticas de Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, España, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Italia, Japón, Nicaragua, Portugal, República Dominicana, Rusia, Suiza y Venezuela para mostrar las similitudes o diferencias relevantes con el sistema mexicano. En tanto, en el "Capítulo V. Constituciones de los estados de la república mexicana", se refieren siete entidades federativas emblemáticas: Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Jalisco, Nuevo León y Veracruz. Adicionalmente, en un apartado acerca de la jurisprudencia internacional, se parte de la Observación General N.º 25 del Comité de Derechos Humanos, relativa a la relevancia de la participación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos y el derecho de voto activo y pasivo.

A continuación, en el "Capítulo VI. El derecho electoral en el siglo XXI en el Estado mexicano", a partir de las últimas reformas constitucionales de 2011 y 2014, se plantean temas relevantes, como la representación proporcional, el control de constitucionalidad y control de convencionalidad de los órganos electorales. También se aborda la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales en los diferentes niveles de gobierno, en los cuales el federalismo electoral tiene una estrecha relación de coordinación con los sistemas electorales locales, por lo cual se genera una sinergia en la política humanista. El apartado cierra con un estudio de los sistemas electorales constitucionales en los estados.

En el "Capítulo VII. De los partidos políticos" se resalta que estos fueron las instituciones de interés público a las que se les encargó la democratización del país y, asimismo, la vía a través de la cual llegarían las mejores

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

personas a los cargos públicos. Dicho aspecto se puede analizar una vez que concluyen los procesos electorales.

Por otra parte, en el "Capítulo VIII. Del proceso electoral", se desarrollan las cuatro etapas del mismo y se abordan las funciones de las autoridades administrativas, jurisdiccionales y penales en materia electoral, en el ámbito tanto local como federal. Se resaltan los aspectos novedosos para el proceso electoral, tales como las candidaturas independientes, los procedimientos sancionadores y la aplicación de las leyes generales en materia electoral.

Finalmente, en el "Capítulo IX. De los medios de impugnación" se determina que ningún acto u omisión escapa a la procedencia de alguno de los que conforman el bloque del sistema de medios de impugnación, integrado por recursos de naturaleza administrativa y jurisdiccional; así también, se distingue el papel garantista de los órganos jurisdiccionales. Entre estos, destaca la importancia de los juicios de inconformidad y los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Se concluye con un planteamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que señala que no es suficiente con que existan medios de impugnación formales, sino que deben tener efectividad, es decir, dar resultados o respuesta a las violaciones de los derechos contemplados, por lo que estos recursos deben ser sencillos, rápidos, efectivos y no resultar ilusorios.

Por todo lo anterior, se considera que el autor del libro en cuestión ofrece una perspectiva interesante para los estudiosos de la materia electoral, ya que revisa las principales ramas de la misma de una forma integral y desde su posición actual como magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Colima.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Felipe de la Mata Pizaña y Clicerio Coello Garcés, coords. 2018. *Tratado de derecho electoral.* México: Tirant lo Blanch

Miguel Ángel Gutiérrez Salazar (México)*

El derecho electoral puede entenderse como el conjunto de principios, normas e instituciones jurídicas que regulan, entre otros aspectos, la organización y el desarrollo de los procesos comiciales; los mecanismos de participación político-electoral; la representación ciudadana; el financiamiento político; los sistemas de votación, escrutinio y verificación de la validez de los resultados electorales; así como el control legal y constitucional de los mismos mediante su impugnación. Esta disciplina jurídica constituye un elemento fundamental para la consolidación de la democracia participativa en México, por lo que, en virtud de los cambios político-electorales que se han vivido en las últimas décadas, su estudio requiere una formación profesional para mantenerse al día, dada su constante y natural evolución.

En este tenor se inserta la obra intitulada *Tratado de derecho electoral*, coordinada por Felipe de la Mata Pizaña y Clicerio Coello Garcés, magistrado de la Sala Superior y ex visitador judicial, respectivamente, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El libro constituye, desde el punto de vista del autor de estas líneas, una base fundamental para quien desee tener un acercamiento integral al

* Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. miguel.gutierrez@te.gob.mx.

Justicia Electoral, núm. 22, ISSN 0188-7998, vol. 1, julio-diciembre, 2018. Pp. 297-306.
DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

contenido teórico y práctico del derecho electoral en México. Desde una perspectiva didáctica y a la vez crítica, se recopila una serie de ensayos concernientes a los temas más relevantes de esta disciplina jurídica y que constituyen un insumo imprescindible y de actualidad para la formación profesional, no solo de los juristas que deseen especializarse en materia electoral, sino de toda persona interesada en conocer las formas de participación ciudadana y los mecanismos de protección de los derechos político-electorales.

La obra reúne y sistematiza un total de 23 ensayos escritos por expertos profesionales en derecho electoral y derecho procesal electoral. Cabe destacar que cada uno de los autores cuenta con una sólida formación académica y, a la vez, con una reconocida trayectoria en el ámbito de la aplicación práctica de los conceptos jurídico-electorales, lo que garantiza a los lectores el acceso a una bibliografía vasta, pertinente, relevante y de actualidad para el conocimiento teórico y procedimental de los aspectos medulares de la ciencia jurídico-electoral.

El *Tratado de derecho electoral* se conforma de seis partes: I) "Derecho electoral y sistema de partidos políticos"; II) "Proceso electoral"; III) "Modelo de comunicación política"; IV) "Financiamiento y fiscalización"; V) "Derechos político-electorales y los instrumentos de tutela", y VI) "Régimen sancionador electoral". Cada apartado del libro se integra por un número diverso de ensayos, en los cuales se concentran los aspectos más trascendentes de los temas abordados por los autores. En ese sentido, a continuación se alude y enfatiza el contenido de los apartados de la obra reseñada.

"Primera parte. Derecho electoral y sistema de partidos políticos"

Son un total de cuatro ensayos y cinco autores los que integran el análisis que aquí se concentra, cuyo foco de estudio se refiere a los aspectos teóricos esenciales del derecho electoral.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

De esta manera, en el primer ensayo se reflexiona acerca del concepto de esta ciencia jurídica, se abreva en sus fuentes y se enfatizan los principales instrumentos nacionales e internacionales que protegen los derechos políticos y aseguran la libre participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Asimismo, en el segundo ensayo se expone con detalle el sistema de autoridades electorales (administrativas, jurisdiccionales, locales y federales), sus competencias y los retos que afrontan hoy en día.

Además, en el tercer ensayo se examina el sistema de partidos políticos en México: sus antecedentes, su función democrática, el marco jurídico que los rige y los desafíos que tienen para reinventarse ante escenarios políticos cada vez más complejos y frente a un escrutinio ciudadano más exigente que antaño.

En el cuarto y último ensayo que integra esta primera parte de la obra se estudia el concepto, la justificación y evolución de la figura de la reelección a cargos de elección popular; se examina —como elemento relevante— la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral sobre la reelección en ayuntamientos, y se concluye con una opinión precisa y puntual acerca de la tendencia que, para los autores del ensayo, habrá de seguir la reelección en México.

"Segunda parte. Proceso electoral"

En dos ensayos escritos por tres autores, se exponen cuestiones vinculadas con la parte procedimental de la materia electoral, cuya importancia práctica se vive en el día a día de los operadores jurídicos que intervienen en los procesos electorales y en las actividades propias de las autoridades en la materia.

Así, en el primer ensayo de esta sección se estudia el objeto del proceso electoral federal, el cual, a decir de los autores, consiste en la renovación periódica de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Asimismo, se alude a las reglas generales y a cada una de sus etapas; se revisan

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

a detalle las fases consistentes en la preparación de la elección, la jornada electoral, los resultados, el dictamen y las correspondientes declaraciones de validez del proceso comicial.

En el segundo y último ensayo de este apartado se precisa la naturaleza, funciones y objetivos del Registro Federal de Electores. Se pone de realce el importante papel que tiene la citada instancia administrativa para elaborar la Lista Nominal de Electores, expedir la credencial de elector, formular el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales y cinco circunscripciones plurinominales, por citar solo algunas de las relevantes acciones que desarrolla en el marco de los procesos electorales.

"Tercera parte. Modelo de comunicación política"

Este apartado se conforma de cuatro ensayos escritos por el mismo número de autores, quienes enfocan su análisis en temas pertinentes a la regulación de la propaganda gubernamental, los debates, las encuestas, los sondeos de opinión y, en términos generales, el acceso a los medios de comunicación social por parte de los actores políticos.

El primer ensayo estudia la libertad de expresión y sus alcances. De manera preponderante, su autor discurre —mediante la técnica de presentación de casos concretos y la alusión a resoluciones destacadas emitidas por el Tribunal Electoral— acerca de los diversos escenarios en que puede interactuar (de manera simple y compleja) la libertad de expresión con la propaganda política y electoral, para mostrar los valores involucrados en situaciones de controversia.

En el segundo ensayo se aborda el acceso a los medios de comunicación de los partidos y actores políticos; se hace un recorrido por los antecedentes que delinearon el marco constitucional de esta prerrogativa, así como las disposiciones vigentes que la norman, para posteriormente ilustrar a los lectores con algunos criterios relevantes adoptados por el Tribunal Electoral, así como las prácticas que en el derecho comparado se han

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

implementado para la regulación de dicha figura. Por último, se examinan —con una seria crítica— las prospectivas sobre la dirección hacia la que, en opinión de la autora del ensayo, debería avanzar este esquema, en comparación con algunos ejemplos internacionales y teniendo en mente la importancia de privilegiar el que los ciudadanos tengan un mejor conocimiento de las propuestas de quienes aspiran a ocupar un cargo público.

Adicionalmente, el tercer ensayo tiene como objeto de reflexión las previsiones constitucionales y legales que rigen la propaganda gubernamental y los informes de labores o de gestión de los servidores públicos. Con acuciosa precisión se refiere que con las reformas a los artículos 41 y 134 de la Constitución se diseñó un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y los partidos, el cual trata de establecer un equilibro entre el derecho privado y el interés público; además, se señala la interpretación de las disposiciones constitucionales en este tema por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, a la vez que se identifican los tópicos principales sobre los que se ha desarrollado la línea jurisprudencial y se formula una crítica importante a los obstáculos que impiden contar con una legislación actualizada y pertinente para regular los fines del nuevo modelo de comunicación política en México.

Al final de este apartado, el cuarto ensayo aborda el estudio del marco normativo y las prácticas nacionales e internacionales (en Colombia, Costa Rica, España, Francia e Italia) en torno a debates, encuestas y sondeos de opinión. Se exploran los criterios en esta materia de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y se recomienda que debe fomentarse la apertura del debate político-electoral en México. Las encuestas en el país son perfectibles, dado que constituyen un importante instrumento de información y medición de la opinión ciudadana.

"Cuarta parte. Financiamiento y fiscalización"

En dos ensayos y con el mismo número de autores, se exponen los aspectos conceptuales, normativos y jurisprudenciales de ambos esquemas en el régimen jurídico-electoral mexicano.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Así, el primer ensayo trata acerca del contexto latinoamericano en torno a los esquemas de financiamiento político y la evolución del mismo. Se relatan los antecedentes del régimen de financiamiento electoral en México, mediante precisiones conceptuales ilustrativas para los lectores relacionadas con los temas estudiados. De igual manera, se expone la regulación vigente en la materia y se complementa esta aportación con casos relevantes ante la Suprema Corte y el Tribunal Electoral. Se concluye con los que, desde la perspectiva de la autora del ensayo, son los retos del diseño actual del financiamiento en México.

El segundo ensayo concluye este apartado con el examen del proceso de fiscalización, bajo la lógica de un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas. Se desarrolla brevemente un recorrido histórico de este fenómeno jurídico, se delinean las causas que originan su regulación, se precisa el estado en el que actualmente se encuentra normado y se reconocen con claridad las tareas pendientes para mejorar el diseño del financiamiento político.

"Quinta parte. Derechos político-electorales y los instrumentos de tutela"

El quinto apartado del libro se desarrolla en nueve ensayos de la autoría de 11 expertos en materia electoral. Los derechos político-electorales se entienden como derechos fundamentales que reconocen y garantizan a la ciudadanía su participación en la toma de decisiones públicas; los instrumentos de tutela son vías para garantizar el respeto a dichos derechos ante las autoridades constituidas legalmente.

En este sentido, el primer ensayo del apartado aborda el desarrollo histórico-conceptual de los derechos políticos como elemento esencial para el fortalecimiento del pluralismo político que prevalece en las sociedades actuales. Se identifica con claridad y detalle el núcleo de esos derechos y de aquellos que están vinculados a su ejercicio, para concluir con algunas ideas acerca de los mecanismos que garantizan su vigencia, los casos en

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

que se pueden restringir o suspender, así como las oportunidades (reales y efectivas) para su ejercicio.

El segundo ensayo corresponde a los temas de igualdad, equidad y paridad de género. Al respecto se proporciona un panorama general de las estrategias de fomento a la participación de las mujeres en la vida política; destacan las normas sobre la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres para construir una ciudadanía integral y una democracia sólida e incluyente. Además, se ilustra con pericia acerca de los criterios y las decisiones más relevantes que el Tribunal Electoral ha adoptado en esta materia.

Por otra parte, el tercer ensayo versa sobre los sistemas de elección que han implementado las comunidades indígenas de México; al ser los pueblos originarios del país, representan una base ineludible de organización democrática a la cual se debe respetar y brindar las posibilidades de incidir directamente en todo proceso político nacional. Se explican las bases conceptuales del derecho consuetudinario indígena y se alude a un amplio marco jurídico nacional e internacional, a la vez que se comparte con los lectores la jurisprudencia que la Sala Superior del Tribunal Electoral ha dictado en este asunto y, de manera adicional, la reseña de un caso hipotético de sumo interés.

En el cuarto ensayo se analiza la importancia del ejercicio de los derechos políticos en un marco de plena vigencia del principio de igualdad; se esclarecen con precisión los conceptos y las nociones de dicho principio, así como sus modalidades y la regulación vigente en el sistema jurídico mexicano. Por añadidura, el contenido de este ensayo estudia las figuras de vulnerabilidad, grupos vulnerables, categorías sospechosas, escrutinio estricto y acciones afirmativas; así como el andamiaje constitucional y legal que las cobija, además de los criterios y supuestos establecidos judicialmente para dar cabida a las diferencias y erradicar las desigualdades a las que se enfrentan los grupos vulnerables, en el contexto de una participación política igualitaria.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En tanto, el quinto ensayo del apartado es atinente a las candidaturas independientes como medio para hacer efectivo el derecho de participación política. Se expone el marco regulatorio de esta figura, se discurre acerca de las dificultades existentes para hacer efectiva la operatividad del derecho ciudadano de acceso a los cargos públicos de manera independiente y se deja patente la necesidad de fortalecer estas candidaturas como una vía alternativa de los ciudadanos que coadyuva a la consolidación del sistema democrático mexicano.

Por otra parte, el sexto ensayo concierne al voto de los mexicanos en el extranjero. Se precisan las principales transformaciones político-electorales que ampliaron la participación ciudadana en México y se afirma que el derecho a votar ya no tiene fronteras ni muros, por lo que no se puede concebir de una manera restrictiva. Asimismo, se expone una visión internacional de la regulación del voto extraterritorial y, de manera particular, la forma en que los mexicanos votan en el extranjero. Por último, se identifican los criterios de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral en torno a este asunto, no sin antes señalar la problemática que actualmente enfrenta este modo de participación ciudadana que, con el tiempo —pero sin demora—, requerirá un perfeccionamiento.

Adicionalmente, el séptimo ensayo estudia la democracia participativa como una forma evolucionada de la democracia clásica, en la cual los ciudadanos tienen una mayor intervención e influencia en la toma de decisiones públicas. Así, se asume el reto de acudir a las fuentes doctrinarias que definen la democracia participativa, se desentrañan y explican las condiciones actuales de la misma y los dilemas que encarna; finalmente, se precisan los instrumentos de democracia participativa regulados en México (consulta popular, iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito) y la forma en que estos abonan al involucramiento ciudadano en las decisiones de gobierno.

El octavo ensayo de este apartado atañe a la revisión del derecho de acceso a la información como mecanismo que facilita el escrutinio ciudadano de los procesos electorales. Se hace un recorrido por el contenido

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

que la doctrina reconoce al derecho de acceso a la información, incluidas las facultades de buscar, recibir y divulgar información pública sobre el actuar de los candidatos y mandatarios, pues la universalidad que caracteriza a este atributo es ineludible en todo proceso electoral. Asimismo, se describe de forma metódica la clasificación de este derecho, la normativa aplicable y la jurisprudencia o casos relevantes vinculados con el tema, en el ámbito nacional e internacional, lo cual resulta de gran preponderancia en la materia.

Por último, el noveno ensayo del apartado incumbe a los instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional de los derechos político-electorales. De manera puntual se describen los antecedentes de la tutela de los citados derechos a la vez que se destaca la importancia de la reforma constitucional mexicana de 1996, enfocada al ámbito jurisdiccional y que diera nacimiento al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Con respecto al contexto internacional, en el ensayo se subraya la relevancia del amparo interamericano de los derechos políticos y se ilustra la importancia del tema mediante la explicación del caso Castañeda Gutman vs. México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

"Sexta parte. Régimen sancionador electoral"

La última parte del *Tratado de derecho electoral* da cuenta, en dos ensayos escritos oportunamente por el mismo número de autores, tanto del régimen administrativo sancionador electoral como de los tipos penales que determinan las conductas antijurídicas más relevantes y que inciden en el ámbito electoral o en el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

En el primer ensayo se examina el mencionado régimen desde una perspectiva teórica de la disciplina. El autor del texto brinda algunas definiciones y enfoca sus esfuerzos en estudiar su naturaleza conceptual; también refiere la regulación constitucional y legal en México y discurre acerca de los tipos de procedimientos sancionadores; explica con certeza

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

los elementos de las infracciones electorales y sus sanciones; finalmente, indica qué problemáticas y desafíos afronta hoy en día el derecho sancionador electoral mexicano.

El segundo y último ensayo de este apartado corresponde al tema de los delitos electorales en México. En cuanto a este rubro, se identifican las infracciones legales en materia electoral más relevantes, las cuales están previstas en la Ley General en Materia de Delitos Electorales; de manera destacada se hace un examen de la correspondiente tipología, las hipótesis que las actualizan, y, además, se revisan las sanciones aplicables a quienes vulneran la ley en mención.

A manera de conclusión

El *Tratado de derecho electoral* es una obra amplia, bien documentada, didáctica y escrita con un lenguaje sencillo; estas características la convierten en un texto imprescindible para toda persona que desee conocer las figuras jurídicas actuales que conforman y dan sentido al derecho electoral mexicano.

Como el lector podrá corroborar, también constituye un referente necesario para los especialistas y académicos que, de manera continua, se esfuerzan por proponer y perfeccionar instrumentos novedosos y efectivos de participación ciudadana. Lo anterior, en virtud de que el libro está sustentado en la doctrina, normativa, jurisprudencia, mejores prácticas internacionales y la praxis judicial electoral con que cuentan los autores de cada uno de los ensayos aquí reseñados.

Todos estos elementos —sin temor a equivocación— lo convierten en el libro más completo y actualizado en materia de derecho electoral mexicano. Por las razones expuestas, la obra coordinada por Felipe de la Mata Pizaña y Clicerio Coello Garcés enriquecerá de manera trascendental la bibliografía en la materia y contribuirá a la discusión informada de temas tan relevantes para la vida democrática del país.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Jesús Becerra Villegas, coord. 2017. *Comunicación y democracia en México: los pasos dados*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas/Colofón

Alejandro Camacho Zavaleta (México)*
Luis Jaime González Alcaraz (México)**

Que los medios de comunicación son actores políticos sumamente relevantes es una idea en torno a la cual existe amplio consenso. Como aparatos que participan activamente en la construcción social de la realidad, tanto en el aspecto simbólico como material, desempeñan un rol determinante en la consolidación y el mantenimiento del sistema democrático, o bien en su deterioro.

La obra *Comunicación y democracia en México: los pasos dados*, coordinada por Jesús Becerra Villegas, busca resaltar la importancia y el papel de la comunicación —en particular, de los medios de comunicación— en las sociedades contemporáneas cuyos regímenes políticos se definen como democráticos; en específico, analiza los avances y desafíos que ha presentado el caso mexicano.

La revisión de obras que abordan este tipo de problemáticas resulta de gran actualidad porque da cuenta de temas y dificultades relevantes para la vida pública, como la concentración del sistema de medios o las

* Maestro en Derecho. Director de Divulgación de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. alejandro.camacho@te.gob.mx.
** Doctor en Ciencias Sociales. Comunicólogo de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. gonzalezalcaraz@yahoo.com.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

relaciones que estos establecen con las instituciones del Estado y los actores políticos, pero sin descuidar nuevos fenómenos comunicativos, como la aparición de las llamadas redes sociales, que hoy en día constituyen vías y espacios para plantear ideas, críticas, posiciones políticas y opiniones, así como herramientas funcionales para propiciar la acción colectiva.

El libro en comento se compone de seis capítulos que van de lo general a lo particular. Así, el primero inicia con una discusión conceptual que busca funcionar como marco de referencia para el resto de la obra, en cuyos apartados se abordan de manera más puntual diversas cuestiones que han definido las relaciones del Estado con el sistema mexicano de medios privados.

En el primer capítulo, Leonel Álvarez Yáñez y Jesús Becerra Villegas distinguen las instituciones y los estados como unas de las principales dimensiones del espacio social. A continuación, postulan que es posible pensar el régimen democrático y los intercambios simbólicos a partir de la comunicación, entendida esta como un modo de concebir, hacer y poner en circulación elementos de interacción en dicho espacio. En este marco, después de discutir el concepto de orden vinculado a la comunicación y la política, indican que la sociedad y los sujetos se ciñen a un sistema que resulta funcional para las instituciones dominantes. Posteriormente, describen diversos procesos de la reforma del Estado mexicano, los cuales dan cuenta de las luchas de poder entre las fuerzas políticas como consecuencia de concebir la democracia al servicio de intereses dominantes. Por tanto, destacan que la creación y el aprendizaje del entramado institucional creado por la política no resultaron en la generación de un nuevo Estado democrático.

Al respecto, concluyen que la administración estatal perpetuó una forma unívoca de comunicación e información que, en la práctica, no alienta la rendición de cuentas ni la acción colectiva o la participación ciudadana en el espacio público. Este modo de estructuración comunicativa favorece a los grupos dominantes, por ejemplo, los del gobierno o la economía,

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

lo cual da cuenta de un régimen político que beneficia los intereses de los actores que detentan y controlan las estructuras de poder.

El segundo capítulo de la obra, "Consolidación política de la prensa mexicana", de Nilovna Legaspi Coello, tiene como objetivo

> explicar los factores que permitieron la apertura de los medios informativos en México durante la última década del siglo XX, desde la perspectiva del neoliberalismo y la función ideológica que los mismos realizan, con el objetivo de reproducir y profundizar la hegemonía del capital trasnacional (Legaspi 2017, 47).

El trabajo parte de la premisa de que los medios de comunicación son actores protagónicos de los procesos de democratización de cualquier sociedad. Posteriormente, expone cómo, con fundamento en el modelo de democracia neoliberal en México, se concibió el papel de los medios en este sistema, principalmente a partir del rol de aparatos ideológicos de dominación que funcionan con una lógica mercantil. En este contexto, analiza la relación de los medios de comunicación con el Estado mexicano y el proceso de consolidación como actores políticos.

La autora subraya que, desde finales del siglo XX, los tres principales factores que han incidido en el fortalecimiento del poder político de la prensa mexicana, especialmente de la televisión, son la consolidación de las economías de mercado, el debilitamiento de los regímenes autoritarios y el establecimiento de nuevas tecnologías que aceleraron procesos de comunicación e información. Así, el modelo económico impulsó reformas electorales que destinaron a los partidos políticos recursos financieros, cuyo principal uso fue la compra de espacios en medios de comunicación. En tal contexto, el papel de los medios en los procesos electorales se volvió determinante para ganar contiendas: dando y quitando voz a los actores participantes en dichos procesos, se demostraba y reforzaba su poder político.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El tercer capítulo de la obra, "Subordinación, disputas y coincidencias: una aproximación al desarrollo del sistema de medios de comunicación en el México moderno", de Iulisca Zircey Bautista Arreola, da cuenta del modelo de democracia como mercado, en el cual se busca maximizar ganancias y disminuir costos en la competencia entre actores; ello, sin importar los efectos negativos que esta relación pueda ocasionar a la democracia. El capítulo aborda el proceso de incorporación del modelo de medios de comunicación estadounidense —basado en el libre mercado— en México.

El análisis se estructura con base en la definición de tres etapas por las que ha transcurrido la relación entre medios de comunicación y política en el caso mexicano:

1) La influencia de la política en los medios (1950-2000).
2) La influencia de los medios en la política (2000-2006).
3) La disputa por influir (2000-2011) (Bautista 2017, 85).

A partir de este recorrido histórico, la autora describe las consecuencias del modelo de mercado para la vida democrática, enfatizando que la lucha entre estas fuerzas de poder ha ignorado el bien común en la búsqueda de favorecer sus propios intereses. Al respecto, señala la necesidad de un cambio de modelo que impulse la consolidación democrática y la inclusión de las y los ciudadanos en el juego político, es decir, que se favorezca un régimen democrático efectivamente participativo; sin embargo, reconoce que la instauración de un modelo de comunicación para la democracia constituye un desafío pendiente en México y América Latina, por lo que es de esperar que antivalores, como el individualismo y la ambición, sigan prevaleciendo sobre la solidaridad y el compromiso colectivo.

El cuarto capítulo, denominado "El Estado y la industria televisiva en México (1950-2010)", escrito por Wendy Dinora Huerta Espino, estructura un recorrido histórico del surgimiento de la televisión comercial y la manera

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

en que se fue gestando la relación entre la televisora de mayor impacto en México, Televisa, y el propio Estado mexicano.

Durante décadas, la fructífera relación que nació entre dicha televisora y el gobierno ha estado en permanente cuestionamiento. En el inicio de sus operaciones —señala la autora—, el modelo con el cual se otorgó la concesión a la empresa respondía a un enfoque capitalista por parte del Estado, al considerar que este regulaba y resolvía conflictos con la finalidad de mantener el sistema económico vigente en aquella época; para ello, de manera habitual se auxiliaba de los anuncios que se transmitían por el poderoso medio masivo de comunicación. La televisión era en ese momento el conducto más importante para la divulgación de mensajes, cualquiera que estos fueran; había desplazado incluso la credibilidad de las radiodifusoras que durante años fueron las predilectas de los mexicanos.

El consorcio televisivo obtuvo numerosos dividendos de esta relación, no solamente en el ámbito empresarial o económico, sino también en el político, en el que obtuvo beneficios al tener injerencia en los asuntos del país, lo cual, a la postre, resultaría inequitativo para el sistema democrático mexicano.

No obstante, el dominio que había acumulado durante años se fue erosionando. La disminución del poder de la televisora no se dio a consecuencia de una reforma legal o debido a un esfuerzo del Estado mexicano por acotar su grado de influencia, ni siquiera por el surgimiento de una empresa competidora como lo es Televisión Azteca; para la autora, esto se dio como resultado de la aparición y masificación de las nuevas tecnologías, las cuales rompieron el modelo vertical de comunicación y dieron paso a uno horizontal en el que los ciudadanos dejaron de ser solo receptores del mensaje, para transformarse también en emisores en tiempo real, colocándose así en el centro de la ecuación del proceso comunicativo. Lo anterior dio paso a la creación de comunidades virtuales que agrupan a personas con intereses comunes, quienes difunden, debaten y permiten la generación de una nueva opinión pública.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El capítulo quinto, "Las campañas negativas y sus efectos en la democracia mexicana", de la autoría de Emma Dolores Carlos González (quien es la única autora del libro con un perfil jurídico), está construido sobre tres grandes pilares: las campañas negativas, el análisis de la participación ciudadana y la sobrerregulación del sistema electoral mexicano.

El primer aspecto que la autora analiza son las campañas negativas en los procesos electorales; para ello utiliza como ejemplo el proceso federal electoral de 2006, un momento significativo e importante en la democracia mexicana, ya que las campañas se centraron de manera importante en ataques personales entre los candidatos, con lo cual se olvidaron de resaltar sus propias virtudes y, en particular, de destacar las propuestas y la visión de país que ofrecían a los ciudadanos.

Además, examina algunos aspectos considerados positivos de las campañas negativas; entre ellos, el crecimiento del descontento social respecto de algún tema o candidato, lo cual, en primer orden, puede desalentar la participación ciudadana, pero al mismo tiempo crea una opinión fuerte en aquellos ciudadanos que sí deciden participar y manifestar su inconformidad en las urnas.

En términos de la regulación electoral, destaca como un acierto la creación del procedimiento especial sancionador (PES); sin embargo, no abunda en su estudio y confunde las competencias del Instituto Nacional Electoral y las de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es decir, no profundiza en la "dualidad" entre ambas instituciones para resolver el PES, por lo cual, tampoco establece una propuesta clara frente al problema.

Finalmente, en el sexto capítulo, Jesús Becerra Villegas y Sergio Octavio Contreras Padilla cierran los trabajos del libro con el texto titulado "Formas capitalistas de comunicación", mediante el cual buscan brindar aportaciones para el estudio de la comunicación en la actualidad. Los autores realizan una estipulación conceptual respecto a lo que debe considerarse un medio de comunicación: lo definen como aquel ente productor

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de mensajes en un sistema vertical de emisión y recepción. Añaden que el surgimiento de nuevas tecnologías propició el debilitamiento de los medios tradicionales, de modo que los usuarios de las redes sociales se convirtieron de pronto en los difusores de los mensajes; así, su papel dejó de ser pasivo y dio un giro completo para ubicarlos como emisores o creadores, con lo cual nació un sistema de comunicación horizontal. Este nuevo sistema —argumentan— rompe por completo un paradigma y contribuye a la divulgación de mensajes entre usuarios; esto, además, ocasiona una crisis en el sistema vertical, ya que el ejercicio del control ideológico se pulveriza.

Para robustecer sus argumentos, los autores ilustran su trabajo con algunos ejemplos respecto a cómo las redes sociales han logrado movilizar a la sociedad civil con objetivos comunes. En tal contexto, insisten en que los flujos de información ya no solo crean opinión pública, sino que son capaces de movilizar a la sociedad para manifestar su descontento o apoyo a las más diversas causas. Para los autores, esto es un ejemplo claro de cómo las nuevas tecnologías pueden ser un detonante para gestar movimientos sociales que, en muchos casos, pueden terminar en verdaderas revoluciones.

En suma, la obra contribuye de manera concreta a mantener vigente el debate en torno al rol político de los medios de comunicación frente al régimen democrático mexicano, específicamente los medios de comunicación tradicionales, como la televisión o la prensa; pero también abona a la discusión acerca del rompimiento del modelo vertical de comunicación a partir de la llegada de nuevas tecnologías de la información, mismas que permiten un papel más activo a los ciudadanos —y consumidores— como actores comunicativos que producen y difunden significados en el espacio público.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

La revista *Justicia Electoral* es editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y su publicación es semestral. Sus artículos están enmarcados en la temática político-electoral, con el objetivo de difundir y debatir los avances e innovaciones en la materia. La publicación es coordinada por la Escuela Judicial Electoral del TEPJF. Cuenta, además, con el respaldo del Comité Académico y Editorial del Tribunal, máximo órgano que regula las tareas académicas y editoriales de la institución. Asimismo, cuenta con el soporte de un grupo de árbitros externos de carácter multidisciplinario y multinacional, quienes evalúan los artículos. El contenido de esta revista está dirigido a especialistas, investigadores, estudiantes y funcionarios electorales.

INSTRUCCIONES PARA AUTORES

- Los artículos deberán estar escritos en español, ser inéditos y no estar sometidos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones. Asimismo, deberán ser resultado o avance de investigaciones originales de alto nivel, enmarcadas en la temática político-electoral.
- Los artículos deberán acompañarse de la "Declaración de originalidad y cesión de derechos del trabajo escrito". Este documento se puede descargar del sitio de la revista: https://www.te.gob.mx/eje/.
- Para las secciones "Artículos" y "Comentarios de sentencias", la extensión de los trabajos deberá ser de 15 a 25 cuartillas, incluyendo la bibliografía (la cuartilla consta de 2,500 caracteres con espacios). Para la sección "Reseñas", la extensión deberá ser de entre 3 y 6 cuartillas.
- Todo trabajo propuesto para su publicación deberá incluir el título en español e inglés.

- Toda colaboración, con excepción de las publicadas en la sección "Reseñas", deberá estar acompañada de dos resúmenes: uno en español y otro en inglés (de máximo 150 palabras), así como de una lista de palabras clave (4 como mínimo, 6 como máximo), igualmente en español e inglés.
- En un archivo anexo debe enviarse una corta relación con los datos curriculares del autor (formación e institución de adscripción), incluyendo dirección postal, adscripción institucional y dirección de correo electrónico.

Indicaciones formales

- Interlineado sencillo, tamaño de letra de 12 puntos en fuente Univers, alineación justificada, sangría en la primera línea de 1 cm y sin espacios entre párrafos.
- Si el artículo incluye gráficas, cuadros y mapas, deberá especificarse la fuente y enviarse como archivos anexos en programas editables (Excel, Word, etcétera). Además, deben incluirse en el cuerpo del texto en el lugar que les corresponde para su publicación.
- Las citas deberán estar en estilo Harvard en el cuerpo del trabajo. Ejemplo: (Sartori 2003, 14). Consultar los "Criterios para citas del TEPJF" en el siguiente enlace: https://www.te.gob.mx/eje/.
- Las notas aclaratorias se presentarán a pie de página, a renglón seguido, con tamaño de letra de 9 puntos en fuente Univers y la numeración deberá ser corrida (progresiva).
- Los datos completos de las fuentes consultadas deberán ordenarse alfabéticamente al final del texto y sus componentes estarán separados por la puntuación y en el orden siguientes: autor o autores (apellidos y nombre) [punto] año de edición [punto] Título de la obra en cursivas [punto] Número de edición (después de la primera) [punto] Volumen o tomo [punto] Lugar de edición [dos puntos] Editorial o ins-

titución [punto]. Ejemplo: Sartori, Giovanni. 1999. *Elementos de teoría política*. 2.ª ed. Madrid: Alianza Editorial. Consultar la guía de citas en https://www.te.gob.mx/eje/.

- Cuando se emplee una sigla o abreviatura, primero deberá escribirse su equivalencia completa y luego, entre paréntesis, la sigla o abreviatura que se utilizará con posterioridad.

No se aceptarán artículos que no cumplan con los criterios antes señalados.

Los originales serán sometidos a un proceso editorial que se desarrollará en varias fases. En primer lugar, los artículos recibidos serán objeto de una evaluación preliminar por parte de la Escuela Judicial Electoral, que determinará la pertinencia de su publicación. Una vez que se establezca que el artículo cumple con los requisitos temáticos, además de los formales indicados en las bases, será enviado a dos pares académicos externos, un integrante del Comité Académico y Editorial y un árbitro externo especialista en el tema del artículo. El texto será evaluado de manera anónima, de modo que ni el autor o autora ni quienes lo dictaminen conocerán la identidad de uno y otro. Los dictámenes se emitirán en el siguiente sentido: a) publicable, b) publicable con sugerencias de modificación, c) publicable condicionado a modificaciones o d) no publicable. En caso de discrepancia entre dos resultados, el texto será enviado a un tercer árbitro, cuya decisión definirá su publicación. Los resultados del proceso de evaluación serán inapelables en todos los casos.

Cualquier colaboración para la revista *Justicia Electoral* que se dictamine en sentido favorable implica, por parte del autor o autora del texto, la concesión de la propiedad de los derechos de autor para que su artículo y materiales sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio; sean distribuidos en el número de ejemplares que se requieran; sean difundidos de forma

pública en distintas modalidades, incluso ponerlos a disposición del público por medio de recursos electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y no lucrativos.

Durante el proceso de edición, el autor o autora deberá resolver las consultas que de su artículo le realice la coordinación de la revista.

La revista *Justicia Electoral* no tiene carácter comercial, razón por la cual las colaboraciones no son retribuidas económicamente. Los autores y autoras de los trabajos publicados en la revista recibirán 10 ejemplares de la versión impresa.

Para más información diríjase a:

(+52 55) 5722 4000, extensiones 4140 y 4108.
justicia.electoral@te.gob.mx.

Avena 513, 3.er piso, Granjas México,
08400, Iztacalco, Ciudad de México.

Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Justicia Electoral is a biannual journal edited by the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary (TEPJF). Its articles cover political and electoral topics, in order to disseminate and discuss developments and innovations in this field. The publication is coordinated by the Judicial Electoral School of the TEPJF and by the Academic and Editorial Committee of the TEPJF, the body responsible for the institution's academic and editorial activities. Moreover, the articles are evaluated by a group of external, multidisciplinary experts of various nationalities. The content of this journal is aimed at specialists, researchers, students and election officials.

SUBMISSION GUIDELINES

- Manuscripts submitted should be written in Spanish, unpublished and not be under consideration by any other journal at the same time. They should be the original research in the electoral field.
- All articles submitted must be accompanied by the "Statement of originality and copyright transfer". This document can be downloaded from the journal's website at: https://www.te.gob.mx/eje/.
- Submissions should be between 15 and 25 pages including the bibliography (one page is 2,500 characters with spaces). For Book Reviews, submissions should be between 3 and 6 pages.
- The title of the paper should be submitted in Spanish as well as in English.
- All manuscripts, except Book Reviews, should be submitted together with two abstracts: one in Spanish and another in English (no more than 150 words in length), as well as a list of key words (between 4 and 6), also in Spanish and English.

- The author's resume should be attached, including postal address, institutional affiliation and email address.

Formatting instructions

- Manuscripts should be single-spaced, in 12 pt. Univers font, justified text, with the first line indented 1 cm and without spacing between paragraphs.
- If the article contains tables and figures, the source should be included and they should be attached as an editable file (Excel, Word, etc.).
- Manuscripts should follow the Harvard quotation style and be included in the body of the text, for example: (Sartori 2003, 14). The quotation guidelines are available at: https://www.te.gob.mx/eje/.
- Clarifications should be included in footnotes, which should use 9 pt. Univers font and consecutive numbering.
- The bibliography should be complete and ordered alphabetically at the end of the text, using the following system: author or authors (surname and name) [full stop] year of publication [full stop] Title in italics [full stop] Edition number (only after the first edition) [full stop] Volume [full stop] Place of publishing [colon] Publisher or institution [full stop]. Example: Sartori, Giovanni. 1999. *Elementos de teoría política.* 2.ª ed. Madrid: Alianza Editorial. The quotation guidelines are available at: https://www.te.gob.mx/eje/.
- Acronyms and abbreviations should be spelled out completely on their initial appearance in text, followed by the acronym or abbreviation in parenthesis.

Texts that do not fulfill these requirements will not be accepted.

The manuscripts will be submitted to an editorial process that takes place in several stages. First, all articles received are subject to a preliminary screening by the Judicial Electoral School. Manuscripts that are relevant to

the electoral field and that meet the formatting requirements will be sent to a member of the Academic and Editorial Committee and an external specialist on the topic for review. The review process is anonymous and received manuscripts can be: a) accepted without any changes, b) accepted with minor revisions, c) accepted after mayor revisions or d) rejected. In cases of conflicting evaluations, the manuscript will be sent to a third reviewer, whose decision will be final. The results of the process cannot be appealed.

If a manuscript is accepted for publication in *Justicia Electoral*, the author must transfer the copyright of the article, including the right to reproduce it in all forms and media and to distribute and disseminate it through various means, exclusively for academic, cultural and non-profit purposes, to the TEPJF.

During the editing process, the author must answer any requests regarding the article made by the journal.

Justicia Electoral is a non-commercial publication, which means the articles are not financially rewarded. The authors will receive 10 copies of the journal.

Additional information available at:

https://www.te.gob.mx/eje/
5722 4000, extension 4140 and 4108.
justicia.electoral@te.gob.mx.

Avena 513, 3rd floor, Granjas México,
08400, Iztacalco, Mexico City.

Mexican Electoral Court
of the Federal Judiciary

Declaración de originalidad y cesión de derechos

Por este medio certifico que el trabajo titulado _____ que presento para la revista *Justicia Electoral*, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no ha sido publicado previamente en ninguna de sus versiones y me comprometo a no someterlo a consideración de otra publicación mientras esté en proceso de dictamen en la revista *Justicia Electoral*, ni posteriormente en caso de ser aceptado para su publicación.

Declaro que el artículo es original y que sus contenidos son productos de mi directa contribución intelectual. Todos los datos y las referencias a materiales ya publicados están debidamente identificados con sus respetivos créditos e incluidos en las notas bibliográficas y en las citas que se destacan como tal y, en caso de que así lo requieran, cuento con las debidas autorizaciones de quienes poseen los derechos patrimoniales.

Declaro que los materiales están libres de derechos de autor y me hago responsable de cualquier litigio o reclamación relacionada con derechos de propiedad intelectual, exonerando de responsabilidad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En caso de que el artículo sea aprobado para su publicación, autorizo de manera ilimitada en el tiempo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que incluya dicho texto en la revista *Justicia Electoral* y pueda reproducirlo en todas sus modalidades, incluso para difusión audiovisual y publicación en internet; el derecho de trasformación o adaptación, comunicación pública en el país y en el extranjero por medios impresos, distribución y, en general, cualquier tipo de explotación que de la obra se pueda realizar por cualquier medio conocido o por conocer.

Lugar y fecha

Nombre y firma

Justicia Electoral es una publicación periódica
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
se imprimió en junio de 2019
en Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA),
San Lorenzo 244, Paraje San Juan,
09830, Iztapalapa, Ciudad de México.

Su tiraje fue de 1,000 ejemplares.

Justicia Electoral is a periodical publication
of the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary,
last issue was printed in June 2019
in Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA),
San Lorenzo 244, Paraje San Juan,
09830, Iztapalapa, Ciudad de México.

Last print amounted 1,000 issues.