

# JUSTICIA ELECTORAL

Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Vol. 1, núm. 23 · Enero-junio, 2019 | ISSN 0188-7998

El Tribunal Electoral entre  
el activismo y la garantía  
de los derechos político-electorales.  
Acerca de la (i)legitimidad de excluir  
a las candidaturas independientes  
de la asignación de cargos  
de representación proporcional

*Arturo Colín Aguado*

Relatividad de las sentencias  
en materia electoral

*César Garay Garduño*

De la justicia electoral abierta  
al pluralismo jurídico electoral  
en Chiapas. Elecciones 2018

*Manuel Gustavo Ocampo Muñoa*





# JUSTICIA ELECTORAL

Revista del Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación

ISSN 0188-7998

Vol. 1, núm. 23  
Enero-junio, 2019

342.702  
J888e  
2019  
N.23

Justicia Electoral : Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. -- vol. 1, núm. 1, 2007. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019.

298 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. Derechos político-electorales - Candidaturas independientes - México. 2. Derecho electoral - Sentencias - México. 3. Justicia electoral - Elecciones -- Chiapas -- 2018. 4. Derecho electoral - Consulta previa - Pueblos indígenas - Chiapas (México). 5. Campañas políticas - Financiamiento - Estado de México - 2018. 6. Consejeros electorales -- Remoción - Chiapas (México). I. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dirección General de Documentación.

*Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*,  
vol. 1, núm. 23,  
enero-junio, 2019.

Coordinación: Escuela Judicial Electoral del Tribunal  
Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García, directora,  
gabriela.ruvalcaba@te.gob.mx,  
teléfono: 55 57 22 40 00 exts. 4169 y 4108.

Edición y distribución: Dirección General de Documentación  
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,  
teléfono: 55 54 84 54 10 exts. 5615 y 2748.

*Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, revista semestral, enero-junio de 2019. Editor responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2017-090412202600-102. 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

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García  
*Directora*

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  
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso  
Magistrado José Luis Vargas Valdez

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

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot  
*Corte Interamericana de Derechos Humanos  
e 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*

Dra. Gloria Ramírez Hernández  
*Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
de la Universidad Nacional Autónoma  
de México, México*

### **Grupo de árbitros**

Dr. José Pablo Abreu Sacramento  
*Facultad de Derecho del Instituto Tecnológico  
y de Estudios Superiores de Monterrey,  
campus Santa Fe,  
México*

Mtro. Fernando Agíss Bitar  
*Agíss & Asociados,  
México*

Dr. Juan Bautista Lucca  
*Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Nacional de Rosario,  
Argentina*

Dra. Irina Cervantes Bravo  
*Tribunal Estatal Electoral de Nayarit,  
México*

Dra. Luz María Cruz Parceró  
*Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
de la Universidad Nacional Autónoma de México,  
México*

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

Dr. Enoc Francisco Morán Torres  
*Facultad de Derecho de la Universidad de Colima,  
México*

Dr. José Ramón Narváez Hernández  
*Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación,  
México*

Dr. David Recondo  
*Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social,  
México*

Dr. Jorge Sánchez Morales  
*Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación,  
México*

## *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*

Eduardo Jacobo Nieto García  
*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*

Gabriela Dolores Ruvalcaba García  
*Directora de la Escuela Judicial Electoral*

María Teresa Garmendia Magaña  
*Directora 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  
*Directora General de Igualdad de Derechos y Paridad de Género*

Juan Alberto Galván Trejo  
*Director General de Asuntos Jurídicos*

María Elena Mota Pérez  
*Directora General de Recursos Humanos*

Valeria Mariana Zaragoza Gurrea  
*Directora General de Recursos Financieros*

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

Luis Fernando Alvírez Díaz  
*Director General de Sistemas*

Víctor Hernández Gómez  
*Director General de Mantenimiento y Servicios Generales*

Otoniel López Treviño  
*Director General de Protección Institucional*

Rommel Moreno Manjarrez  
*Director General de Investigación de Responsabilidades Administrativas*

Aidé Macedo Barceinas  
*Visitadora Judicial del TEPJF*

Enrique Sumuano Cancino  
*Contralor Interno*

*Dirección General de Administración Regional*

# JUSTICIA ELECTORAL

Revista del Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación

Está incluida en los siguientes  
índices y bases de datos:

**Actualidad Iberoamericana.  
Índice Internacional de Revistas**

[http://www.citrevistas.cl/actualidad/b2b\\_g8.htm](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>

**Dialnet**

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=19809>

**Latindex**

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

# Contenido

**Presentación . . . . . 13-16**

## *Artículos*

El Tribunal Electoral entre el activismo y la garantía de los derechos político-electorales. Acerca de la (i)legitimidad de excluir a las candidaturas independientes de la asignación de cargos de representación proporcional

*The Mexican Electoral Court among activism and the safeguard of political rights. About the (i)legitimacy of excluding non-partisian candidacies of the assignation of proportional representation charges*

**Arturo Colín Aguado (México) . . . . . 19-67**

Relatividad de las sentencias en materia electoral

*Relativity of judgments in electoral matters*

**César Garay Garduño (México) . . . . . 69-89**

De la justicia electoral abierta al pluralismo jurídico electoral en Chiapas. Elecciones 2018

*From open electoral justice to electoral legal pluralism in Chiapas. Elections 2018*

**Manuel Gustavo Ocampo Muñoz (México) . . . . . 91-113**

La Defensoría Pública Electoral como garante del derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas

*The Electoral Public Defender as a guarantor of the right to prior consultation to indigenous peoples and communities*

**Juan Solís Castro (México) . . . . . 115-142**

Techos de cristal en el financiamiento de la campaña electoral de 2018 en el Estado de México

*Glass ceilings in the financing of the 2018 electoral campaign in the State of Mexico*

**Carolina Durán Zúñiga (México)**  
**Antonio López López (México)** . . . . . 143-176

El procedimiento de remoción de los consejeros electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas

*The removal procedure of electoral counselors of the Institute of Elections and Citizen Participation of Chiapas*

**René Casoluengo Méndez (México)** . . . . . 177-205

*Análisis de sentencias*

Los límites de sobrerrepresentación y subrepresentación en la conformación de ayuntamientos. A propósito de la contradicción de tesis 382/2017 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

*The limits of overrepresentation and subrepresentation in the conformation of town halls. A purpose of the thesis contradiction 382/2017 resolved*

*by the Plenary of the Supreme Court of Justice of the Nation*

**Adán Maldonado Sánchez (México)** . . . . . 209-245

*Reseñas*

María Pérez Cepeda y Carlos Rubén Eguiarte Mereles, coords. 2019. *Desafíos de la democracia incluyente*. México: Instituto Electoral del Estado de Querétaro/Tirant lo Blanch

**María Cristina de Guadalupe Campos Zavala (México)** . . . . . 249-254

Daniel Zovatto. 2018. *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*. México: TEPJF/Tirant lo Blanch

**Miguel Ángel Gutiérrez Salazar (México)** . . . . . 255-266

- Marco Antonio Pérez De los Reyes. 2017.  
*Ética judicial electoral*. México: TEPJF  
**Alexander Reyes Guevara (México) . . . . . 267-273**
- Leopoldo Gama Leyva. 2019. *Derechos,  
democracia y jueces. Modelos de filosofía  
constitucional*. Madrid: Marcial Pons  
**Alonso Vázquez Moyers (México) . . . . . 275-279**
- Martín Echeverría y Rubén González Macías,  
coords. 2019. *Comunicación política  
y crisis de la democracia. Nuevos entornos y desafíos*.  
Ciudad de México: Tirant lo Blanch/BUAP  
**Luis Jaime González Alcaraz (México) . . . . . 281-288**

## Presentación

La construcción de espacios abiertos que permitan la reflexión crítica, la producción y la divulgación de conocimiento acerca de los temas y problemas, tanto teóricos como prácticos, del campo político-electoral es una tarea sumamente necesaria para enriquecer el debate en torno a la democracia mexicana. Desde 1992 la revista *Justicia Electoral* ha buscado constituirse en una arena que dé cabida a la pluralidad de voces que aporten a la comprensión del funcionamiento del sistema democrático mexicano, en general, y del sistema judicial electoral, en particular; por ello, la publicación de cada número puede entenderse como la suma de esfuerzos para mantener y ampliar el espacio de diálogo y análisis respecto del estado, los avances, los desafíos y las perspectivas de dichos sistemas.

La revista constituye un esfuerzo colectivo en el que destaca la labor, por una parte, de estudiantes, profesores y especialistas que proponen trabajos para publicación de manera independiente, y, por la otra, de personal académico y de investigación que, junto con el Comité Académico y Editorial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), dictaminan textos de forma honoraria. En tal sentido, la publicación debe entenderse no solo como un medio de difusión especializado, sino como una labor pública que tiene como propósito fomentar la construcción de una cultura política democrática basada en el conocimiento. Así, cada uno de los trabajos publicados en la presente edición significa un insumo que abona a ese objetivo.

En la sección “Artículos” del presente número, el primer texto que se incluye, de la autoría de Arturo Colín Aguado, cuestiona si es legítimo que

los tribunales revisen que las decisiones políticas adoptadas en la ley se ajusten a los principios y derechos reconocidos en la Constitución. Para ensayar su respuesta, el autor toma como caso de estudio un criterio adoptado por el TEPJF en el que se consideró inconstitucional que las candidaturas independientes fueran excluidas de la distribución de cargos de representación proporcional. En ese marco, el artículo defiende una postura postpositivista del derecho que pretende aportar herramientas y metodologías para que los operadores jurídicos cumplan con sus funciones, por ejemplo, mediante más técnicas argumentativas y justificaciones de las decisiones dentro del marco que delimita el Estado constitucional.

En el segundo artículo, César Garay Garduño reflexiona acerca del alcance de las sentencias en materia electoral, tanto las que se emiten en el ámbito federal como las que formulan los tribunales locales. A partir de cuestionar si las sentencias de los tribunales electorales pueden tener efectos generales, y, si es así, en qué casos y condiciones, el trabajo tiene el propósito de mostrar que, con el fin de garantizar principios como los de equidad, igualdad de oportunidades y certeza del proceso electoral, los efectos de las decisiones judiciales en la materia trascienden a las partes directamente involucradas y alcanzan a otros actores que se encuentran en situaciones jurídicas iguales o similares.

Por otra parte, demostrar que la inclusión de personal judicial que represente a los pueblos originarios en los tribunales electorales de las entidades federativas podría coadyuvar a contextualizar la protección de los derechos político-electorales y a generar resoluciones que consideren la diversidad cultural de los mismos es el propósito del tercer trabajo que se incluye en este número. El artículo de Manuel Gustavo Ocampo Muñoa señala que la impartición de justicia en la materia podría transformarse si se contara con operadores jurídicos con conocimientos, habilidades y competencias para el diálogo intercultural, que sepan asimilar y hacer valer las diferencias lingüísticas, de cosmovisiones y saberes de esa población.

En el cuarto trabajo de la sección “Artículos”, Juan Solís Castro señala que la creación de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del TEPJF constituye uno de los principales avances en la defensa de los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades originarias, toda vez que tiene como objetivo fomentar la tutela y promoción del ejercicio efectivo de sus derechos; sin embargo, advierte desafíos que la Defensoría debe enfrentar, entre ellos, el acompañamiento a los pueblos y las comunidades para el desarrollo de consultas previas en materia electoral, especialmente cuando estas se realizan en cumplimiento de sentencias dictadas por el Tribunal Electoral.

Por otro lado, el principio de paridad de género establecido en la legislación electoral mexicana obliga a que la mitad de las candidaturas de los partidos políticos representen a un género y la otra mitad, al género opuesto. En el quinto trabajo de este número, Carolina Durán Zúñiga y Antonio López López apuntan que, a pesar del avance que ello representa para la participación política de las mujeres, una carencia del sistema normativo electoral es que no existen disposiciones relativas al financiamiento que se asigna a las candidaturas de uno y otro género para llevar a cabo las campañas electorales. Al respecto, toman como caso de estudio el financiamiento para las campañas electorales de las personas que contendieron para integrar el Congreso del Estado de México durante 2018, a fin de comparar las diferencias entre la asignación de recursos a mujeres y a hombres.

El último artículo de esta sección, de René Casoluengo Méndez, describe el procedimiento de remoción de consejeros electorales de Chiapas tras la emisión de la sentencia SUP-RAP-118/2016 dictada por el TEPJF. El caso estudiado ocurrió en el contexto de las reformas constitucionales de 2014, que atribuyeron al Instituto Nacional Electoral la facultad de designar y remover a los consejeros electorales de las entidades federativas. Casoluengo Méndez recuerda que los primeros funcionarios sometidos a un proceso de remoción después de la reforma fueron los del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, de ahí que este hecho

haya sido tomado como objeto de estudio para analizar las características y condiciones de la facultad de remoción.

En la sección “Análisis de sentencias” se incluye un trabajo de Adán Maldonado Sánchez en el que analiza los límites de sobre- y subrepresentación en la conformación de ayuntamientos, a la luz de la contradicción de tesis 382/2017 resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual versa acerca de la aplicabilidad al régimen municipal de las reglas constitucionales que rigen a los congresos locales para su integración.

Por último, en la sección “Reseñas” se incluyen trabajos que describen las siguientes obras: *Desafíos de la democracia incluyente*, coordinada por María Pérez Cepeda y Carlos Rubén Eguiarte Mereles; *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*, de Daniel Zovatto; *Ética judicial electoral*, de Marco Antonio Pérez De los Reyes; *Derechos, democracia y jueces. Modelos de filosofía constitucional*, de Leopoldo Gama Leyva, y *Comunicación política y crisis de la democracia. Nuevos entornos y desafíos*, coordinada por Martín Echeverría y Rubén González Macías.

En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se confía en que la compilación de los textos que se presentan aporte a la comprensión de algunos de los retos a los que aún se enfrenta la joven democracia mexicana, pero, además, que contribuya a enriquecer el debate académico y despierte nuevas interrogantes e inquietudes de investigación.

*Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación*

# ARTÍCULOS



# El Tribunal Electoral entre el activismo y la garantía de los derechos político-electorales. Acerca de la (i)legitimidad de excluir a las candidaturas independientes de la asignación de cargos de representación proporcional\*

*The Mexican Electoral Court among activism and the safeguard  
of political rights. About the (il)legitimacy of excluding non-partisan  
candidacies of the assignment of proportional representation charges*

Arturo Colín Aguado (México)\*\*

Fecha de recepción: 22 de enero de 2019.

Fecha de aceptación: 30 de mayo de 2019.

## RESUMEN

¿Es legítimo que los tribunales revisen si las decisiones políticas adoptadas en la ley se ajustan a los principios y derechos reconocidos en la Constitución? En el artículo se responde a esta pregunta a partir de la defensa de una concepción pospositivista del derecho, con base en la cual se admite que las autoridades jurisdiccionales —particularmente los tribunales constitucionales, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—

---

\* Una primera versión de este texto se presentó por el autor como trabajo final para obtener el grado de máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante, certificado en noviembre de 2017.

\*\* Abogado por la Facultad Libre de Derecho de Monterrey. Secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [augusto.colin@te.gob.mx](mailto:augusto.colin@te.gob.mx).

resuelvan los problemas jurídicos que se les plantean, considerando los principios y valores que se reconocen en el orden constitucional del Estado. De esta manera, se justifica la importancia para una democracia constitucional de que exista un tribunal que pueda controlar racionalmente la validez jurídica de la ley. Para ello, se expone y defiende un criterio adoptado por el Tribunal Electoral, en el cual consideró que es inconstitucional la exclusión de las candidaturas independientes de la distribución de cargos de representación proporcional cuando el propio modelo hace viable su participación, pues esa situación se traduce en una violación del derecho a ser votado en condiciones de igualdad, del valor igualitario del voto y de las propias finalidades del principio de representación proporcional.

**PALABRAS CLAVE:** pospositivismo, Estado constitucional, candidaturas independientes, representación proporcional.

## ABSTRACT

Is it justified that courts review if political decisions adopted in law adjusts to the principles and rights recognized in the Constitution? In this article the question is answered by defending a post-positivism conception of Law, based on which it is admissible that the judicial authorities —particularly constitutional courts, such as the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary— solve the legal matters that are raised considering the principles and values that are recognized in the constitutional order of the State. Thus, it is justified the relevance for a constitutional democracy of the existence of a court that controls —in a rational way— the legal validity of law. Hence, it is presented and supported a judgment of the Mexican Electoral Court, in which it is decided that the exclusion of the non-partisan candidacies of the assignation of proportional representation charges —despite the fact that the electoral model itself makes viable its participation— is unconstitutional, because it supposes a violation of the right of being elected in equal conditions, of the equal value of vote and of the own purposes of the proportional representation system.

**KEYWORDS:** post-positivism, Constitutional State, non-partisan candidacies, proportional representation.

## Introducción

El diseño de un exhaustivo sistema de medios de impugnación en materia electoral a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que se erige como un órgano de control de la constitucionalidad de las reglas del juego y de la manera como son aplicadas, puede apreciarse —a primera vista— como algo positivo en un contexto político como el de México. Es común que los partidos manipulen el aparato estatal —incluido el orden normativo— para mantener el poder. La situación ha llevado a sostener que en el país se vive en una *partidocracia*, en la que los partidos políticos acuerdan entre sí la distribución del poder y hacen poco por rendir cuentas y velar por los intereses de la ciudadanía.

La judicialización de la política, bien entendida, es indispensable para una democracia constitucional, pues —entre otras cosas— la renovación del poder político debe darse en un marco de respeto de los valores sustantivos que se incorporan a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), como la autenticidad de las elecciones y el establecimiento de condiciones para que los derechos político-electorales se ejerzan de manera efectiva, igualitaria y libre. En ese sentido, Luigi Ferrajoli destaca el diseño institucional de México —integrado principalmente por el Instituto Nacional Electoral y el TEPJF— como un ejemplo del establecimiento de órganos que abonan a “la correcta formación de la representación política” (Ferrajoli 2011, 184-5).<sup>1</sup>

Sin embargo, la creación de un tribunal constitucional que se desenvuelva de manera específica en el ámbito político genera el riesgo de que

---

<sup>1</sup> Ferrajoli ha identificado diversos órdenes de garantías que están dirigidos a preservar “la relación representativa entre electores y elegidos respecto de factores más específicos de manipulación y distorsión”, en los cuales se encuentra uno orientado a evitar “la coincidencia entre controladores y controlados”, es decir, de los contendientes en el proceso electoral —como lo serían los partidos políticos— respecto a las autoridades encargadas de su desarrollo y supervisión. En ese sentido, el autor hace énfasis en la necesidad de que se establezcan “instituciones electorales de garantía separadas e independientes de las funciones y de las instituciones representativas de gobierno y destinadas al control no sólo de las incompatibilidades sino, más en general, de la regularidad de los procedimientos electorales” (Ferrajoli 2011, 184-5).

—en los hechos— se extralimite en su función y pretenda tomar decisiones con base en razones que van más allá de lo exigido por el orden jurídico (incluso lo previsto en la Constitución). En diversos espacios académicos se ha dado cuenta de sentencias en las que se considera que hubo ese apartamiento del derecho.<sup>2</sup> Frente a tal situación se podrían proponer al menos dos soluciones:

- 1) Restringir la atribución de control del Tribunal Electoral o recomendar que adopte una postura de autocontención, más bien formalista.
- 2) Exigir una mayor técnica argumentativa y justificación de las determinaciones del Tribunal, sobre todo en aquellas en que resuelve la invalidez de leyes electorales o de resultados electorales, partiendo de que estas tienen una legitimidad democrática que sustenta su validez *prima facie*.

La primera de esas soluciones es defendida en un trabajo de Leopoldo Gama, titulado “Imperio de la ley y activismo judicial (electoral): ¿la práctica judicial en un modelo de constitucionalismo fuerte?” (Gama s. f.). El autor sostiene que apelar a principios (constitucionales) para la solución de controversias en materia electoral es una forma de hacer política que, en última instancia, daña el imperio de la ley. Asimismo, refiere que “la regulación de la política no puede realizarse exitosamente si los jueces electorales elaboran juicios morales para identificar, en cada caso, lo que el Derecho prescribe” (Gama 2016, 143). Esa forma de actuar —para Gama— es activismo judicial; por ello defiende que el TEPJF —partiendo de una concepción

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, Sergio López Ayllón y Pedro Salazar Ugarte han propuesto que la explicación del fenómeno de que el Tribunal Electoral se aleje en ocasiones de sus precedentes se debe a que “existen ciertos casos en que, para resolver, se acude a principios materiales originados en la política, que generan una resolución diversa a los precedentes y por ello se alejan del razonamiento jurídico estricto. Las decisiones después se ‘racionalizan’ mediante una argumentación que intenta darle un soporte jurídico puro, pero que en realidad refleja cambios de criterio orientados por la política” (Salazar y López 2016, XIII). También véase Córdova y Salazar (2009).

del derecho apegada al positivismo ético— debe autolimitarse y, en consecuencia, dar prevalencia a la ley como fruto de los acuerdos adoptados por las distintas corrientes políticas.

Para respaldar su postura, el autor realiza un análisis crítico de dos sentencias del Tribunal Electoral; en una de estas la problemática a resolver consistía en determinar si una disposición legal que impide que quienes participan mediante candidaturas independientes accedan a cierto cargo público (regidurías de representación proporcional) es constitucional o no. El TEPJF resolvió que esa exclusión contravenía diversos derechos y principios reconocidos en la Constitución.

Para quien esto suscribe, ese caso y otros en los que se sostuvo el mismo criterio sirven para sustentar una tesis contraria a la defendida por Gama. Estos precedentes son muestra del papel de garante que puede desempeñar el Tribunal Electoral en relación con los derechos político-electorales de la ciudadanía. Esto sobre todo en un contexto de apertura política, caracterizado por la inclusión de figuras orientadas a promover una mayor participación de la ciudadanía en el ámbito público, como lo son las candidaturas independientes.

Quien suscribe comparte la preocupación que impulsa la tesis del autor, pero parece que esta es insostenible en un Estado constitucional de derecho o democracia constitucional. De esta manera, se defiende que la solución podría estar en tomar en serio el enfoque argumentativo del derecho en el marco del fenómeno del constitucionalismo. En tal sentido, Manuel Atienza ha explicado que uno de los elementos característicos de un Estado constitucional es el reconocimiento de “ciertos derechos fundamentales que limitan o condicionan la producción, la interpretación y la aplicación del Derecho”, de lo cual se sigue que los despliegues de los poderes públicos, incluido el del Legislativo, son limitados y tienen que “justificarse en forma mucho más exigente”. De esta manera, señala que se materializa “un incremento en cuanto a la tarea justificativa de los órganos públicos y, por tanto, una mayor demanda de argumentación jurídica” (Atienza 2006, 17).

Así, la postura que se defenderá en este artículo parte de la concepción pospositivista del derecho de la escuela alicantina, la cual pretende aportar metodologías y herramientas para que los operadores jurídicos —especialmente los tribunales— cumplan con sus funciones en el marco de un Estado constitucional.

Para justificar la tesis de este trabajo, se seguirá el siguiente orden de exposición. En un primer momento, se desarrollarán algunas ideas para facilitar la comprensión de los criterios que serán objeto de análisis y de las conclusiones a las que se llegará. Después, se trazará la argumentación sostenida en diversas sentencias que dieron lugar a la línea jurisprudencial del Tribunal Electoral relativa a la inconstitucionalidad de que se prohíba a las candidaturas independientes participar en la distribución de regidurías bajo el sistema electoral de representación proporcional. Posteriormente, se sintetizarán las críticas de Leopoldo Gama, tanto las generales como las dirigidas de manera específica a la sentencia del TEPJF a la que se ha hecho referencia. A partir de estas, en un apartado posterior se justificará por qué el criterio es un ejemplo de un adecuado control de constitucionalidad de una decisión legislativa que podría calificarse de arbitraria.

Para ello, se realizará una reconstrucción de las premisas normativas de las que partió el análisis del Tribunal Electoral. También se sustentará con otras sentencias del TEPJF en las que ha validado regímenes que no consideran a las candidaturas independientes para la distribución de cargos de representación proporcional, las cuales reflejan que el razonamiento jurídico en que se ha apoyado es más refinado que como se le ha presentado.

Las ideas desarrolladas permitirán concluir que —contrario a lo que sostiene Gama— lo resuelto por el Tribunal Electoral en esos casos no refleja un activismo judicial, sino un adecuado desempeño de su potestad de control de constitucionalidad. Se reitera que, al parecer, se parte de una preocupación legítima por atender una problemática urgente, pero la propuesta del autor no se ajusta al modelo de organización político-jurídico de democracia constitucional adoptado en México. Por ello, se insiste

en que una respuesta más plausible se encuentra en el constitucionalismo pospositivista que presenta Atienza, el cual destaca la importancia de la argumentación jurídica en la justificación racional de los enunciados normativos que se desprenden de los principios reconocidos en las constituciones, como parámetros de control de la validez de todo acto de autoridad, como son las leyes.

### *Cuestiones preliminares*

En este apartado se explicarán de manera concreta tres temas que son importantes para entender el contexto en que se emitieron los criterios del Tribunal Electoral que serán estudiados.

#### **Control de constitucionalidad en materia electoral en México**

El actual modelo de control de constitucionalidad de la legislación electoral es de reciente conformación.<sup>3</sup> En un principio no se dispuso la potestad del Tribunal Electoral de revisar la validez constitucional de las leyes. Desde 1996, la Constitución establece que la acción de inconstitucionalidad, medio para el control en abstracto de normas generales, que es de competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), es “la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución” (CPEUM, artículo 105, fracción II, 2018).

Este precepto llevó a la Suprema Corte a sostener que el Tribunal Electoral no estaba facultado para controlar la validez constitucional de la legislación en la materia.<sup>4</sup> Dicho criterio representaba un problema para el derecho de acceso a la justicia en relación con las limitaciones de los derechos político-electorales previstas en el ámbito legal, pues la acción de

<sup>3</sup> Para una explicación más detallada, véase Luna (2008).

<sup>4</sup> Precisamente, el criterio se adoptó a partir de la resolución de una contradicción de criterios originada en un caso en que el Tribunal Electoral declaró la inconstitucionalidad de una norma legal y la inaplicó al caso concreto (jurisprudencia P./J. 25/2002).

inconstitucionalidad solo puede promoverse por un número limitado de sujetos (por ejemplo, minorías parlamentarias o partidos políticos); por ende, a la ciudadanía —en lo individual o como colectivo— no se le reconoce legitimación para ello. A lo anterior se suma que el juicio de amparo —principal mecanismo de protección de los derechos fundamentales— no procede en contra de actos o resoluciones en materia electoral.

Uno de los casos paradigmáticos que contribuyó a cambiar ese vacío institucional está relacionado, precisamente, con el tema de las candidaturas independientes. En 2004, Jorge Castañeda Gutman solicitó su registro como candidato independiente para la presidencia de México, lo cual fue negado por el entonces Instituto Federal Electoral con fundamento en el artículo 175 del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se establecía que la postulación de candidaturas solo podía realizarse por medio de un partido político. Esa determinación se controvirtió mediante un juicio de amparo, mismo que fue declarado improcedente en primera instancia y, después, confirmado en revisión por la Suprema Corte. La decisión se fundamentó en que el control de la validez de las leyes electorales estaba limitado a la acción de inconstitucionalidad.

El ciudadano llevó el asunto ante el sistema interamericano de derechos humanos y, después del trámite correspondiente, este se resolvió mediante una sentencia dictada el 6 de agosto de 2008 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la cual determinó la responsabilidad del Estado mexicano por la violación del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en el que se reconoce el derecho a la protección judicial, debido a que en la normativa del país no había un recurso efectivo que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó que, “para ser capaz de restituir a la presunta víctima en el goce de sus derechos en ese caso, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debía posibilitar a la autoridad competente evaluar si la regulación legal establecida en el Código Federal en materia electoral, y que alegadamente

Cabe destacar que antes de que se resolviera el caso expuesto, aunque sin duda impulsada por el mismo, se publicó una reforma que modificó el artículo 99 de la CPEUM,<sup>6</sup> en el sentido de habilitar a las salas del Tribunal Electoral para resolver la no aplicación de leyes electorales que se calificaran como inconstitucionales.

De esta manera, se conformó un modelo mixto de control de constitucionalidad de las leyes en materia electoral, integrado por el control concentrado y abstracto que realiza la Suprema Corte y por el de carácter difuso que ejerce el Tribunal Electoral a partir de la aplicación de la normativa en casos concretos. Es conveniente apuntar que en este modelo se mantiene una especie de relación jerárquica entre la SCJN y el TEPJF, pues este no puede conocer de un asunto en el que se haga valer la inconstitucionalidad de una norma electoral cuando la misma se hubiese validado por aquella al resolver una acción de inconstitucionalidad (LGSMIME, artículo 10, numeral 1, inciso f, 2018).

### **Principio de representación proporcional en el sistema electoral mexicano**

La elección de órganos de gobierno en México se realiza mediante un régimen mixto, el cual incorpora los principios o sistemas de mayoría relativa y de representación proporcional. Con el primero la opción política con la mayor cantidad de votos se lleva el triunfo. Durante muchas décadas el sistema electoral del país se rigió exclusivamente por ese principio, pero mediante una reforma constitucional en 1977 se introdujo el principio de representación proporcional para la elección de la Cámara de Diputados

---

restringía de forma no razonable los derechos políticos de la presunta víctima, era compatible o no con el derecho político establecido en la Constitución, lo que en otras palabras significaba revisar la constitucionalidad del artículo 175 del [Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales]". También destacó aspectos como que el recurso de amparo no era procedente en materia electoral, el carácter extraordinario de la acción de inconstitucionalidad y la ineffectividad del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para impugnar la no conformidad de una ley con la Constitución (Corte IDH, párrafos 130 y 131, 2008).

<sup>6</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007.

y de los ayuntamientos,<sup>7</sup> el cual se amplió posteriormente a la integración de la Cámara de Senadores y de las legislaturas estatales.<sup>8</sup> De esta manera se integró el régimen mixto para la elección de los órganos de gobierno que son colegiados.

El principio de representación proporcional supone que un número de escaños o lugares se asignen atendiendo al porcentaje de votación obtenido por cada opción política. La finalidad que se persigue es reflejar de manera más exacta la representatividad de las fuerzas políticas, pues todos los votos, incluidos los emitidos a favor de quienes no ganaron por mayoría relativa, se toman en cuenta para designar ciertos cargos. En otras palabras, se busca la representatividad en la integración del órgano en proporción a la votación que se recibe (de ahí su nombre).<sup>9</sup> Este sistema también tiene como consecuencia una mayor pluralidad política, que supone que el órgano de gobierno esté integrado por todas las fuerzas políticas que hayan obtenido un respaldo relevante por parte del electorado.

La generalidad con que están formulados los preceptos constitucionales en los que se ordena incorporar el principio de representación proporcional ha llevado a la Suprema Corte a sostener que las legislaturas de cada entidad federativa tienen una amplia libertad para reglamentarlo, pero también ha precisado que no pueden contravenir las bases generales dispuestas en la Constitución para dar efectividad al régimen electoral mixto (jurisprudencia P./J. 67/2011 [9a.]). La posibilidad de participar en la repartición de los espacios vía representación proporcional por lo usual se

---

<sup>7</sup> Con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977 se modificaron, entre otros, los artículos 52, 54 y 115 de la Constitución.

<sup>8</sup> La reforma del 22 de agosto de 1996 implicó el cambio de los artículos 56 y 116, fracción II, de la Constitución.

<sup>9</sup> Dieter Nohlen señala que “a diferencia de la fórmula mayoritaria, aquí se otorga —al menos de manera aproximada— un mismo valor de logro a cada voto. Una proporción mucho mayor del electorado ve su participación coronada con el éxito, puesto que sus votos contribuyeron a la obtención de escaños por parte de un partido político. Para los candidatos y simpatizantes de los partidos políticos vale la pena luchar por cada voto, lo cual puede significar además una mayor vitalidad en la competencia partidaria y en la participación electoral” (Nohlen 2012, 3).

condiciona a la obtención de una votación mínima y a que no se hubiesen obtenido todos los cargos por el sistema de mayoría relativa.

Como se mencionó, el principio de representación proporcional también debe observarse para la conformación de los ayuntamientos, que son los órganos de gobierno de los municipios, base de la división territorial y de la organización administrativa de las entidades federativas que integran la república mexicana (CPEUM, artículo 115, fracción VIII, 2018). Los ayuntamientos se integran, generalmente, por la presidencia municipal, sindicaturas y regidurías. En relación con este último cargo, lo ordinario es que algunas se elijan por mayoría relativa y otras por representación proporcional. Es precisamente respecto a las regidurías de esta última que se generaron las controversias que ha estudiado el Tribunal Electoral.

### **Implementación de las candidaturas independientes**

Las candidaturas independientes han tenido una historia peculiar en México. Se transitó de la libertad de regularlas a un periodo en el que se prohibió de manera explícita su implementación —por disposición constitucional en las entidades federativas y legal en el ámbito federal—, hasta su establecimiento —mediante una reforma del 9 de agosto de 2012— en la fracción II del artículo 35 de la Constitución, como vía para el ejercicio del derecho a ser votado.<sup>10</sup>

El reconocimiento de este medio de participación estuvo precedido por diversos movimientos sociales que demandaban la posibilidad de que se presentaran plataformas alternativas a las de los partidos políticos. Entre dichos casos destaca el de Castañeda Gutman que, cabe recordar, llegó

---

<sup>10</sup> Cabe destacar que posteriormente se hicieron dos modificaciones constitucionales relacionadas con esta figura; una con el objeto de eliminar la prohibición explícita para contemplar las candidaturas independientes en el ámbito estatal prevista en el inciso e de la fracción IV del artículo 116 constitucional, cuyo mantenimiento seguramente fue un error (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2013), y otra para asegurar que quienes participaran por esa vía recibieran como prerrogativas tiempos de radio y televisión, así como financiamiento público (publicada el 10 de febrero de 2014).

a instancias internacionales. A pesar de que la Corte IDH resolvió que no había una exigencia derivada de la CADH de permitir las candidaturas independientes, ese caso, sin duda, abonó a la presión social para que se abriera el ámbito de la política a esa forma de postulación. También debe resaltarse que la resistencia cedió ante el aumento de lo que se ha llamado una crisis de representación política, caracterizada por los altos índices de desconfianza e insatisfacción respecto a los partidos políticos.<sup>11</sup>

Con la previsión del deber de implementar las candidaturas independientes en los sistemas electorales se integró un régimen de postulación de carácter mixto. Son varios los objetivos que pueden perseguirse con la incorporación de las candidaturas no partidistas, entre los que destacan la ampliación de los canales de participación de la ciudadanía y, a partir de la potencial presentación de opciones políticas alternativas, una revitalización de la competencia electoral que obligue a los partidos a renovarse y acercarse nuevamente al gobernado.<sup>12</sup>

Ahora, los preceptos de la Constitución se limitan a reconocer —de manera amplia— que el derecho a ser votado puede ejercerse de manera independiente a los partidos políticos, y establecen explícitamente que en los ordenamientos electorales se determinarán los requisitos, bases, condiciones, términos, derechos y obligaciones para tal efecto.<sup>13</sup> ¿Esa formulación

<sup>11</sup> Para una explicación detallada de los aspectos señalados, véase Rodríguez (2015).

<sup>12</sup> En el texto de Reyes Rodríguez (2015) también se exponen las finalidades que se pretenden alcanzar con esta figura, en atención a lo establecido en las distintas iniciativas en que se originó la reforma constitucional en materia política de 2012. También véase Astudillo (2016, pie de página 28).

<sup>13</sup> En la Constitución se señala que entre los derechos de la ciudadanía está el de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y se dice que el derecho de solicitar el registro de candidaturas corresponde —además de los partidos políticos— a quienes “soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación” (CPEUM, artículo 35, fracción II, 2018). Asimismo, se dispone que en las constituciones y leyes de las entidades federativas en materia electoral se definirá “el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes [y se fijarán] las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular” (CPEUM, artículo 116, fracción IV, incisos k y p, 2018).

implica que los órganos legislativos pueden definir con absoluta libertad los requisitos y demás aspectos relativos a las candidaturas independientes?, ¿qué pasa si se imponen requisitos que no tienen una razón de ser o que son exagerados?, ¿es legítimo que en la regulación se les excluya —discrecionalmente— de la posibilidad de postularse y, en consecuencia, de acceder a ciertos cargos de elección popular? Precisamente, en los asuntos que resolvió el Tribunal Electoral tuvo que considerar el alcance de la libertad de las legislaturas para configurar el régimen de las candidaturas independientes, considerando que se trata de un medio para el ejercicio de un derecho fundamental.

*Línea jurisprudencial de la inconstitucionalidad  
de excluir a las candidaturas independientes de la  
asignación de regidurías de representación proporcional*

La crítica de Leopoldo Gama parte de los asuntos en los que el Tribunal Electoral calificó como inconstitucional un artículo de la legislación electoral de Nuevo León, en el cual no se permitía que a las planillas de candidaturas independientes se les concedieran regidurías mediante el sistema de representación proporcional, a pesar de que obtuvieron una votación importante en distintos municipios (en algunos casos fueron la segunda o la tercera fuerza electoral). Cabe destacar que el TEPJF ha reiterado su criterio en casos posteriores relacionados con otros procesos electorales. De esta manera, se ha construido una línea jurisprudencial que se recogió en una jurisprudencia (4/2016), la cual es vinculante para las autoridades electorales, tanto las administrativas como las jurisdiccionales.<sup>14</sup>

Sin embargo, la formulación de la tesis no refleja de manera suficientemente precisa y clara la argumentación en que se han sustentado las sentencias del Tribunal Electoral; por ello, en este apartado se realizará una

<sup>14</sup> En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se establece que la jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria para las salas regionales del mismo, para el Instituto Nacional Electoral y para las autoridades electorales locales (LOPJF, artículo 233, 2018).

síntesis del razonamiento mediante el cual ha justificado estas decisiones. No en todas las sentencias se siguen exactamente las mismas consideraciones, pero parece que es posible identificar argumentos centrales que son la base del criterio que se ha adoptado de manera consistente. Tomar en cuenta otros casos que —por razones de temporalidad— no fueron considerados por Gama no incide en su crítica, pues esta parte de aspectos generales que son comunes en todos ellos.

Antes, resulta conveniente precisar el curso que siguió la construcción de la línea jurisprudencial, para lo cual se tomará como apoyo la clasificación de las sentencias que hace Diego López Medina (López 2000, 161-6). La problemática que encabeza la línea jurisprudencial se traduciría en la interrogante: ¿es constitucional que se excluya a las candidaturas independientes de la designación de regidurías de representación proporcional? Pues bien, cabe precisar que en 2013 el Tribunal Electoral resolvió el primer asunto —relativo a Zacatecas— en que se presentó esta cuestión, declarando que la regulación era válida porque entraba en la libre configuración normativa del legislador (SUP-JRC-76/2013 y acumulados). Se trata de una solución contraria a la que adoptó después.

Ahora bien, los fallos relacionados con las elecciones de 2015 en Nuevo León (SUP-REC-564/2015 y acumulados; SUP-REC-562/2015 y acumulado; SUP-REC-577/2015)<sup>15</sup> pueden calificarse como sentencias hito, puesto que con ellas se fundó la línea y, además, se hizo un cambio de criterio. Se determinó que era inconstitucional no contemplar a las candidaturas independientes en la designación de dichos cargos, aunque era viable realizar una interpretación conforme de la regulación con la que se posibilitaba su inclusión. En tanto, las sentencias relativas a los procesos

---

<sup>15</sup> También deben destacarse las sentencias de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral que fueron revisadas mediante los fallos señalados, pues se trata de las pioneras en cuanto a considerar que la exclusión de las candidaturas independientes de la distribución de regidurías de representación proporcional es inconstitucional (SM-JDC-535/2015, SM-JRC-231/2015 y SM-JDC-561/2015 acumulados y SM-JRC-167/2015 y acumulado).



Los símbolos del esquema pueden entenderse en los siguientes términos:

Pa. ¿Es constitucional que se prohíba la participación de las candidaturas independientes en la asignación de regidurías de representación proporcional?

Ab. Los órganos legislativos tienen una amplia libertad de configuración normativa para reglamentar tanto el principio de representación proporcional como las candidaturas independientes.

1b. Los artículos 115, fracción VIII, y 116, fracción II, de la Constitución, establecen que la normativa de las entidades federativas reglamentarán el principio de representación proporcional.

2b. En los artículos 35, fracción II, y 116, fracción IV, incisos k) y p), de la Constitución, se dice que para poder participar mediante una candidatura independiente se deben satisfacer las bases, requisitos, condiciones y términos que se establezcan en las leyes.

Qc. ¿La libertad de configuración normativa del principio de representación proporcional y de las candidaturas independientes es absoluta? ¿La exclusión de las candidaturas independientes de la designación de los cargos de representación proporcional puede fundamentarse, sin más, en esa amplia potestad?

Ad. La respuesta a la pregunta anterior es no, pues se requiere valorar si la regla en cuestión es razonable; esto es, si se ajusta a las finalidades del principio de representación proporcional y si no implica una incidencia injustificada en los derechos político-electorales de votar y ser votado. Se debe determinar si la regla supone un trato diferenciado legítimo entre las candidaturas partidistas y las independientes.

1d. Con sustento en el principio de supremacía constitucional, la reglamentación no puede contravenir las bases y finalidades del principio de representación proporcional ni vulnerar los derechos de votar y ser votado.

Ae. En principio, se debe considerar a las candidaturas independientes en la asignación de cargos bajo el sistema de representación proporcional, salvo que haya una razón que justifique lo contrario.

1e. Las candidaturas independientes son compatibles con el principio de representación proporcional, considerando que este tiene por objeto que la expresión del electorado en el voto se traduzca en cargos públicos y que todas las opciones políticas estén representadas según el respaldo popular que tengan.

2e. Las candidaturas ciudadanas participan en la jornada electoral en las mismas condiciones que las candidaturas de partidos políticos, por lo que pueden alcanzar un cierto grado de representatividad que justifique su integración en el órgano de gobierno.

Af. No se advierte una finalidad legítima que justifique que se prohíba la participación de las candidaturas independientes en la asignación de regidurías de representación proporcional. No hay una razón para que se brinde un trato diferenciado a las candidaturas independientes respecto a las partidistas.

1f. La votación que sirve de base para la designación de las regidurías de representación proporcional es exclusivamente la correspondiente al municipio en cuestión. Las candidaturas independientes, por sí mismas, pueden alcanzar el porcentaje de votación mínimo (el grado de representatividad necesario) para tener derecho a la asignación de regidurías de representación proporcional.

2f. Las candidaturas independientes están en aptitud de satisfacer la totalidad de requisitos legales para participar en la asignación de cargos de representación proporcional.

Ag. Al no existir una razón que justifique la prohibición de que las candidaturas independientes sean parte de la distribución de regidurías de representación proporcional, la regulación se traduce en una violación de diversos principios constitucionales.

1g. Se vulnera el derecho a ser votado en condiciones de igualdad porque las planillas de candidaturas independientes participan en las mismas circunstancias que las partidistas, por lo que pueden obtener un grado de respaldo o representatividad relevante.

2g. Se afecta el carácter igualitario del sufragio pues a la votación emitida a favor de una candidatura independiente se le suprime de eficacia respecto al sistema electoral de representación proporcional. El valor de esos votos es menor que el de los sufragios a candidaturas partidistas, en el sentido de que únicamente se consideran para el sistema de mayoría relativa.

3g. Se contravienen las finalidades mismas del principio de representación proporcional porque, por un lado, el órgano no estará conformado de la manera más apegada a la votación recibida por cada fuerza política (proporcionalidad) y, por el otro, se deja fuera a una plataforma política con un respaldo relevante del electorado (pluralidad).

Ah. Las determinaciones que ha adoptado la Suprema Corte en relación con la cuestión objeto de análisis no implican un criterio vinculante para el Tribunal Electoral.

Sa. La prohibición de que las planillas de candidaturas independientes participen de la asignación de regidurías de representación proporcional es inconstitucional.

El esquema presentado permite observar con suficiente precisión la línea de razonamiento con la cual el Tribunal Electoral ha justificado que, en principio, las disposiciones normativas que prohíben la participación de las planillas de candidaturas independientes en la repartición de las regidurías de representación proporcional son inconstitucionales. Según se ha señalado, para Gama este criterio supone un caso de activismo judicial, lo cual significa —desde su punto de vista— que el TEPJF se apartó de manera indebida de lo previsto en la ley con base en juicios morales sustentados en principios previstos en la Constitución y en convenciones internacionales. En el siguiente apartado se expondrán con mayor detalle las críticas que Gama formula respecto a la decisión del órgano jurisdiccional.

### *Una versión del “imperio de la ley”*

Leopoldo Gama desarrolla una propuesta de la manera en que —en su opinión— debe administrarse la justicia en materia electoral, sobre todo

tratándose de controversias relacionadas con una supuesta disconformidad de la legislación con los principios y derechos que se reconocen en la Constitución. Su premisa central es la necesidad de respetar el “imperio de la ley”, con base en las ideas de Francisco Laporta, lo cual entiende como un rasgo característico de un Estado de derecho, con independencia de que sea de carácter constitucional o no. La conclusión a la que llega es que los jueces precisan adoptar una conducta de autorrestricción y, consecuentemente, ajustarse de manera estricta a lo que dispone la legislación. En el texto del autor es posible identificar ideas generales y otras dirigidas de manera específica a criticar la tesis del Tribunal Electoral a la que se ha hecho referencia en este trabajo.

### **Críticas generales**

El autor expone que el imperio de la ley implica que en la creación de las leyes se satisfagan ciertos parámetros formales (autoridad competente, conforme a un procedimiento previo, publicidad, generalidad, no retroactividad y claridad), los cuales tienen por objeto que aquellas sean previsibles para el gobernado. Esta caracterización permite traducirlo en un principio de legalidad.

Después, Gama resalta que este principio también tiene un fundamento moral, pues constituye un instrumento para proteger la autonomía de las personas: es necesario establecer reglas e instituciones para que cada quien pueda diseñar su plan de vida, pues se asegura la previsibilidad de las consecuencias jurídicas que tendrá su actuar. El hecho de que tenga esa fundamentación moral lo hace coincidir con algunos derechos fundamentales y, por ende, el paso a un Estado constitucional no afecta su vigencia. También hace énfasis en los motivos por los que las leyes, cuando son creadas de manera democrática, merecen respeto. Resalta que la legislación es el resultado de consensos y compromisos entre las fuerzas políticas que representan los principales desacuerdos en la sociedad.

El autor pasa a reconocer la percepción que hay acerca de la forma en que se toman decisiones en el Congreso mexicano, así como la desconfianza generalizada de la ciudadanía hacia la política y los partidos. Sin embargo, manifiesta que de esa situación no se sigue que el remedio sea depositar la confianza de los ciudadanos en la judicatura, sino, más bien, reforzar el imperio de la ley.

Seguidamente, el autor expone que el principio de legalidad cobra todavía más importancia en materia electoral debido a la anticipación con que los partidos políticos deben diseñar sus estrategias políticas (previsibilidad). Por ello, manifiesta que las sentencias activistas, en las que se pretende extraer reglas de actuación concretas a partir de principios abstractos, restan normatividad al derecho electoral. También señala que la complejidad de valores y multiplicidad de fines que se pretenden proteger mediante la legislación electoral hacen más difícil la lectura judicial de los principios constitucionales y convencionales. En particular, refiere que en las controversias electorales, en muchas ocasiones, no solamente se actualiza un choque entre dos principios, sino que se requiere una valoración más compleja por la red de elementos que están implicados, lo cual —a su parecer— “desborda la posibilidad de un control racional de la ponderación” (Gama 2016, 161).

A partir del principio de legalidad, el autor también sostiene que los jueces, al ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad, deben tomar con bastante seriedad la presunción de constitucionalidad de las leyes. Señala que ese principio —siguiendo a Víctor Ferreres— supone una carga de argumentar de manera convincente que se da una incompatibilidad entre la ley y la Constitución. La inobservancia de la ley solo estaría justificada cuando los jueces sean capaces de derrotar esa presunción. Para Gama, debido a la presunción de constitucionalidad de la ley —la cual ha sido reconocida por la Suprema Corte— en México se tiene un modelo de constitucionalismo débil.

El autor sustenta en lo expuesto su conclusión de que en la materia electoral se deben preferir: las reglas a los principios, la subsunción a la ponderación, la centralidad del legislador a la del juez, la ley a la Constitución. En su opinión, “las negociaciones y compromisos que se sitúan en la génesis de las leyes electorales no deberían reabrirse por el juez apelando a principios” (Gama 2016, 149). El juez debe someter la política a la ley, no a los principios abstractos.

### **Críticas acerca del criterio relativo a las candidaturas independientes**

El autor destaca que la Suprema Corte y el Tribunal Electoral han adoptado criterios contrastantes en relación con la controversia. Se cuestiona si del principio de participación política es posible extraer una obligación tan concreta como reconocer que las candidaturas independientes pueden acceder a regidurías de representación proporcional. También se pregunta qué órgano está en mejor posición para valorar esa decisión, ¿el legislativo o el jurisdiccional?

De esta manera, Gama afirma que el Tribunal Electoral adoptó una posición judicial activista, pues —a diferencia de la Suprema Corte— soslayó la libertad de configuración que tenía el legislador, con lo cual vulneró un elemento autoritativo del derecho. A consideración de dicho autor, la SCJN adoptó una interpretación de acuerdo con el derecho vigente, no conforme al que debería ser idealmente. Sostiene que el reconocimiento de la libertad de configuración normativa supone la posición más defendible desde el punto de vista de su consistencia lógica y de la justificación externa o material, además de que se construye una doctrina correcta acerca del papel de la justicia constitucional en una democracia plural y caracterizada por graves desacuerdos respecto a los alcances de los derechos fundamentales.

Asimismo, el autor destaca el hecho de que mientras la Suprema Corte ha mantenido una congruencia en los precedentes en los que se ha

pronunciado acerca del tema, la Sala Superior del TEPJF se apartó de lo que había resuelto con anterioridad.

Leopoldo Gama parece decir que las decisiones del Tribunal Electoral se sostienen meramente en la consideración de que, tratándose de las restricciones a los derechos fundamentales, la libertad de configuración de las legislaturas no es absoluta. Por eso manifiesta que, en un modelo normativo donde no hay principios constitucionales absolutos, lo más adecuado para justificar una decisión es ponderarlos y determinar cuál tiene mayor peso, no limitarse a señalar un rasgo inherente a estos. Por otra parte, para el autor, la defensa del carácter igualitario del derecho de acceder a cargos públicos que hace el TEPJF parece implicar que en ningún caso está justificado diferenciar entre los candidatos independientes y los de partido para efectos del acceso a los puestos de elección popular, con independencia de la redacción de la ley.

Por último, el autor critica el que en las sentencias se hubiese razonado que los criterios de la Suprema Corte no eran vinculantes. No obstante, lo más destacable es que señala que

llama la atención que en un modelo de democracia constitucional como el nuestro, que inspira una comprensión argumentativa del Derecho, se apele a la falta de vinculatoriedad de los criterios de la Suprema Corte de Justicia que no han sido aprobados por unanimidad, como si la justificación de las decisiones judiciales dependiera únicamente de un componente autoritativo y no, en cambio, de un criterio discursivo que exige considerar argumentos racionalmente plausibles pronunciados por órganos que integran la misma comunidad jurídica, con independencia de su ascendencia autoritativa. La labor judicial no se trata simplemente de seguir criterios, sino de discutir con estos y desvirtuarlos, si es necesario, sean “obligatorios” o no (Gama s. f., 25).

*De por qué la línea jurisprudencial representa un  
adecuado ejercicio de control de constitucionalidad:  
seguir avanzando hacia el pospositivismo*

La línea jurisprudencial del Tribunal Electoral en análisis es una muestra de la importancia de que exista un órgano que proteja y dé eficacia a los derechos fundamentales que se reconocen en la Constitución frente al poder público. Incluso —o, más bien, sobre todo— cuando este es una manifestación de la voluntad popular por medio de los parlamentos. Este apartado está orientado a justificar tal tesis, a partir de la refutación de las ideas presentadas en el apartado anterior.

Leopoldo Gama parte de premisas que parecen innegables. Sin duda, el principio de legalidad tiene un fundamento moral y mantiene su vigencia en un Estado constitucional. Las leyes, en atención a la legitimidad democrática de que gozan, merecen respeto y deben presumirse como constitucionales. Además, los órganos legislativos tienen un amplio margen de apreciación en la difícil tarea de instrumentar un orden jurídico que armonice el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y otros principios que son esenciales para la organización del Estado.

También es cierto que en la actualidad, al menos en México, es común que los tribunales pretendan justificar cualquier decisión mediante un discurso de tutela de los derechos humanos, lo cual deja por completo de lado la técnica jurídica.<sup>17</sup> Ello puede implicar la inobservancia de decisiones

---

<sup>17</sup> José Ramón Cossío Díaz, ministro en retiro de la Suprema Corte, expone de manera muy puntual la problemática. Primeramente, destaca que plantear el discurso de los derechos humanos en términos puramente emotivos puede chocar con el “discurso que trata de racionalizar la aplicación del derecho a través de la argumentación” (Cossío 2013, 93-4). En general, acusa que se pretende refutar cualquier regulación de los derechos humanos con el argumento de su carácter importante y universal. En particular, explica que en muchas demandas y sentencias se utiliza el derecho humano como si justificara —en sí mismo— la postura sostenida, pero se dejan de lado otros elementos normativos que serían propios de la cadena argumentativa. En ese sentido, el jurista mexicano identifica al menos dos consecuencias negativas de la situación: por un lado, el uso meramente retórico de los derechos humanos, sin el empleo de una técnica jurídica adecuada y clara, puede desgastar el propio discurso y, en última instancia, deslegitimar la labor jurisdiccional; por el otro, justificar una postura o una decisión a partir de la mera invocación de

políticas adoptadas de manera legítima sin que haya una verdadera justificación para hacerlo.

Pero de esas consideraciones no se sigue, sin más, que deba haber un respeto irrestricto a las decisiones políticas expresadas en la ley, o bien que en todos los casos se deba dar prevalencia a estas en razón de la complejidad de realizar un control racional de su contenido, derivada del carácter abierto en que por lo general se formulan las disposiciones constitucionales. Al menos no en un Estado constitucional como el de México.

Decisiones judiciales como las que se estudian, que reflejan un compromiso por brindar razones para justificar que una ley es arbitraria y que, por tanto, incide de manera ilegítima en el ejercicio de ciertos derechos fundamentales, evidencian que los esfuerzos se deben centrar en depurar las técnicas y metodologías con las que se pretende racionalizar esas determinaciones, no en negar la potestad con base en la que se adoptan.

### Situarse en el constitucionalismo

De una persona que sostenga la primacía absoluta del imperio de la ley ante cualquier otro valor solo cabe decir que está desubicada; que ha perdido de vista cómo es el derecho y cómo se debe operar en la actualidad, en el marco de una democracia constitucional. El constitucionalismo se traduce en un modelo de organización político-jurídica en el cual se pretende neutralizar las tensiones existentes entre el principio liberal y el principio democrático mediante un ordenamiento que se coloca en la cima de la jerarquía normativa: la Constitución.<sup>18</sup>

En palabras de Luigi Ferrajoli, dicho modelo tiene por objeto la construcción de un “sistema artificial de garantías constitucionalmente preorde-

---

los derechos humanos ignora que su aplicación a favor de una persona suele implicar un perjuicio para otra (igualmente en el ámbito de sus derechos). En este último punto se evidencian las complejidades relacionadas con las colisiones entre derechos (Cossío 2013).

<sup>18</sup> Para un análisis detallado de la construcción de este modelo de sistema jurídico, véase Salazar (2006).

nado a la tutela de los derechos fundamentales”, en el que la validez de los actos de autoridad —especialmente la emisión de leyes, como expresión de la voluntad de la mayoría— está limitada por requisitos formales —sujeción a un determinado proceso de formación por la autoridad competente— y sustanciales; estos últimos consisten en una exigencia de coherencia con ciertos valores ético-políticos, como la igualdad, la dignidad y los derechos fundamentales de las personas (Ferrajoli 1999, 19). De esta manera, esos derechos condicionan la validez material de las normas producidas, con lo cual se trasciende a una dimensión, a su vez, sustancial de la democracia, puesto que su respeto y satisfacción se erigen como aspectos indisponibles para el ámbito de la política (Ferrajoli 1999, 23-4). Para Ferrajoli, los derechos fundamentales se convierten en factores de deslegitimación de las decisiones y de las no-decisiones de los órganos legislativos (Ferrajoli 1999, 24).

Con independencia de las distintas concepciones del constitucionalismo, lo cierto es que estas parten de la idea común de que toda la producción normativa —en especial las leyes— tiene como límite los valores y derechos que se consagran en la Constitución. De esta manera, se materializa una integración de ciertos valores morales en el ordenamiento cúspide del sistema jurídico;<sup>19</sup> una identificación incuestionable entre la dimensión autoritativa y la valorativa del derecho.

Así, surge la interrogante: ¿en un Estado constitucional es viable asumir un positivismo como el que propone Gama? La respuesta es no. Seguir su tesis llevaría a sabotear la finalidad del constitucionalismo de someter el poder político al respeto de los derechos fundamentales. Estos perderían su carácter de garantías contra-mayoritarias.

---

<sup>19</sup> Incluso un positivista como Ferrajoli —que parte del cambio de paradigma que supone el constitucionalismo— admite que en las constituciones se han incorporado estos valores con contenido moral, por ser altamente compartidos por el gobernado, aunque repara en que ello no implica un abandono de la tesis de la separación del derecho y la moral (Ferrajoli 2014, 97-102).

En ese sentido, Atienza es insistente en que el constitucionalismo evidencia la insuficiencia del positivismo para explicar el derecho y, por ende, para operarlo (Atienza 2017). Como se señaló, en un Estado constitucional la ley debe respetarse por razones no solo autoritativas, sino también valorativas, tal como argumenta Gama. La cuestión es que la legalidad no es el único valor que se debe tomar en cuenta, debe sopesarse con los demás elementos sustanciales que se buscan salvaguardar mediante el sistema jurídico.<sup>20</sup>

De hecho, las teorías pospositivistas del derecho —y del constitucionalismo— destacan el importante peso de la ley, tanto por ser reflejo de la voluntad popular como por su carácter de medio para armonizar y dar eficacia a los valores constitucionales, los cuales necesariamente tienen relaciones conflictivas entre sí.<sup>21</sup> Lo anterior lleva a reconocer —sin problema alguno— ciertas vertientes del principio de legalidad, como la presunción de constitucionalidad de las leyes o la deferencia al legislador. Sin embargo, aceptar lo anterior no supone —como lo plantea Gama— que se tenga un modelo de constitucionalismo de carácter débil. Como él mismo parece aceptar en ciertas partes de su escrito (lo cual incluso deja una sensación de inconsistencia entre algunas de sus premisas y sus conclusiones), la presunción de constitucionalidad de las leyes es derrotable, además de que el margen de libertad de configuración normativa de los órganos legislativos no es absoluto y, por tanto, debe ponderarse con otros principios, como los derechos fundamentales. Lo relevante es que se formulen razones

---

<sup>20</sup> Atienza dice que “el Estado de Derecho no supone solo el respeto al imperio de la ley y a la división de poderes, sino también la defensa y promoción de los derechos fundamentales y la prohibición de arbitrariedad” (Atienza 2017, 115).

<sup>21</sup> Zagrebelsky sostiene que: “la ley expresa, por el contrario, las combinaciones posibles entre los principios constitucionales, que se limitan a establecer los puntos irrenunciables de cualquier combinación. La ley mantiene así su carácter de acto creador de derecho y no viene degradada a mera ejecución de la Constitución. Se configura, sin embargo, como derecho particular y contingente, es decir, como derecho que refleja el punto de vista de los sujetos políticos que ocasional y temporalmente lograr prevalecer en el proceso legislativo en virtud del principio de la mayoría” (Zagrebelsky 1995, 97).

suficientes que justifiquen dejar de lado el principio de legalidad; esto es para demostrar que la regla legal no se apega a los valores del sistema.

Dicho en otros términos, siguiendo a Ángeles Ródenas, las reglas que se establecen en la legislación son razones (para la acción) protegidas; excluyen —en principio— que los órganos de aplicación deliberen acerca de las razones de primer orden relevantes para el caso, pues en ellas ya se definió cuál debe prevalecer. No obstante, esas razones —aunque son protegidas— pueden ser derrotadas, por ejemplo, si la razón subyacente a la regla no es coherente con el sistema de valores que sustentan el orden jurídico. En ese caso, el órgano de aplicación debe justificar que se debió dar prevalencia a otra razón de primer orden, como lo sería un principio constitucional (Ródenas 2012).<sup>22</sup>

En suma, en una democracia constitucional no es admisible sostener un respeto incondicionado de la ley. Las decisiones adoptadas por los órganos democráticos, por su potencial incidencia en los derechos fundamentales, también deben estar debidamente justificadas a la luz de estos.

En ese sentido, parece que la concepción pospositivista del derecho que defiende Atienza es la que se ajusta más a los caracteres y las exigencias del constitucionalismo. Entre otros aspectos, porque:

- 1) Da cuenta de que el sistema normativo se conforma no solo por reglas, sino también por principios, y que ambos tipos de normas fungen un papel para que aquel se oriente a la protección de ciertos valores.
- 2) Parte del entendimiento de la validez de las normas en términos tanto formales como sustantivos.

---

<sup>22</sup> Ródenas expresa que “el moderno auge del constitucionalismo también pondría en entredicho —esta vez desde la tradición del *civil law*— la versión fuerte del positivismo jurídico, al haberse incorporado al derecho un amplio catálogo de valores fundamentales que deben ser seriamente tomados en consideración por los jueces a la hora de resolver los casos. El nuevo paradigma constitucionalista en el que estamos inmersos resulta incompatible con una aplicación mecánica de las normas y obliga al intérprete a realizar constantes ponderaciones para poder concretar tales valores de forma que afecten a las circunstancias del caso” (Ródenas 2012, 90).

- 3) Afirma la existencia de una relación entre el derecho y la moral (los principios y derechos que se positivizan en la Constitución tienen un contenido moral).
- 4) Destaca la necesidad de tratar de justificar racionalmente las decisiones como característica de una sociedad democrática, y parte de que existen criterios objetivos que otorgan un carácter racional a la práctica de la justificación de las decisiones.
- 5) Repara en que la jurisdicción no implica la aplicación automática de la ley, sino que debe tomar en cuenta las exigencias de los principios constitucionales (Atienza 2011, 16-8).

Atienza enfatiza la importancia del enfoque argumentativo del derecho en un Estado constitucional, especialmente en relación con el ejercicio de la jurisdicción. Los jueces no resuelven solo conforme a las reglas, sino que en ciertos casos precisan atender a los principios constitucionales, los cuales —como se ha dicho— tienen un contenido moral, pero que debe sustentarse de manera racional. Atienza pone como modelo un “juez argumentativo”, el cual es consciente de que está obligado a justificar sus decisiones dentro de ciertos límites: el ámbito de lo argumentable con base, exclusivamente, en el derecho (Atienza 2017, 142).

Esta perspectiva argumentativa del derecho cobra especial importancia en relación con el control de constitucionalidad de las leyes, que es un imperativo de un Estado constitucional. Se ha cuestionado la fuente de la legitimación de un órgano judicial para invalidar una decisión adoptada de manera democrática por uno representativo. Ferrajoli sostiene —en relación con su idea de democracia sustancial— que esta legitimidad se sustenta en la sujeción a la Constitución y en la necesidad de crear un órgano de garantía de los derechos fundamentales que esté exento de las influencias de los poderes de mayoría.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> El autor señala que “su fundamento es únicamente la intangibilidad de los derechos fundamentales. Y, sin embargo, es una legitimación democrática de los jueces, derivada de su función de

Atienza plantea que la superación del déficit de legitimidad democrática de los jueces constitucionales se daría mediante

una exigencia más estricta en cuanto al ejercicio del poder; [es decir, que el] discurso justificativo que se contiene en la motivación de las decisiones judiciales [obedezca al] modelo del diálogo racional (Atienza 2011, 49).

En un sentido semejante, Carlos Bernal Pulido vincula la legitimidad de estas decisiones judiciales con su racionalidad o justificación, lo cual supondría que el razonamiento que las sustente siga las reglas de la lógica deductiva y de la argumentación jurídica, y que se construya con base en normas relevantes y pertinentes; también considera el apego a los principios de la racionalidad práctica (consistencia, eficiencia, coherencia, generalización y sinceridad) (Bernal 2012, 50).

Así, pareciera que Gama incurre en una falacia de la falsa oposición al considerar que el constitucionalismo —y el correlativo control de validez de las leyes que le es inherente— se contradice con el imperio de la ley. Cuando alude a una serie de dicotomías (subsunción-ponderación, principios-reglas, legislador-juez, ley-Constitución) se apresura a aferrarse a una de las alternativas, cuando lo cierto es que en un Estado constitucional se requiere encontrar el justo equilibrio entre estas. Son las particularidades de cada caso —el tipo de problemática que entraña— las que constriñen acudir a los principios constitucionales y, de ser necesario, a la ponderación, no a la libre voluntad del juzgador.

Lo expuesto hasta aquí lleva a poner en entredicho la pretensión de dar un peso prácticamente absoluto a la legalidad por encima de cualquier otro valor. Tal postura llevaría a que el control de constitucionalidad de las leyes en materia electoral fuera ilusorio, y debe recordarse que este se

---

garantía de los derechos fundamentales, sobre la que se basa la que he llamado 'democracia sustancial'" (Ferrajoli 1999, 26-7).

consolidó a partir de que la Corte IDH sentenció la exigencia de establecer un mecanismo que permita cuestionar la legitimidad de la regulación legal de los derechos político-electorales frente a los mandatos constitucionales y convencionales.

### (I) legitimidad de una decisión legislativa

En un Estado constitucional se debe verificar si las legislaciones se apegan a los principios reconocidos en la Constitución. En un cierto sentido, ese ejercicio implica ponderar entre el principio de legalidad, entendido desde la perspectiva de la deferencia del legislador como valor institucional, y los demás principios que entren en juego, que pueden ser de carácter sustancial (los derechos fundamentales). El que se dé prevalencia al primero o a los segundos es una determinación que se debe tomar en cada caso concreto.<sup>24</sup>

El enfoque argumentativo del derecho —y del constitucionalismo— concientiza acerca de la complejidad de operar el sistema jurídico y pretende ofrecer herramientas que permitan sintonizar la práctica jurídica con la dimensión valorativa del derecho.<sup>25</sup> Asume el gran poder que se entrega a los jueces —sobre todo a los que ejercen un control de constitucionalidad— y la responsabilidad que conlleva. Establece pautas para justificar racionalmente las decisiones judiciales, especialmente aquellas que exigen tomar

---

<sup>24</sup> Manuel Atienza y Juan Ruiz explican que existen principios o valores sustantivos del derecho (como los derechos fundamentales) y otros de carácter institucional (como la deferencia al legislador). Al respecto, precisan que la “dimensión institucional del Derecho lleva a que exista una tensión entre ambos grupos de principios (de valores) de la que puede resultar que, en ocasiones, prevalezcan los principios y/o valores institucionales sobre los sustantivos” (Atienza y Ruiz 1996, 165-6). También refieren que la deferencia al legislador se encuentra entre los valores esenciales, debido a su relación como elemento integrante de un sistema jurídico democrático, y que, por ende, tienen un peso mayor al de los no esenciales, al menos *prima facie* (Atienza y Ruiz 1996, 165-6).

<sup>25</sup> Atienza subraya que “el constitucionalismo no positivista es una teoría argumentativa del Derecho en cuanto subraya que la práctica jurídica —y en especial en el Estado constitucional— tiene en buena medida un carácter argumentativo, aunque, naturalmente, en el Derecho no todo es argumentación” (Atienza 2017, 143).

en cuenta los principios y valores que se establecen en la Constitución, de modo que las autoridades judiciales no se excedan de su atribución.

La línea jurisprudencial del Tribunal Electoral acerca del acceso de las candidaturas independientes a regidurías de representación proporcional refleja que es plausible un ejercicio racional de control de constitucionalidad sobre las leyes. Los parámetros para verificar la validez de la reglamentación legal de los derechos político-electorales y de otros principios fundamentales se construyen a partir de la interpretación de la Constitución. La definición del contenido, alcance y exigencias de los principios —aspectos que después deben valorarse mediante una ponderación— puede justificarse racionalmente.

Al caracterizar la cuestión a partir de la teoría de la argumentación jurídica, se haría un enfoque en la concepción material de la argumentación, es decir, en la construcción y justificación de las premisas normativas que sirven para resolver el caso concreto; dicho de otro modo, en la justificación externa de la decisión. Lo crucial en los asuntos en análisis consistía en valorar si había una razón que sustentara la prohibición de que las candidaturas independientes accedieran a cierto cargo público, considerando el impacto que esa medida tiene en ciertos valores constitucionales. En la tipología de los casos difíciles que presenta Atienza, la problemática implicaría, por un lado, una cuestión de validez<sup>26</sup> y, por otro, una cuestión de ponderación.<sup>27</sup>

La identificación de los tipos de problema que se trataron presenta una oportunidad para refutar algunas ideas de Gama. Primeramente, sostiene que en el ámbito electoral algunos casos judiciales no solo implican el choque entre dos principios, sino que se requiere de una compleja valora-

<sup>26</sup> La invalidez puede referirse al contenido de la norma, que es lo que sucede típicamente con “las cuestiones de constitucionalidad que le plantean a un tribunal constitucional cuando se recurre una ley por considerar que su contenido va en contra de algún derecho fundamental” (Atienza 2013, 436).

<sup>27</sup> Atienza explica que la ponderación es un tipo de argumentación en dos pasos: pasar de los principios a las reglas y una subsunción de estas (Atienza 2013, 185).

ción de una red de elementos relevantes que “desborda la posibilidad de un control racional de la ponderación” (Gama 2016, 161). Para él, cuando en una ponderación judicial están en juego más de dos principios se está frente a un “ejercicio muy difícil de justificar y a un probable reemplazo de facultades legislativas por el juzgador” (Gama 2016, 161).

Algunas controversias involucran más de dos principios o valores que se deben sopesar, lo cual puede aumentar la complejidad del razonamiento a desarrollar, pero de esa dificultad no se sigue la imposibilidad de realizar una adecuada ponderación. En todo caso, exigirá un mayor rigor en la justificación de la solución que se adopte, así como la adecuación de las metodologías que se han diseñado para racionalizar estos ejercicios. Además, se pierde de vista que si bien en un asunto puede requerirse la valoración de una multiplicidad de principios, lo cierto es que unos y otros, por lo general, se inclinan hacia dos polos opuestos. En la ponderación judicial, tratándose de la revisión de la validez constitucional de ciertas leyes, algunos principios se inclinarán a la decisión adoptada por el órgano democrático, mientras que los otros entrañarán razones para apartarse de la misma. De eso se trata la ponderación que hace un tribunal constitucional, pues solo está dirigida a determinar si la norma legal en cuestión, considerando los valores subyacentes a esta, es constitucional o no, al contrastar los otros valores relevantes para la situación regulada.

Por otra parte, el propio diseño institucional supone una depuración de los distintos valores que tendrían que ponderarse. El autor afirma que en las cuestiones electorales son especialmente importantes los valores de certeza y de legalidad, debido a la previsibilidad que se debe asegurar a los actores políticos acerca de las consecuencias de sus actuaciones. En relación con la línea jurisprudencial que se está estudiando, manifiesta que de un lado de la balanza se encontraban esos principios. Quien suscribe coincide en que la certeza y la legalidad son de gran importancia en la materia electoral, pero el autor les da un alcance que —conforme al sistema— no tienen.

Como se expuso, por mandato constitucional el Tribunal Electoral ejerce un control de constitucionalidad de carácter difuso, que significa que puede revisar la validez de las normas legales solo a partir de que son aplicadas en un caso concreto; esto es, generalmente esa revisión se requiere cuando el proceso electoral ya está en curso. El establecimiento de dicho mecanismo de control implica que la propia CPEUM incorpora un balance previo entre los principios de legalidad y certeza y los demás que podrían entrar en juego, como los derechos político-electorales. A partir de este tipo de control de constitucionalidad, se define un grado en que la certeza y la legalidad deben ceder en aras de favorecer otros valores. Además, la invalidación de un requisito o de una prohibición no tiene la misma incidencia en la certeza que la incorporación de una regla o medida. Entonces, como el propio sistema habilita al juez para inaplicar la ley cuando la considera inconstitucional, en la ponderación que efectúa en un caso concreto no se debe valorar nuevamente la incidencia que ello supone respecto a la legalidad o a la certeza. En todo caso, la legalidad tendrá que considerarse desde la perspectiva de la deferencia al legislador como valor institucional, considerando las razones subyacentes a la regulación que se analiza o desde otras de las dimensiones de ese principio.

A partir de estas ideas, se hará una reconstrucción simplificada de la ponderación que realizó el Tribunal Electoral para justificar que —conforme a los sistemas electorales en cuestión— era inconstitucional prohibir que las candidaturas independientes participaran en la asignación de regidurías de representación proporcional. Esto se enfocará en ilustrar cómo es que no había razón alguna que justificara la regulación, en contraste con las exigencias que se desprendían de ciertos principios constitucionales.

### **(In)justificación de excluir a las candidaturas independientes**

Según lo señalado, en la línea jurisprudencial del Tribunal Electoral se parte de que los órganos legislativos tienen una amplia libertad para regla-

mentar tanto el sistema electoral de representación proporcional como las candidaturas independientes. Ahora, ¿eso significa que su regulación puede tener cualquier contenido? No. Cuando están implicados ciertos principios fundamentales, el legislador debe darles eficacia y precaver que no se incida de manera injustificada en ellos. Esta premisa tendría fundamento en el principio de supremacía constitucional del cual se habló en el apartado anterior.

Entonces, es necesario identificar cuáles son estos principios constitucionales y, a partir de su interpretación, dotarles de contenido y alcance. Contrario a lo que da a entender Gama, el Tribunal Electoral no se limitó a señalar que la libertad de configuración normativa no era absoluta, sino que presentó razones para justificar que la manera como se ejerció esa potestad se traducía en una contravención a ciertos principios. Hay que recordar que las normas legales gozan de una presunción de constitucionalidad que se debe derrotar.

Frente a lo reflexionado, Gama también reprocha que la solución de las controversias por parte de los jueces esté condicionada por la elaboración de juicios morales complejos que, por tanto, no siempre son controlables en términos racionales. Al respecto, siguiendo a Atienza, en la interpretación de los principios y en su ponderación es plausible establecer criterios de control racional, pertenecientes a la racionalidad práctica (Atienza 2013, capítulos IV y VII). La veracidad o corrección de las razones que sustentan los argumentos o enunciados puede analizarse de manera crítica. Más allá de la complejidad y de lo debatido del planteamiento, destaca que la línea jurisprudencial del Tribunal Electoral se sustenta en enunciados que claramente se extraen de los principios constitucionales en cuestión.

Las candidaturas independientes tienen una relación directa con el derecho a ser votado, por ser un medio para su ejercicio. En ese sentido, aunque este razonamiento no se hace patente en las sentencias, cabe resaltar que en la fracción II del artículo 35 constitucional se expresa que la ciudadanía tiene el derecho de “poder ser votado para *todos* los cargos

de elección popular”,<sup>§</sup> y que las vías de postulación —sin hacer distinción alguna al respecto— son la partidista y la independiente (CPEUM 2018). De la formulación de la disposición constitucional es lógico extraer la proposición de que, en principio, las candidaturas independientes —como vía para ejercer el derecho al voto pasivo— deben preverse para todos los cargos de elección popular, lo cual comprende los relativos al sistema de representación proporcional. Entonces, tendría que identificarse una buena razón que justifique limitar el acceso a cierto cargo.

En relación con el derecho a ser votado, en las sentencias se parte de su reconocimiento en la Constitución y en tratados internacionales, aunque también se destaca que, de manera explícita, se posibilita sujetar su ejercicio a la satisfacción de ciertas cualidades y requisitos.<sup>28</sup> El Tribunal Electoral reiteradamente ha señalado que se trata de un derecho de base constitucional pero de configuración legal. A pesar de esa posibilidad, también es una proposición ampliamente compartida que las exigencias impuestas por el legislador para ser postulado a un cargo de elección popular —para estar justificadas— precisan de una razón de ser y no deben resultar excesivas.<sup>29</sup>

<sup>§</sup> Énfasis añadido.

<sup>28</sup> En la fracción II del artículo 35 se establece que el derecho a ser votado está supeditado a tener “las calidades que establezca la ley” (CPEUM 2018). En tanto, en el numeral 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se dispone que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos “por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal” (CADH 1969). En extensión a esta cláusula, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido que también pueden imponerse otras limitaciones con la finalidad de hacer operativo el sistema electoral y de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos por parte de la totalidad de la ciudadanía (Corte IDH, párrafos 157 y 161, 2008).

<sup>29</sup> El Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas ha establecido que “cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables” (ONU 1996, párrafo 4). En tanto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado de una manera mucho más categórica, al afirmar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece “determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa” (Corte IDH, párrafo 149, 2008).

Por otra parte, una de las premisas más relevantes que construye el TEPJF consiste en el reconocimiento de un derecho a ser votado en condiciones de igualdad.<sup>30</sup> De ello deriva como proposición que quienes se postulan mediante candidaturas independientes deben recibir el mismo trato que quienes lo hacen por medio de las candidaturas partidistas, puesto que participan en las mismas circunstancias en la jornada electoral. De manera correlativa, en las sentencias también se identifica como valor el carácter igualitario del derecho al sufragio desde su vertiente activa.<sup>31</sup> Lo anterior también implicaría que el voto a favor de una candidatura independiente —al menos en principio— merecería el mismo peso o valor que el que se emite por una opción partidista.

Finalmente, en las sentencias se precisa que el principio de representación proporcional busca garantizar, por un lado, que las fuerzas políticas integren el órgano de gobierno en proporción al respaldo que recibieron del electorado y, por otro, una composición que incluya a las opciones minoritarias que consiguieron una cierta adherencia (pluralidad). Si las candidaturas independientes pueden transformarse en minorías políticas con un grado relevante de apoyo electoral, entonces son compatibles con el principio de representación proporcional, por lo que, de entrada, tendrían que ser contempladas en ese sistema electoral.

El TEPJF identificó que los principios señalados venían al caso tratándose de la regulación de la participación —o exclusión— de las candidaturas

---

<sup>30</sup> El Tribunal Electoral realiza una lectura del derecho a ser votado a la luz del principio de igualdad y no discriminación. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que el derecho a ser electo “supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello” (Corte IDH, párrafo 199, 2005). Esa consideración también tendría sustento en el artículo 23, numeral 1, inciso c, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce el derecho a “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”. La Corte ha manifestado que el mismo se extiende tanto a los cargos de elección popular como a los de nombramiento o designación (Corte IDH, párrafo 200, 2005).

<sup>31</sup> Esto al considerar que en el inciso b del numeral 1 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establece que el voto debe ser “igual” (CADH 1969).

independientes en el sistema de representación proporcional. Al seguir la ilustración que por lo usual se hace de la ponderación, colocó todos esos valores de un lado de la balanza y, seguidamente, procedió a identificar lo que habría del otro lado.

Para realizar tal ejercicio, en las distintas sentencias se puede apreciar que se apoyó en dos de las metodologías diseñadas para valorar la constitucionalidad de las leyes. Por un lado, atendió a un juicio de razonabilidad, que parte del entendimiento de que

una decisión razonable es una decisión no arbitraria, es decir, fundada en una razón jurídica legítima; [por tanto, implica que] un acto del Estado será irrazonable cuando carezca de todo fundamento, cuando no tienda a realizar ningún objetivo jurídicamente relevante (Bernal 2012, 69).

Dicho método ha sido reconocido por la Suprema Corte como un medio para revisar la validez de la regulación del principio de representación proporcional.<sup>32</sup>

Por otro lado, el Tribunal Electoral también empleó un juicio de igualdad, que sirve para definir si un trato diferenciado a personas o supuestos que guardan semejanzas relevantes tiene justificación. Cabe destacar que —conforme a algunos modelos— el juicio de razonabilidad está comprendido en el de igualdad.<sup>33</sup> Más allá de las críticas que se pudieran hacer de la manera en que se acoplaron estas metodologías, o la selección de una u otra, lo determinante —y sobre lo que no hay discusión— es que en ambas se requiere, como primer aspecto, que la regulación esté sustentada en una finalidad constitucionalmente legítima.

<sup>32</sup> La Suprema Corte ha considerado que, al no establecerse lineamientos en torno al principio de representación proporcional, las legislaturas estatales tienen un margen de apreciación para su reglamentación, “aunque es claro que esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que en cada caso concreto puede ser sometido a un juicio de razonabilidad” (jurisprudencia P./J. 67/2011 [9a.]).

<sup>33</sup> Por ejemplo, véase tesis 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.).

Así, estos tests parten de la exigencia más básica de justificación, esto es, que la medida legislativa en examen tenga una razón de ser. El TEPJF entendió que no existía motivo alguno que justificara la exclusión de las candidaturas independientes, considerando que se presentan —al igual que los partidos— como una opción política el día de la jornada electoral, que obtienen una votación en la totalidad de la circunscripción territorial respectiva —el municipio—, lo que supone la posibilidad de que adquieran una amplia representatividad, y que, por tanto, están en aptitud de satisfacer todas las exigencias que prevé la ley para adquirir el derecho a que les asignen regidurías de representación proporcional. Las candidaturas independientes también pueden constituirse como una minoría política con una adherencia relevante que justifique su integración en el órgano de gobierno. Entonces, la falta de una razón imperiosa que legitime su exclusión lleva a que se vulnere el derecho a ser votado en condiciones de igualdad, el carácter igualitario del sufragio y las finalidades del principio de representación proporcional.

De lo expuesto se advierte que el Tribunal Electoral concluyó que la regulación era arbitraria porque, conforme al sistema electoral adoptado libremente por el mismo órgano legislativo, no había algún impedimento o razón que legitimara el negar que las candidaturas independientes accedieran al cargo público en cuestión. Así, de la ponderación realizada se extrae, como regla aplicable a los casos, que si atendiendo al modelo electoral las candidaturas independientes pueden obtener el grado de representatividad que justifica la designación de los cargos de representación proporcional y están en aptitud de satisfacer todas las exigencias legales para tal efecto, deben —necesariamente— ser consideradas.

La justificación del TEPJF fue suficiente para derrotar la presunción de constitucionalidad de las normas que fueron inaplicadas. Impedir la participación de las candidaturas independientes, sin razón suficiente para hacerlo, es contrario a los propios valores que debieran garantizarse mediante el sistema electoral. La determinación lleva a sospechar que los

órganos legislativos —integrados por representantes provenientes de los partidos políticos— pretendieron reducir la competencia que podrían representar las candidaturas independientes.

Cabría agregar que la línea jurisprudencial también abona al cumplimiento de las finalidades institucionales que persiguió el Constituyente al integrar un régimen de postulación mixto, como atender el problema de representatividad de las personas que no se identificaban con los partidos políticos y, sobre todo, incrementar la competencia electoral para orillar a estos a renovarse.

### **Tomar en serio la deferencia del legislador en la materia electoral**

Pueden identificarse otros precedentes del Tribunal Electoral en los que resolvió la constitucionalidad de regulaciones que no consideran a las candidaturas independientes en la asignación de cargos de representación proporcional. Antes que evidenciar una falta de consistencia normativa —criterio de la racionalidad práctica—, los casos son muestra de que la línea jurisprudencial que se analiza es más refinada que como la presenta Gama, y que en todo momento se ha dimensionado de manera adecuada el peso del principio de legalidad. Los asuntos se fundamentarían en la misma regla que se derivó de la ponderación efectuada en los casos que integran la línea jurisprudencial.

Algunos de estos casos versan acerca de la viabilidad de que quienes contienden mediante candidaturas independientes sean tomados en cuenta en la designación de diputaciones de representación proporcional.<sup>34</sup> Se ha resuelto que el sistema electoral, adoptado en ejercicio de la libertad de configuración normativa del legislador, no es compatible con las candidaturas independientes. La premisa se mantiene: debe darse un trato igualitario a dichas candidaturas respecto a las de partidos en el acceso a los

<sup>34</sup> Entre otras, SUP-JDC-1236/2015 y acumulados, SUP-REC-242/2016 y SM-JDC-40/2014.

cargos de representación proporcional, salvo que exista una razón imperante que justifique no incluirlas.

La cuestión es que las entidades federativas se dividen en distritos para la elección de los congresos. Los partidos políticos pueden registrar una candidatura por cada distrito, mientras que las candidaturas independientes se postulan —en lo individual— en uno solo. Para asignar las diputaciones de representación proporcional se toma en cuenta la representatividad en la totalidad del territorio de la entidad federativa, y, de manera consecuen- te, se establece como requisito para ser considerado en su asignación la postulación de candidaturas en un mínimo de distritos, con el fin de que esa representatividad esté mínimamente distribuida. Así, una candidatura independiente que únicamente se postula en uno de los distritos de la entidad federativa solo puede medir su respaldo ciudadano en esa demarca- ción. Entonces, no está en aptitud de alcanzar el grado de representatividad que justifica la designación de esos cargos de representación proporcio- nal, además de que formalmente es imposible que cumpla el requisito de haber participado en una cantidad definida de distritos.

Por lo tanto, en dichos precedentes, la no consideración de las candi- daturas independientes respondía a un criterio objetivo y razonable, consis- tente en la inviabilidad de lograr una representatividad relevante, que es el fundamento mismo del principio de representación proporcional. La inciden- cia sobre el derecho de voto —en su doble dimensión— tiene su razón de ser en la incompatibilidad de las candidaturas no partidistas con el mode- lo electoral, lo cual lleva a reconocer la constitucionalidad de la regulación.

También hay otra sentencia que se resolvió en 2017 en la que se validó que en la legislación de Nayarit no se contemplara a las candidaturas in- dependientes en la entrega de regidurías de representación proporcional (SUP-JRC-370/2017 y acumulados). No se trata de un cambio de criterio. El aspecto central es que el sistema electoral para la conformación del órgano de gobierno del municipio era distinto a los de las entidades fede-

rativas respecto a las que se resolvieron en los casos que dieron pauta a la línea jurisprudencial del Tribunal Electoral.

El modelo es semejante al que se prevé para los congresos, pues se hace una división del municipio en demarcaciones. Además, a diferencia de otros regímenes, no hay una postulación por planillas de candidaturas para el órgano municipal, sino que, de un lado, se presenta una fórmula con la candidatura a la presidencia municipal y a la sindicatura y, de otro, se realiza una postulación de regidurías de mayoría relativa en cada demarcación. Las candidaturas independientes se postulan en lo individual, es decir, para la fórmula de presidencia municipal y sindicatura, o bien para una de las regidurías de una demarcación. Por tanto, no hay identificación o relación alguna —al menos de modo formal— entre las distintas candidaturas independientes.

El TEPJF señaló que el modelo para la elección de los cargos municipales, que condicionaba la postulación vía candidaturas independientes, trascendía a la viabilidad de que fueran parte de la designación de regidurías de representación proporcional. Al igual que en los modelos de congresos, la representatividad que justificaba la consideración para esos cargos debía tenerse respecto a la totalidad del municipio, y los independientes solo obtenían respaldo en una demarcación. Entonces, también se presentaba una razón que legitimaba la regulación.

Estos precedentes confirman que el Tribunal Electoral ha realizado un adecuado control de constitucionalidad de las normas relacionadas con el acceso de las candidaturas independientes a cargos por el sistema de representación proporcional. Por ello, se define correctamente el alcance del principio institucional de la deferencia al órgano legislativo acerca de la cuestión. Esta libertad se predica respecto al diseño del sistema electoral; si este hace viable la participación de las candidaturas independientes con el sistema de representación proporcional —es decir, la posibilidad de obtener el grado de representatividad relevante—, no hay razón alguna para que se les excluya.

## *Conclusiones*

En un Estado constitucional, orientado a la protección de los derechos fundamentales, todo acto del poder público —lo cual comprende las leyes— debe ser susceptible de control. Por ello, no es admisible —o, mejor, sería impracticable— un modelo de administración de justicia en el que los jueces se limiten, en todo momento, a identificar y emplear la regla aplicable a un asunto en particular mediante la fórmula de la subsunción. Se pueden presentar casos extraordinarios que ameriten verificar la legitimidad de una regulación a la luz de los principios constitucionales.

Los principios son parte del sistema jurídico, por lo que se debe aprender a operar de tal manera que se les tome en cuenta. De esta forma, si Gama califica de activistas a las sentencias en las que se extraen reglas de actuación concretas a partir de principios abstractos, es porque parte de una concepción en extremo formalista del derecho, que está muy lejos de la manera como, de hecho, es el sistema jurídico mexicano, conformado como un constitucionalismo.

Que en una sentencia se invalide una norma legal con base en las exigencias de un principio constitucional, a partir de la interpretación y justificación que desarrolla una autoridad jurisdiccional, no justifica que se le califique por esa sola razón como activista. Las teorías pospositivistas del derecho y del constitucionalismo también condenan el activismo judicial, entendido como la adopción de decisiones con base en razones que no están comprendidas en el derecho. La cuestión es que parten de la conciencia de la dimensión valorativa del derecho: la integración de ciertos valores, por lo general, mediante principios que necesariamente deben tomarse en cuenta en la resolución de controversias.

Lo anterior no implica negar que en los fallos en que se resuelve a partir de principios se puede incurrir en activismo judicial. La cuestión es que se debe evidenciar que la decisión, aunque en apariencia se pretenda soportar en razones jurídicas, en realidad escapa a lo exigible conforme al derecho. En ese sentido, se considera que la línea jurisprudencial del

Tribunal Electoral acerca del acceso de las candidaturas independientes a regidurías de representación proporcional está debidamente justificada en razones jurídicas; es decir, refleja un adecuado ejercicio de control de constitucionalidad ante una decisión legislativa arbitraria.

Además, cabe destacar que los tribunales —en especial los constitucionales— influyen, inevitablemente, en la política mediante sus decisiones, pero en un sentido acotado. Lo que corresponde a estos órganos es hacer efectivas y salvaguardar las decisiones políticas que se toman desde la Constitución. Por ejemplo, si libremente se determinó abrir el ámbito electoral a las candidaturas ciudadanas, con las bondades y riesgos que ello conlleva, es indispensable velar por que se adopte una regulación que sea consecuente con tal decisión.

La solución a la problemática de los posibles abusos del discurso de los principios y de los derechos fundamentales no se encuentra en el retorno a un positivismo como el que propone Gama, sino en tomar en serio el enfoque argumentativo que destaca la corriente pospositivista.<sup>35</sup> Es indispensable que los operadores jurídicos se hagan de las herramientas para justificar de manera racional las decisiones que involucran los elementos tan complejos que integran los sistemas jurídicos. También es necesario generar espacios de retroalimentación respecto al razonamiento judicial construido en las sentencias, de manera que se depuren las técnicas y metodologías que permitan brindar las mejores soluciones a las controversias, siempre de acuerdo con el derecho aplicable. Solo de esta manera el poder estará sometido, ante todo, a la razón.

---

<sup>35</sup> Acerca de esta cuestión, Atienza reflexiona lo siguiente: “los riesgos del activismo no se combaten, yo creo, animando a los jueces a volver al (o permanecer dentro del) paradigma formalista, legalista. Si algo necesita la cultura jurídica de nuestros países, a mi juicio, es un esfuerzo por construir una cultura no formalista (por no decir, antiformalista) que no incurra tampoco en el vicio opuesto, el del activismo” (Atienza 2017, 114).

### *Fuentes consultadas*

- Astudillo Reyes, César. 2016. La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América Latina en el contexto de los derechos de participación política. En *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*, eds. Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian, 109-32. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú/OEA/IIJ-UNAM/Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Atienza, Manuel. 2006. *El Derecho como argumentación*. España: Ariel.
- . 2011. Argumentación y Constitución. En *Argumentación constitucional. Teoría y práctica*, Manuel Atienza y Rodolfo Luis Vigo. México: Porrúa/TEPJF/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.
- . 2013. *Curso de argumentación jurídica*. Madrid: Trotta.
- . 2017. *Filosofía del derecho y transformación social*. Madrid: Trotta.
- y Alí Lozada Prado. 2009. *Cómo analizar una argumentación jurídica*. Quito: Cevallos Editora Jurídica.
- Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero. 1996. *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*. Barcelona: Ariel.
- Bernal Pulido, Carlos. 2012. *El derecho de los derechos. Escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf) (consultada el 15 de octubre de 2018).
- Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte, coords. 2009. *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*. México: UNAM.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2005. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de junio. Serie C No. 127. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf) (consultada el 15 de julio de 2017).

- . 2008. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de agosto. Serie C No. 184. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_184\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf) (consultada el 15 de julio de 2017).
- Cossío Díaz, José Ramón. 2013. Cómo argumentar los derechos en la impartición de justicia. En *Congreso Internacional de Argumentación Jurisprudencial. Argumentación jurisprudencial: Memoria del III Congreso Internacional de Argumentación Jurídica: ¿Cómo Argumentar los Derechos Humanos?*, SCJN, 89-100. México: SCJN.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2018. Disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbriDocArticulo.aspx?q=/Uzk6PWWUGGbrFgW/MQRheVHIIPSxd0V3mtVoZHKrkiUJJejvBQZKnAUHZqFqFx19tToeFdbm/KoxmzUjKnqFFJw==> (consultada el 15 de octubre de 2018).
- Ferrajoli, Luigi. 1999. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- . 2011. *Teoría de la democracia*. Vol. 2 de Principia iuris. *Teoría del derecho y de la democracia*. Madrid: Trotta.
- . 2014. *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*. Madrid: Trotta.
- Gama, Leopoldo. S. f. *Imperio de la ley y activismo judicial (electoral): ¿la práctica judicial en un modelo de constitucionalismo fuerte?* Disponible en [https://www.academia.edu/31695928/Imperio\\_de\\_la\\_ley\\_y\\_activismo\\_judicial\\_electoral\\_la\\_practica\\_judicial\\_en\\_un\\_modelo\\_de\\_constitucionalismo\\_fuerte](https://www.academia.edu/31695928/Imperio_de_la_ley_y_activismo_judicial_electoral_la_practica_judicial_en_un_modelo_de_constitucionalismo_fuerte) (consultada el 15 de julio de 2017).
- . 2016. “Imperio de la ley y activismo judicial (electoral). Propuestas para un debate urgente”. *Juez. Cuadernos de Investigación* 5: 143-64. Jurisprudencia 4/2016. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS, TIENEN DERECHO A QUE SE LES ASIGNEN REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO

- DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 18, México: TEPJF, 16-7.
- P./J. 25/2002. LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI (enero): 20.
- P./J. 67/2011 (9a.). REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro I, t. 1 (octubre): 304.
- LGSMMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2018. Disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocArticulo.aspx?q=YiqNwbqwp//Pdf7eX1UN8cYm2/bpVKyHB1X70cnjG/xEiVYqt4Raf9orLZOrGZnv5f3XTz31/Vn6cqgl3/cOA==> (consultada el 15 de octubre de 2018).
- López Medina, Diego Eduardo. 2000. *El derecho de los jueces*. Colombia: Legis.
- LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 2018. Disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocArticulo.aspx?q=8YvM+VftToT6uaOXpLaEZmqXtUj2DvmgdG/45+OpTGDEg/YyQWCLzsthHL36M996FPLqdvgnLD+qAOFZqDrEyA==> (consultada el 15 de octubre de 2018).
- Luna Ramos, Margarita Beatriz. 2008. El control constitucional de las leyes a cargo del TEPJF. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, coords. Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte, 437-51. México: TEPJF.
- Nohlen, Dieter. 2012. *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Ecuador: Consejo Nacional Electoral de Ecuador-Instituto de la Democracia.
- ONU. Organización de Naciones Unidas. 1996. Observación General No. 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (artículo 25). Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/)

- [treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=es](http://treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=es) (consultada el 15 de julio de 2017).
- Ródenas, Ángeles. 2012. *Los intersticios del derecho. Indeterminación, validez y positivismo jurídico*. Madrid: Marcial Pons.
- Rodríguez Mondragón, Reyes. 2015. Capítulo 3: Candidaturas independientes en México: un caso de movilización del cambio jurídico. En *Let's talk about politics and policies in Mexico*, coords. George Philip y Yolanda Meyenberg Leycegui, 59-114. México: IIS-UNAM/ITAM/LSE Ideas/LSE Enterprise.
- Salazar Ugarte, Pedro. 2006. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: FCE/IIJ-UNAM.
- y Sergio López Ayllón. 2016. Presentación. En *La (in)justicia electoral a examen*, coords. Hugo Alejandro Concha Cantú y Saúl López Noriega, IX-XV. México: IIJ-UNAM/CIDE.
- Sentencia SUP-JDC-1236/2015 y acumulados. Actores: María Elena Chapa Hernández y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1236-2015.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1236-2015.pdf) (consultada el 15 de julio de 2017).
- SUP-JRC-76/2013 y acumulados. Actor: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Sala Uniinstancial del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas. Disponible en <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-JRC-0076-2013.pdf> (consultada el 15 de julio de 2017).
- SUP-JRC-370/2017 y acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Nayarit. Disponible en [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0370-2017.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0370-2017.pdf) (consultada el 10 de septiembre de 2017).

- SUP-REC-562/2015 y acumulado. Recurrentes: partidos Nueva Alianza y Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0562-2015.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0562-2015.pdf) (consultada el 15 de julio de 2017).
- SUP-REC-564/2015 y acumulados. Recurrentes: María de la Luz González Villarreal y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0564-2015.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0564-2015.pdf) (consultada el 15 de julio de 2017).
- SUP-REC-577/2015. Recurrente: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0577-2015.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0577-2015.pdf) (consultada el 15 de julio de 2017).
- SUP-REC-186/2016 y acumulados. Recurrentes: Felipe Salazar Salazar y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0186-2016.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0186-2016.pdf) (consultada el 15 de julio de 2017).
- SUP-REC-242/2016. Recurrente: Daylin García Ruvalcaba. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plu-

rinominal Electoral, con sede en Guadalajara, Jalisco. Disponible en [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0242-2016.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0242-2016.pdf) (consultada el 15 de julio de 2017).

— SUP-REC-812/2016. Recurrentes: Jorge Etien Brand Romo y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0812-2016.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0812-2016.pdf) (consultada el 15 de julio de 2017).

— SUP-REC-833/2016 y acumulados. Recurrentes: Mario Guadalupe Zazueta Félix y Partido Sinaloense. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Guadalajara, Jalisco. Disponible en [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0833-2016.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0833-2016.pdf) (consultada el 15 de julio de 2017).

Tesis 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.). IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 12, t. I (noviembre): 719.

Zagrebelsky, Gustavo. 1995. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid: Trotta.

# Relatividad de las sentencias en materia electoral

*Relativity of judgments in electoral matters*

César Garay Garduño (México)\*

Fecha de recepción: 4 de julio de 2018.

Fecha de aceptación: 30 de mayo de 2019.

## RESUMEN

El presente artículo pretende mostrar que en materia electoral, bajo determinadas circunstancias, los efectos de las sentencias pueden trascender a quienes no fueron parte en el procedimiento, con el fin de garantizar los principios de equidad, igualdad de oportunidades y certeza en el proceso electoral, a favor de quienes se encuentren en una misma situación jurídica.

**PALABRAS CLAVE:** principio de relatividad, efectos de las sentencias, efectos generales, efectos *inter partes*.

## ABSTRACT

This article is intended to show that in electoral matters, under certain circumstances, the effects of judgments can transcend to who were not party to the process, in order to ensure the principles of equity, equality of opportunities and certainty in the electoral process, in favor of those who are in the same legal situation.

**KEYWORDS:** principle of relativity, effects of judgments, general effects, inter-parts effects.

---

\* Egresado del doctorado en Derecho de la Universidad de Xalapa. garaygc@hotmail.com.

## Introducción

**E**n México, recientemente se han dirimido casos en materia electoral en los que se ha sostenido que los efectos de una sentencia pueden trascender no solo la esfera de derechos de quienes fueron parte en el procedimiento, sino, también, respecto de aquellos que se encuentran en una situación jurídica concreta similar a la de la parte que obtuvo la protección judicial.

Lo anterior genera, a la luz de la doctrina procesal imperante,<sup>1</sup> al menos las siguientes interrogantes: ¿las sentencias que dictan los tribunales electorales del país al resolver casos de su competencia pueden tener efectos generales? y, si es así, ¿ello es aplicable a todos los casos?, o, en cambio, ¿se debe salvaguardar el principio de relatividad de la sentencia?

Tales cuestionamientos obedecen a nuevas reflexiones surgidas durante la resolución de casos particulares en la judicatura electoral, relacionadas con las sentencias que se emiten y los efectos que pueden tener en el desarrollo de los procesos democráticos (elecciones). Sin embargo, hasta ahora no se han generado consensos,<sup>2</sup> pues se considera que los efectos de una sentencia solo pueden afectar a las partes involucradas en dicho proceso.<sup>3</sup>

El argumento anterior descansa en que la competencia conferida a los tribunales electorales —federal o locales— únicamente es para la resolución de casos particulares, es decir, concretos; incluso respecto de aquellos que impliquen control de constitucionalidad, pues en tales casos la potestad de los referidos tribunales es la de inaplicar la norma que se

<sup>1</sup> Con influencia directa del derecho romano, referida a que la *res judicata* solo produce efectos *inter partes*.

<sup>2</sup> En términos de los votos particulares emitidos por los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver casos relacionados con la elección de integrantes de los ayuntamientos en el marco del proceso electoral ordinario en Veracruz.

<sup>3</sup> En términos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con relación a los efectos de las sentencias.

considera inconstitucional únicamente al caso concreto, sin que de modo alguno pueda dotarse de efectos generales.<sup>4</sup>

Dicha posición privilegia la defensa de un principio procesal, como el principio de relatividad, respecto de derechos sustanciales, por ejemplo, el de igualdad de oportunidades para acceder a cargos de representación popular.

En ese sentido, una nueva reflexión en torno a los efectos de las sentencias emitidas por los tribunales electorales al dirimir litigios acerca de las reglas de participación política ha señalado que es posible extender los efectos del fallo protector a otras personas que se encuentran en una situación jurídica concreta similar a la de la parte a la que se le concedió la protección —sin que ello de modo alguno pueda constituir un efecto general del fallo—, con el fin de salvaguardar un principio rector de los procesos democráticos, como el de equidad.

El presente artículo pretende mostrar las dos visiones, con el objetivo de establecer sus puntos a favor y en contra, y exponer de qué manera influyen en la decisión judicial, acorde con la exigencia actual de justicia y de protección a los derechos fundamentales de participación política.

### *Sentencia. Naturaleza jurídica y tipología*

La sentencia es el acto por el cual el juez cumple con la obligación jurisdiccional derivada de la acción y del derecho de contradicción para resolver acerca de las pretensiones del demandante y las excepciones del demandado (Devis 2004, 420). Al respecto, Hernando Devis Echandía señala que, mediante la sentencia, la voluntad abstracta del legislador se convierte, para cada caso, en voluntad concreta (Devis 2004, 420). Esto muestra que la decisión judicial, traducida en sentencia, se convierte en una norma de carácter individual en la que se resuelve un litigio.

---

<sup>4</sup> En México, la potestad referida a la emisión de sentencias con efectos generales, o *erga omnes*, está reservada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

En el ámbito del derecho procesal, el principio anterior se ha identificado como de relatividad de las sentencias, según el cual, por regla general, los fallos solo benefician a quien hubiere promovido el juicio.

En ese sentido, la doctrina ha efectuado clasificaciones de los distintos tipos de sentencias. La doctrina alemana, por ejemplo, ha considerado las sentencias declarativas, constitutivas y de condena (Nieva 2009, 42); o bien se tiene la clasificación referida a los efectos de las sentencias que emiten los tribunales constitucionales: estimatorias, desestimatorias, interpretativas, sustitutivas, exhortativas, con efectos en el tiempo, con efectos *erga omnes* y con efectos *inter partes* (Chen 2015, 131-53).

A partir de lo anterior, se tiene que las sentencias o resoluciones judiciales pueden diferenciarse en función de las personas a las cuales trascienden sus efectos; esto es, sentencias entre partes (*inter partes*) y sentencias con efectos generales (*erga omnes*), al vincularse con la relatividad o generalidad de los efectos de una resolución.

No obstante dicha clasificación, hoy en día se ha identificado una nueva categoría que, sin ser relativa a las partes ni general con carácter *erga omnes*, ha sido reconocida por otros tribunales; por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia denomina a este tipo de efectos *inter comunis* (entre comunes).<sup>5</sup>

Esta clase de fallo ha tenido la finalidad de garantizar el derecho a la igualdad entre las personas a las que se les conculcan sus derechos fundamentales y acuden a la acción de tutela, así como aquellas que, a pesar de encontrarse en la misma situación, no presentaron la acción. Esto exige que la decisión dada por el juez de tutela sea uniforme y tenga los mismos efectos para unos y otros.

---

<sup>5</sup> Esto se ha sostenido en los expedientes con datos de identificación siguientes: Auto 273/13; T-760 de 2008; SU-484 de 2008; SU-913 de 2009; T-946 de 2011; SU-446 de 2011, y T-938 de 2011, entre otros.

### *Sentencias en materia electoral*

En el ámbito electoral se ha seguido, por regla general, el principio de relatividad de las sentencias, en cuanto a que los fallos que emiten los tribunales electorales solo benefician a quien promueve el juicio del que se trate, con sustento en la tesis de que el ejercicio de los derechos fundamentales de participación política es de corte individual, esto es, estrictamente personal.

Lo anterior se muestra en la tesis LXII/2001<sup>6</sup> emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en la cual se sostiene que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, al tener como uno de sus efectos la restitución del derecho vulnerado, solo beneficia a quien lo hubiese promovido, con base en que dicho juicio procede cuando el ciudadano, por sí mismo y de manera individual, haga valer las violaciones a este tipo de derechos (tesis LXII/2001).

No obstante, en la misma tesis se argumenta que es posible, en algunos casos, que los efectos de las sentencias comprendan la situación jurídica de un ciudadano distinto al incoante.<sup>7</sup>

Desde esta perspectiva, el principio *inter comunis* aplicado al ámbito electoral cobra especial relevancia, ya que, por la materia, el juez debe velar por colocar en igualdad de circunstancias a los sujetos del derecho electoral para favorecer el ejercicio de los derechos fundamentales de participación política y, con ello, la posibilidad de acceder a los cargos de representación popular en condiciones de igualdad.

A partir de dicho principio, la diferencia esencial de estas sentencias está en que sus efectos no se limitan a las partes en un litigio —sin que ello de modo alguno tenga el alcance de hacer extensivos sus efectos a la generalidad de la población—, sino que trascienden exclusivamente a una persona o a un grupo de personas, en razón de la calidad que tienen y de su interrelación material con el proceso.

<sup>6</sup> Derivada de los expedientes SUP-JDC-137/2000 y SUP-JDC-026/2001 del índice de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>7</sup> En dicha tesis se sostiene que existen excepciones al principio de relatividad de las sentencias, por ejemplo, al tratarse de litisconsorcio pasivo necesario.

Esto, trasladado al ámbito electoral, materializa el principio de equidad que asiste a las personas físicas<sup>8</sup> o morales<sup>9</sup> que participan en una misma contienda electoral.

Sin duda, lo anterior se aleja de la concepción clásica de la trascendencia en un ámbito estrictamente personal, esto es, *inter partes* o *erga omnes*, de la determinación judicial, pues la nueva visión se aparta de la exclusividad propia de la relación jurídico-procesal generada con motivo de un procedimiento, a partir de considerar el conjunto de elementos jurídicos y fácticos que constituyen el contexto de dicha determinación.

A partir de esto, el Tribunal Electoral ha señalado que existen ciertos casos en los que es posible considerar que los efectos de una determinación no están limitados exclusivamente a las partes que intervinieron en el proceso; esto es, cuando la resolución de inconstitucionalidad o inconventionalidad de una norma involucra interrelaciones necesarias con otros principios, normas y derechos que hacen improcedente limitar el efecto solo a las partes involucradas en el procedimiento.

No obstante, el TEPJF también ha señalado que lo anterior no significa necesariamente que en todos los casos se proyectarán los efectos con un alcance *erga omnes*, puesto que, en atención al contexto mencionado, es posible que se limiten a aquellas personas que, no habiendo sido parte formal en un procedimiento, se encuentran en la misma situación jurídica y circunstancia fáctica dada su interrelación material con el proceso respecto del cual la inaplicación por inconstitucionalidad o inconventionalidad de una norma les trae aparejado un beneficio en sus derechos.

A partir de esto, en la tesis LIV/2016,<sup>10</sup> el Tribunal Electoral ha establecido que, para proceder de dicha forma, deben colmarse los requisitos siguientes:

---

<sup>8</sup> Candidatos de partido o independientes.

<sup>9</sup> Partidos políticos y asociaciones políticas.

<sup>10</sup> Derivada del expediente SUP-JDC-1191/2016 del índice de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- 1) Que se trate de personas en la misma situación jurídica.
- 2) Que exista identidad de los derechos fundamentales vulnerados o que puedan verse afectados con motivo de la aplicación de una norma declarada contraria a la Constitución federal o a los tratados internacionales.
- 3) Que exista una circunstancia fáctica similar respecto del hecho generador de la vulneración alegada.
- 4) Que exista identidad en la pretensión de quien obtuvo, mediante un fallo judicial, la inaplicación de la norma electoral inconstitucional o inconvencional.

No obstante, tal criterio aún genera resistencias en cuanto a la prevalencia del principio de relatividad de las sentencias, por lo que se considera pertinente mostrar las ventajas y desventajas de uno y otro criterio, así como su impacto en la justiciabilidad de los derechos político-electorales.

### *Análisis de casos en materia electoral en México*

Con el objetivo de mostrar la relevancia de dicho criterio para la resolución de casos planteados en la jurisdicción electoral, así como su actualidad, se hará referencia a algunos juicios que muestran de forma fehaciente cómo los efectos de una determinación judicial no están limitados exclusivamente a las partes que intervinieron en el proceso, esto es, cuando la determinación de inconstitucionalidad o inconvencionalidad de una norma involucra interrelaciones necesarias con otros principios y normas, así como el ejercicio de iguales derechos para quienes se encuentran en una misma posición frente al orden jurídico electoral, lo cual hace improcedente limitar el efecto de una determinación únicamente a las partes del procedimiento.

### **Juicio ciudadano SUP-JDC-1191/2016**

La Sala Superior del TEPJF ordenó al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla que, al realizar la verificación del cumplimiento de los

requisitos exigibles a los aspirantes a candidatos independientes a gobernador de dicha entidad para la obtención de su registro, tomara en cuenta la no exigibilidad de los requerimientos declarados inconstitucionales e inconvencionales por el tribunal electoral local y por la propia Sala Superior que fueran fallados a favor de alguno de los contendientes a dicho cargo.

Ello, porque un aspirante independiente al cargo mencionado estimó que la inaplicación decretada de diversos requisitos previstos en la convocatoria y en los lineamientos aplicables, así como en el código electoral local, debía tener efectos para todos los sujetos que estuvieran en la misma situación de hecho y de derecho que la ciudadana que los había impugnado, pues, de considerarse lo contrario, se vulnerarían los principios de igualdad y de no discriminación de los demás aspirantes a la candidatura independiente, dado que se les exigirían mayores requisitos para la obtención de su registro respecto de los que se les requerirían a quienes habían solicitado la inaplicación. Dicha decisión judicial fue aprobada por unanimidad de siete votos.

### **Recurso de reconsideración SUP-REC-186/2016 y acumulados**

En los recursos de reconsideración SUP-REC-186/2016, SUP-REC-187/2016, SUP-REC-188/2016 y SUP-REC-189/2016, la Sala Superior del TEPJF realizó el estudio de la constitucionalidad del artículo 314, párrafo 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, el cual impedía acceder a la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional a los candidatos independientes que buscaban integrar un ayuntamiento, ya que estaban reservadas para los candidatos de los partidos políticos.

Luego de analizar con plena jurisdicción la constitucionalidad de la norma impugnada, la Sala Superior confirmó lo resuelto por el Tribunal Electoral de Zacatecas con relación a que dicho precepto era contrario a la carta magna, pues consideró que las disposiciones relativas a la exclusión de las candidaturas independientes para acceder a la asignación de regidurías por

el principio de representación proporcional vulneraban el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad y el carácter igualitario del voto, además de que contravenían las finalidades del principio de representación proporcional.

Asimismo, la Sala Superior confirmó lo decidido por el Tribunal Electoral de Zacatecas en lo relativo a los efectos *erga omnes* que tuvo su sentencia, al considerar que dicha determinación era acorde a lo resuelto en un medio de impugnación que presentaba circunstancias similares, en el cual se había sostenido que no existe diferencia alguna entre los candidatos independientes y los candidatos postulados por un partido político que justifique que los primeros no puedan acceder a las regidurías de representación proporcional y que los segundos sí, ya que dicha distinción carecía de una finalidad legítima.

Con esta decisión —aprobada por unanimidad—, es claro que se colocó en igualdad de circunstancias a todos los aspirantes independientes en relación con los candidatos postulados por los partidos políticos; todos, tras cumplir con los requisitos legales, podrían participar de la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

### **Juicio ciudadano SX-JDC-23/2017**

En el juicio SX-JDC-23/2017 de la Sala Regional Xalapa del TEPJF, relacionado con la obtención del respaldo ciudadano para quien aspira a ser candidato independiente a un ayuntamiento en Veracruz, se confirmó, por mayoría de votos, una sentencia del Tribunal Electoral de Veracruz que, entre otras cuestiones, inaplicó la porción normativa contenida en el artículo 269, tercer párrafo, del código electoral de Veracruz, referida a que las cédulas de respaldo ciudadano deberán “estar integrada[s] por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores del municipio” (SX-JDC-23/2017).

Con ello, quedó firme lo decidido por el Tribunal Electoral de Veracruz, contenido en el punto resolutivo “Quinto” de su sentencia, con la cual vinculó al Consejo General del organismo público local electoral de Veracruz para que observara el fallo como una directriz al momento de verificar los requisitos exigidos por el artículo 269 del código electoral para quienes aspiran a registrarse como candidatos independientes a los cargos de ediles en la referida entidad. Es decir, los efectos del fallo local se extendieron no solo a las partes en el juicio local, sino a aquellos ciudadanos que aspiraran a registrarse como candidatos independientes a ediles, lo cual fue confirmado por la Sala Regional.

### **Juicio de revisión constitucional electoral SX-JRC-8/2017**

Mediante el juicio SX-JRC-8/2017, la Sala Regional Xalapa del TEPJF confirmó —por mayoría de votos— una sentencia del Tribunal Electoral de Veracruz que, entre otras cuestiones, concedía a favor de la parte actora la aplicación del criterio sostenido en un juicio distinto, en el cual se había inaplicado la porción normativa contenida en el artículo 269, tercer párrafo, del código electoral de Veracruz, respecto de los requisitos que debían cubrir las cédulas de respaldo ciudadano. Asimismo, vinculó a la autoridad administrativa electoral del estado para que, en lo subsecuente, observara lo resuelto en dicha ejecutoria como una directriz al momento de verificar los requisitos exigidos por el artículo 269 del código electoral para quienes aspiren a registrarse como candidatos independientes a los cargos de ediles en la entidad.

En la ejecutoria, la Sala Regional sostuvo que el Tribunal Electoral de Veracruz no había realizado un control abstracto de constitucionalidad ni había emitido una sentencia con efectos *erga omnes*, sino que se ajustó al criterio sustentado por la Sala Superior del TEPJF, al establecer que los efectos de la declaración de inaplicación de la porción normativa del artículo 269 del código electoral de Veracruz, en relación con los apoyos

ciudadanos para el registro de los candidatos independientes, debían trascender no solo a las parte en el juicio, sino también a quienes aspiran a registrarse como candidatos independientes a los cargos de ediles en la entidad en el marco del proceso electoral en curso.

### **Juicios ciudadanos SUP-JDC-44/2018 y SUP-JDC-46/2018**

Los juicios ciudadanos SUP-JDC-44/2018 y SUP-JDC-46/2018 se promovieron ante la Sala Superior del TEPJF en contra de las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla que confirmaron la negativa de ampliación del plazo para la recolección de firmas de apoyo ciudadano para contender como candidato independiente a la gubernatura de esa entidad federativa.

Dichos juicios se decidieron en el sentido de revocar las resoluciones controvertidas y, con plenitud de jurisdicción, se decretó la inaplicación del artículo 201 ter, apartado C, fracción cuarta, inciso b, de la ley electoral local, que establece que los aspirantes a candidatos independientes contarán con 30 días previos al inicio del periodo de registro para recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, al considerar que el plazo referido resultaba inconstitucional, ya que, en combinación con el resto de los requisitos establecidos en la legislación electoral local, se restringía el derecho de ser votado en la modalidad de candidatura independiente previsto en los artículos 35, fracción segunda, y 116, fracción cuarta, inciso k, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Debido a la inaplicación de dicho precepto al caso concreto, la misma Sala Superior ordenó a la autoridad administrativa electoral que dictara un acuerdo en el que se otorgara a todos los candidatos independientes al cargo de gobernador una ampliación de 30 días más para recabar los apoyos ciudadanos que marca la norma. La decisión fue aprobada por mayoría de cuatro votos, con tres emitidos en contra.

Como puede verse, los precedentes descritos muestran la necesidad de colocar en igualdad de circunstancias a los ciudadanos que contien-

den a un mismo cargo de elección popular, sin distinguir entre candidatos postulados por los partidos políticos y los que aspiran al cargo de manera independiente. Esto, además de dar sentido al principio de equidad en las contiendas democráticas —característica de la justicia electoral—, atiende a los estándares más altos de juzgamiento, como los propuestos por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, conocida como Comisión de Venecia, en cuyo Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral se establece una serie de directrices, entre las cuales destaca la relativa a la igualdad de oportunidades entre los partidos y los candidatos; esto constituye una pauta para orientar las decisiones judiciales, a fin de que sea el electorado y no el marco normativo institucional el que decida quiénes serán los representantes de la ciudadanía.

Por último, se destaca que el criterio es una forma de tutela eficaz de los derechos de participación política, pues define los alcances de una norma que se estima contraria a la Constitución y corrige una concepción propia del diseño institucional en materia electoral, relativa a que la declaración de inconstitucionalidad es solamente para un caso concreto, cuando es claro que esta, al derivar del contraste de una norma con la CPEUM, dado el carácter general de las normas dirigidas a los sujetos del derecho electoral, de acuerdo con dicho parámetro, debe afectar más que solo a las partes.

### *Posiciones a favor y en contra de la relatividad de las sentencias en materia electoral*

Tal como ha quedado de manifiesto, a pesar de la existencia de una tesis de jurisprudencia emitida por el TEPJF, no hay consenso en cuanto al carácter expansivo de los efectos de una sentencia resuelta por los tribunales electorales respecto de quienes no fueron parte en el proceso.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> En términos de los votos particulares emitidos al resolver los expedientes identificados como SX-JRC-8/2017 y SX-JDC-23/2017 del índice de la Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; así como SUP-REC-43/2017 del índice de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

El anterior argumento descansa en que la competencia conferida a los tribunales electorales —federal o locales—, a diferencia de las resoluciones con efectos *erga omnes* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>12</sup> es para la resolución de casos concretos, incluso respecto de aquellos que impliquen control de constitucionalidad, pues la potestad conferida a los referidos tribunales, en términos de los artículos 99 y 1.º de la CPEUM, respectivamente, es la de inaplicar la norma que se considera inconstitucional únicamente al caso concreto, sin que de modo alguno pueda dotarse de efectos generales.

Dicha posición privilegia la defensa de un principio procesal, entendido como la construcción jurídica para estructurar el desarrollo de un proceso, a partir del cual se perfila un sistema procesal específico, que tiene como finalidad realizar normas de carácter sustantivo (Borthwick 2003, 17).

En este caso, el principio de relatividad —como principio procesal— tiene una posición preponderante respecto del ejercicio de derechos sustanciales, como son los de participación política, en detrimento de la igualdad de oportunidades para acceder a cargos de representación popular.

Sin embargo, dicha visión incumple con los fines del derecho procesal, si este se considera como el medio para la realización de normas de carácter sustantivo.

En contraste, la excepción al principio de relatividad de las sentencias en materia electoral encuentra razón de ser en sentencias interpretativas de carácter estimatorias, es decir, aquellas en las que se ha considerado fundada la pretensión de inconstitucionalidad de la norma combatida.

Al respecto, Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor señalan que la doctrina ha descubierto otras modalidades en las categorías de los fallos, consideradas como sentencias interpretativas, y que abarcan

---

Federación. Al respecto, se precisa que los precedentes emitidos por la Sala Superior en 2016 corresponden a la anterior integración de dicha sala.

<sup>12</sup> Por ejemplo, de las emitidas en las acciones de inconstitucionalidad, en términos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de su ley reglamentaria.

tanto a los fallos estimativos como a los de rechazo (Fix-Zamudio y Ferrer Mac-Gregor 2009, 26). Acerca de los primeros, los autores referidos sostienen que las sentencias interpretativas de acogimiento de las pretensiones de la demanda, en cuanto declaran la nulidad de las normas impugnadas, derivan precisamente de la interpretación que de estas ha realizado la corte, la sala o el tribunal constitucional (Fix-Zamudio y Ferrer Mac-Gregor 2009, 26).

A partir de lo anterior, resulta razonable sostener que, cuando se declara la inconstitucionalidad de una norma, es posible reconocer efectos diferenciados en función de la propia determinación judicial, en atención al grado de vinculación respecto de las partes en el proceso y de quienes no lo han sido.

Tal distinción resulta relevante porque, por un lado, el efecto de cosa juzgada opera directamente respecto a las partes del procedimiento y, desde luego, respecto de la materia de impugnación; sin embargo, por otro lado, en atención al tipo de sentencia, es posible reconocer un efecto de la cosa interpretada respecto de quienes no fueron parte en el procedimiento, porque al involucrar interrelaciones necesarias con otros principios, normas y derechos resulta improcedente limitar el efecto de tal determinación solo a las partes del procedimiento.

Así, el efecto de la cuestión interpretada, trasladado a la materia electoral, implica, por una parte, la salvaguarda de los principios de igualdad, de equidad y de certeza, rectores de la función electoral, y, por otra, la posibilidad real de ejercicio de los derechos fundamentales de participación política.

Ello permite tener en el centro de la decisión judicial a los sujetos del derecho electoral como titulares de iguales derechos en el marco de un mismo proceso electoral.

Lo anterior, traducido al desarrollo de los procesos electorales, implica colocar en igualdad de circunstancias a dos o más ciudadanos en la búsqueda de un cargo de representación popular, precisamente, por encontrarse en la misma situación jurídica y en la misma circunstancia

fáctica de quien haya promovido el juicio o recurso durante un proceso electoral en curso.

Dicho proceder permite dar certeza a las normas del juego democrático, que constituyen, a su vez, las reglas de participación política y que deben regir a los participantes de forma igualitaria.

Estimar lo contrario, esto es, reducir los efectos del fallo protector a quienes fueron parte en un proceso, implicaría el establecimiento de requisitos diferenciados para uno y otro, u otros ciudadanos, que aspiren a un mismo cargo de elección popular, pese a que, a uno, la decisión judicial acerca de la pretensión de inconstitucionalidad le haya aportado un beneficio en su esfera de derechos, en detrimento de los principios afines a la materia electoral y los derechos de participación política.

Así, las principales ventajas y desventajas de los efectos de las sentencias que emiten los tribunales electores se mencionan en los cuadros 1 y 2.

**Cuadro 1. Ventajas con relación a la excepción al principio de relatividad**

Se privilegia el ejercicio de un derecho sustancial, respecto de uno de carácter procesal.
Se privilegia la tutela judicial oportuna, al adoptarse medidas para la salvaguarda del derecho en cuestión.
Se privilegia el principio de economía procesal, sin menoscabo del derecho de acudir a la jurisdicción.
Se evitan demoras innecesarias, propias del desarrollo de nuevos litigios, en detrimento de la merma o extinción del derecho sustancial.
Se da coherencia al sistema, por virtud del efecto vinculante de la cosa interpretada.
Se tutelan de forma eficaz los derechos de participación política, al definir los alcances de una norma que se estima contraria a la Constitución, en función de los titulares del derecho.
Se corrige una concepción propia del diseño institucional en materia electoral, relativa a que la declaración de inconstitucionalidad aplica solo para un caso concreto, cuando es claro que, por el carácter general de las normas dirigidas a los sujetos del derecho electoral, dicha declaración debe afectar más que solo a las partes, es decir, a los ciudadanos que se encuentran en la misma situación jurídica.
Dicho parámetro de juzgamiento es armónico con el principio de equidad en la contienda, propio de la materia electoral.

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 2. Desventajas con relación al principio de relatividad de las sentencias**

Ejercicio necesario del derecho de acción, pues solo opera a instancia de parte agraviada.
Se privilegia un derecho procesal respecto de uno sustancial.
El desahogo de un nuevo juicio, a partir de un precedente que concedió la protección constitucional, podría implicar merma o extinción del derecho respecto de un diverso sujeto, por la celeridad de los plazos en materia electoral.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de lo anterior, se tienen claras distinciones en función de las personas a las cuales trascienden los efectos de la decisión judicial, según el modelo que se adopte.

En ese sentido, Jordi Nieva Fenoll ha sostenido que uno de los sectores de la ciencia jurídica que ha padecido los esquemas del derecho privado es la cosa juzgada (*res judicata*), al reiterar con frecuencia que solo tiene efectos *inter partes*, tal como acontece en un contrato privado (Nieva 2009, 44-5).

El mismo autor sostiene que existen diferencias cuando un órgano jurisdiccional se pronuncia en un juicio con miras a dar la eficacia más plena posible, con el fin de que el conflicto planteado se dirima definitivamente.

Al respecto, también señala que la conclusión de que la cosa juzgada solo tiene efectos *inter partes* constituye una visión contractualista del proceso; sin embargo, sostiene que esa conclusión está desacreditada desde la época romana, aunque no se haya destacado convenientemente<sup>13</sup> (Nieva 2009, 45).

En este contexto, es posible considerar que, en el ámbito de la judicatura electoral, en la que por su propia naturaleza se dirimen controversias relacionadas con la integración de los órganos de representación popular

<sup>13</sup> En su obra *Jurisdicción y proceso*, el autor cuestiona si la cosa juzgada tiene efectos solo *inter partes*, y para dar respuesta acude a distintos autores y ejemplos que, de forma innegable, dan cuenta de que la cosa juzgada implica muchas veces a terceros que no participaron en el proceso.

por medio del sistema democrático imperante en el país, el papel de los órganos jurisdiccionales especializados en la materia y de sus integrantes debe acercarse más a la doctrina procesal que permita tutelar de mejor forma los derechos de participación política, así como salvaguardar los principios democráticos, como los de igualdad, equidad y certeza jurídica.

En ese sentido, se destaca que hoy día la función de los jueces —en cualquier materia— ha cambiado desde la concepción propia del siglo XVIII: del juez que solo fundamenta al juez intérprete que, a decir de Osvaldo Alfredo Gozaíni, debe analizar el ajuste de la norma con base en el principio de supremacía constitucional (Gozaíni 2014, 116-7).

En suma, se trata de un deber propio de la jurisdicción, en defensa de un estado democrático y constitucional de derecho, en el que todos los ciudadanos, como integrantes de una misma comunidad, gozan de iguales derechos y garantías.

### *Conclusión*

A partir de lo anterior, es posible sostener que en materia electoral opera una excepción al principio de relatividad de las sentencias, siempre que implique una situación de interrelación necesaria entre los sujetos —ciudadanos, candidatos y partidos políticos—, a la luz del conjunto de derechos y principios que pueden verse afectados.

Tal posición, por sus propias características, es afín a las exigencias actuales de justicia constitucional, pues, a partir del paradigma de democracia constitucional, es posible dotar de mejores garantías para la tutela eficaz de los derechos de participación política.

Lo anterior armoniza tanto los principios propios de la materia electoral como el ejercicio de los derechos político-electorales; de igual forma, da coherencia al sistema electoral, por virtud del efecto vinculante de la cosa interpretada; evita distorsiones normativas entre los sujetos del derecho electoral, como titulares de iguales derechos; es armónico con el sistema de distribución de competencias para el control constitucional de actos en

materia electoral, en su vertiente abstracto-concreta, y corrige una concepción propia del diseño institucional en materia electoral, relativa a que la declaración de inconstitucionalidad aplica solamente para un caso concreto, cuando es claro que, por el carácter general de las normas dirigidas a los sujetos del derecho electoral, dicha declaración debe afectar más que solo a las partes, es decir, también a los ciudadanos que se encuentran en la misma situación jurídica.

### *Fuentes consultadas*

- Borthwick, Adolfo. 2003. *Principios procesales*. Buenos Aires: Mave editor.
- Chen Stanzola, María Cristina. 2015. *Las sentencias constitucionales, contenidos, límites y alcances en materia de protección de los derechos fundamentales*. Colombia: Ediciones Nueva Jurídica.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2017. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf) (consultada el 5 de diciembre de 2017).
- Devis Echandía, Hernando. 2004. *Teoría general del proceso*. Buenos Aires: Universidad.
- Fix-Zamudio, Héctor y Eduardo Ferrer Mac-Gregor. 2009. *Las sentencias de los tribunales constitucionales*. Perú: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.
- Gozáini, Osvaldo Alfredo. 2014. *Proceso y Constitución. Las sentencias constitucionales*. Bogotá: Asociación Argentina de Derecho Procesal Constitucional/Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional/VC Editores.
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2017. Disponible en <http://sitios.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/2> (consultada el 5 de diciembre de 2017).
- LGS MIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2017. Disponible en <http://sitios.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/6> (consultada el 5 de diciembre de 2017).

- Nieva Fenoll, Jordi. 2009. *Jurisdicción y proceso*. Madrid: Marcial Pons.
- Sentencia SUP-JDC-137/2000. Actor: Eloí Vázquez López. Autoridades responsables: Consejo General del Instituto Federal Electoral y Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos. Disponible en [http://intranet.te.gob.mx/Informacion\\_jurisdiccional/sentencias\\_word/sword/Superior/JDC/2000/SUP-JDC-137-2000.doc](http://intranet.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sentencias_word/sword/Superior/JDC/2000/SUP-JDC-137-2000.doc) (consultada el 9 de septiembre de 2019).
- SUP-JDC-026/2001. Actores: Araceli Graciano Gaytán y Camerino Eleazar Márquez Madrid. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. Disponible en [http://intranet.te.gob.mx/Informacion\\_jurisdiccional/sentencias\\_word/sword/Superior/JDC/2001/SUP-JDC-026-2001.doc](http://intranet.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sentencias_word/sword/Superior/JDC/2001/SUP-JDC-026-2001.doc) (consultada el 9 de septiembre de 2019).
- SUP-JDC-1191/2016. Actor: Ricardo Jiménez Hernández. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Puebla. Disponible en [http://intranet.te.gob.mx/Informacion\\_jurisdiccional/sentencias\\_word/sword/Superior/JDC/2016/SUP-JDC-1191-2016.doc](http://intranet.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sentencias_word/sword/Superior/JDC/2016/SUP-JDC-1191-2016.doc) (consultada el 9 de septiembre de 2019).
- SUP-JDC-44/2018 y acumulado. Actores: Israel Jesús Ramos González y Enrique Cárdenas Sánchez. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Puebla. Disponible en [http://intranet.te.gob.mx/Informacion\\_jurisdiccional/sentencias\\_word/sword/Superior/JDC/2018/SUP-JDC-0044-2018.docx](http://intranet.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sentencias_word/sword/Superior/JDC/2018/SUP-JDC-0044-2018.docx) (consultada el 9 de septiembre de 2019).
- SUP-REC-186/2016 y acumulados. Recurrentes: Felipe Salazar Salazar, Nora Elena Román Saldaña, Peter Ruiz Carrillo y Felipe Salazar Correa. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en la ciudad de Monterrey, Nuevo León. Disponible en [http://intranet.te.gob.mx/Informacion\\_jurisdiccional/sentencias\\_word/sword/Superior/REC/2016/SUP-REC-0186-2016.docx](http://intranet.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sentencias_word/sword/Superior/REC/2016/SUP-REC-0186-2016.docx) (consultada el 9 de septiembre de 2019).

- SUP-REC-43/2017. Recurrente: Partido Acción Nacional. 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 [http://intranet.te.gob.mx/Informacion\\_jurisdiccional/sentencias\\_word/sword/Superior/REC/2017/SUP-REC-0043-2017.docx](http://intranet.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sentencias_word/sword/Superior/REC/2017/SUP-REC-0043-2017.docx) (consultada el 9 de septiembre de 2019).
  - SX-JDC-23/2017. Actores: José Luis Remigio Plata y otros(as). Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Veracruz. Disponible en [http://intranet.te.gob.mx/Informacion\\_jurisdiccional/sentencias\\_word/sword/Xalapa/JDC/2017/SX-JDC-0023-2017.docx](http://intranet.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sentencias_word/sword/Xalapa/JDC/2017/SX-JDC-0023-2017.docx) (consultada el 9 de septiembre de 2019).
  - SX-JRC-8/2017. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Veracruz. Disponible en [http://intranet.te.gob.mx/Informacion\\_jurisdiccional/sentencias\\_word/sword/Xalapa/JRC/2017/SX-JRC-0008-2017.docx](http://intranet.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sentencias_word/sword/Xalapa/JRC/2017/SX-JRC-0008-2017.docx) (consultada el 9 de septiembre de 2019).
- Tesis LXII/2001. RELATIVIDAD DE LA SENTENCIA. SUPUESTO DE INAPLICACIÓN DEL PRINCIPIO, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=LXII/2001&tpoBusqueda=A&sWord=LXII/2001> (consultada el 5 de diciembre de 2017).
- LIV/2016. DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=LVI/2016&tpoBusqueda=A&sWord=declaraci%3%b3n> (consultada el 5 de diciembre de 2017).

# De la justicia electoral abierta al pluralismo jurídico electoral en Chiapas. Elecciones 2018

*From open electoral justice to electoral  
legal pluralism in Chiapas. Elections 2018*

Manuel Gustavo Ocampo Muñoa (México)\*

Fecha de recepción: 13 de enero de 2019.

Fecha de aceptación: 30 de mayo de 2019.

## RESUMEN

En este documento se pretende demostrar que la inclusión de personal judicial que represente a los pueblos originarios en los tribunales electorales de las entidades federativas podría contextualizar la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, así como generar resoluciones judiciales en los conflictos inherentes al proceso electoral en escenarios de diversidad cultural, cuya pertinencia atienda las complejidades que se viven en esos colectivos.

La representación de los pueblos originarios mediante personal judicial electoral, propuesto por las autoridades tradicionales de los municipios de mayoría indígena, transformaría la impartición de justicia electoral con un esquema verdaderamente abierto. Dicho personal debe cumplir con los requisitos relativos al dominio de la materia electoral, pero, además, acreditar habilidades y competencias relacionadas con la interculturalidad, como

---

\* Candidato a doctor en Derecho. Ganador del cuarto concurso nacional de ensayo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [manuel.ocampo@ijj-unach.mx](mailto:manuel.ocampo@ijj-unach.mx).

la capacidad para el diálogo intercultural, la promoción del respeto a la diferencia cultural y lingüística y el conocimiento de la cosmovisión y de los saberes diversos de los pueblos originarios.

**PALABRAS CLAVE:** justicia electoral abierta, tribunal electoral abierto, derecho electoral indígena, interculturalidad.

## ABSTRACT

This document aims to demonstrate that the inclusion of judicial personnel representing the indigenous peoples in the Electoral Tribunals of the Federative Entities could contextualize the protection of the political and electoral rights of the citizenship, as well as generate judicial resolutions in the conflicts inherent to the electoral process in scenarios of cultural diversity pertinent to the complexities that are experienced in these groups.

The representation of indigenous peoples through electoral judicial personnel proposed by the traditional authorities of the municipalities with indigenous majority; that they meet the requirements related to the mastery of the electoral matter but also accredit skills and competences related to interculturality such as the capacity for intercultural dialogue, promotion of respect for cultural and linguistic difference; knowledge of the worldview and of the diverse knowledge of native peoples would transform the delivery of Electoral Justice with a truly open scheme.

**KEYWORDS:** open electoral justice, open electoral tribunal, indigenous electoral law, interculturality.

## *Introducción*

**E**ste trabajo intenta demostrar que la inclusión de personal judicial que represente a los pueblos originarios en los tribunales electorales de las entidades federativas podría contextualizar la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía y, del mismo modo, reflejar en los considerandos de las resoluciones judiciales de conflictos inherentes a derechos políticos individuales y colectivos en escenarios de diversidad cultural reflexiones pertinentes.

Debido a sus fines didácticos, este documento se ha dividido en ocho apartados. El primero, destinado a la presente introducción; los restantes, al desarrollo del tema, a las reflexiones finales y a las fuentes consultadas.

En el apartado referente a la diversidad cultural y la justicia electoral abierta, a manera de planteamiento del problema, se hace una descripción de las complejidades que enfrentan, en materia electoral, los tribunales electorales en su tarea de acercamiento a la ciudadanía en las entidades federativas con pueblos originarios. Además, se establecen algunos retos de la política de justicia abierta de la autoridad electoral ante situaciones propias de la interculturalidad.

En la sección dedicada al marco conceptual se plantean algunos conceptos y definiciones que resultan trascendentes al abordar el estudio de la justicia electoral abierta en escenarios de diversidad cultural y que sustentan el argumento central de este trabajo.

En el apartado referente al discurso intercultural del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se realiza un breve análisis de la política pública del Tribunal en materia de protección de los derechos políticos de la ciudadanía que pertenece a los pueblos y las comunidades originarias.

Al abordar las complejidades de la diversidad cultural en materia electoral de Chiapas, se toma como ejemplo lo acontecido en esa entidad en los procesos electorales local y federal de 2018 para establecer la importancia de considerar las diversidades de los pueblos originarios en la

resolución de los conflictos electorales; lo anterior, en virtud de que Chiapas cuenta con una población indígena de casi una tercera parte del total de sus habitantes.

Por último, en la propuesta de justicia electoral abierta para la incorporación de personal judicial de origen indígena al Tribunal Electoral, se establecen las ventajas de contar con personal calificado en los temas inherentes a los pueblos originarios desde una visión intercultural del derecho y la experticia de la materia electoral.

### *La diversidad cultural y la justicia electoral abierta*

La filosofía planteada en la justicia electoral abierta parte de la idea de retomar la confianza de la ciudadanía mediante el acercamiento de quienes laboran en su impartición a los destinatarios de esta, es decir, los ciudadanos. Se presenta como un esquema análogo al de gobierno abierto y, por ende, enfrenta diferentes desafíos, dado que la población mexicana es diversa tanto en su composición como en la forma de participar en lo político.

Desde el paradigma de la justicia abierta, la resolución de los conflictos jurídicos debe transitar por procesos incluyentes en los que se atiendan las demandas sociales y se garantice el máximo respeto a los derechos individuales y colectivos, tomando en consideración el diseño de políticas inspiradas en los principios de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación, que la Alianza para el Gobierno Abierto ha sugerido con el objetivo de mejorar la eficiencia del gobierno y la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos (AGA 2013).

De acuerdo con las anteriores premisas, la justicia electoral abierta del TEPJF debe priorizar la atención del acceso a la justicia de los pueblos originarios, lo que supone un cambio no solo de normas, sino de las estrategias de acercamiento a esta ciudadanía, lo que genera nuevos retos para quienes participan en la actividad jurisdiccional.

La diversidad cultural en que se organizan y desarrollan las elecciones en México resulta un desafío; los conflictos jurídicos que surgen con motivo

de estas involucran elementos conceptuales que deben estudiarse y considerarse al momento de emitir una resolución judicial, entre otros, los que se refieren a los saberes diversos, la cosmovisión, la lengua y los sistemas normativos internos, que se han integrado, en buena medida, al denominado derecho electoral indígena.

Ahora bien, aunque resulta relevante que se reflexione al emitir una resolución que involucre derechos electorales en escenarios interculturales, esta estrategia, por sí sola, no es suficiente para que se genere la confianza de estos grupos hacia la autoridad judicial.

Uno de los reclamos que persiste de los pueblos originarios en la toma de decisiones políticas ha sido el respeto a su autodeterminación —la cual se les ha reconocido como derecho—; sin embargo, argumentan que carece de una real garantía judicial. Pese a que el Tribunal Electoral ha resuelto a su favor, por ejemplo, en el tema de las elecciones por usos y costumbres, previamente al análisis de la pertinencia de ello y de acuerdo con el contexto, se hace necesario para los impartidores de justicia contar con argumentos más sólidos a fin de normar criterios respecto de la atención a las problemáticas que involucren a estos colectivos.

Aparecen, entonces, algunas interrogantes respecto de la atención y al acceso a la justicia electoral de los pueblos originarios: ¿qué rol desempeñan en la impartición de justicia electoral? En esos contextos de diversidad cultural: ¿deben las y los magistrados electorales conocer la lengua, la cosmovisión y los saberes diversos? ¿Es necesario reconocer los sistemas normativos internos de los pueblos originarios en materia electoral? ¿Qué habilidades y competencias requiere el personal judicial en las entidades federativas con población indígena? ¿Cuáles son los desafíos en materia electoral en los pueblos originarios de Chiapas? ¿Debe incluirse en el organigrama del TEPJF una representación de los pueblos originarios? ¿Qué criterios deben seguirse en su designación?

Para responder a dichos cuestionamientos es necesario establecer algunos conceptos que servirán de hilo conductor en la exposición de este

trabajo y comprender el discurso intercultural del TEPJF y las complejidades que la diversidad cultural genera en entidades con población originaria, tomando como referente a Chiapas y algunas situaciones acaecidas en el proceso electoral 2018 que involucran a estos pueblos.

### *Marco conceptual*

A efectos de este trabajo, se considera justicia electoral abierta a la filosofía que argumenta la política pública del TEPJF que entraña un doble reto en las democracias constitucionales: garantizar la tutela efectiva de los derechos humanos y contribuir, con ello, al fortalecimiento de la confianza ciudadana. Las políticas públicas que se implementan con este novedoso esquema deben privilegiar la transparencia y la rendición de cuentas, así como la búsqueda de técnicas de acercamiento a la ciudadanía (Otálora 2018).

Por su parte, el modelo de tribunal electoral abierto evoca una actividad jurisdiccional diferente que compromete a todas y todos los funcionarios que participan en ella con la sociedad, y, por tanto, los obliga a identificar la forma de ser de los distintos grupos que la integran para una mejor interpretación y aplicación de la ley.

La diversidad cultural se entiende como las diferentes manifestaciones de los pueblos y las comunidades originarias que, en su conjunto, permiten su identificación como colectivo, generando así una identidad. Impartir justicia en escenarios de diversidad cultural requiere de conocimientos no solo jurídicos, sino de varios campos de las ciencias sociales. Para el respeto a las citadas diferencias, la interculturalidad se manifiesta como una filosofía que permite entender el papel de los otros y el de nosotros en la cultura y en el fenómeno jurídico.

El término *interculturalidad* se ha vuelto complejo y polisémico, pues antes se aplicaba solo para describir las relaciones existentes entre diversos grupos humanos que conforman una sociedad dada; actualmente, se usa para referirse a los vínculos que existen en la sociedad entre diversas constelaciones de mayoría-minoría y que se definen no solo en términos

de cultura, sino también en los de etnicidad, lengua, denominación religiosa o nacionalidad (Dietz 2017, 209).

En lo jurídico, se presenta como un enfoque que genera una nueva forma de construcción del derecho en el que se toman en cuenta las diferencias culturales y los saberes diversos de los pueblos y las comunidades, y que mediante el diálogo busca armonizar la vida en sociedad. Por lo tanto, es posible plantear un discurso intercultural en cada contexto social.

Ahora bien, ese discurso está impregnado de la visión de pluralismo que se tenga y se defienda en las políticas públicas estatales. De acuerdo con el *Diccionario de la lengua española*, la palabra *pluralismo* se refiere a un sistema por el cual se acepta o reconoce la pluralidad de diversas doctrinas o posiciones (RAE 2017, 387).

Lo anterior permite argumentar que el término puede emplearse para aludir a la diversidad en sus distintas facetas y a la variedad de opiniones en diferentes áreas del conocimiento, como la política, la sociología, la economía, la filosofía y, por supuesto, el derecho.

El pluralismo jurídico es, entonces, el resultado de la interacción de distintos sistemas normativos en un mismo territorio, con la premisa del respeto a las diferencias. Su origen se relaciona con las corrientes críticas del derecho que lo explican como un fenómeno social.

Una de las definiciones más claras del pluralismo jurídico se desprende de los trabajos de Oscar Correas, quien lo considera como un fenómeno de coexistencia de normas que reclaman obediencia en un mismo territorio y que pertenecen a sistemas normativos distintos. Lo asocia con la existencia de sistemas alternativos, siendo su característica más importante el hecho de estar organizados en torno a una norma de reconocimiento. Sostiene, desde una visión política, que para considerar un sistema democrático se debe incluir el pluralismo jurídico, al extremo de que no se pueda tomar en cuenta como democrático aquel Estado que desconozca o combata los sistemas alternativos, pues equivale a excluir a las minorías y a las diferencias. La finalidad de la democracia no es incorporar esos gru-

pos, sino tratar de organizar la convivencia con ellos, y eso solo se admite con la alternatividad de sistemas legales distintos (Correas 1994, 99-110).

### *El discurso intercultural del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

Establecidos los conceptos que guían el presente trabajo, es momento de analizar el discurso intercultural del TEPJF, es decir, la manera en que interpreta la interculturalidad, el respeto a las diferencias y las identidades de los pueblos originarios de México, puesto que este órgano jurisdiccional influye en los criterios de salvaguarda de los derechos político-electorales.

En ese sentido, la autoridad judicial electoral ha sido respetuosa de la cosmovisión y de los sistemas normativos internos de dichos colectivos, y se ha dado a la tarea de allegarse de personal capacitado en el tema de los derechos políticos de los pueblos y las comunidades indígenas del país. Lo anterior se refleja en el agudo análisis del contexto de estos pueblos en el momento de resolver, generando tesis y jurisprudencias en las que se han sentado las bases de lo que se denomina derecho electoral indígena.

Tan es así que juzgar con perspectiva intercultural en materia electoral se convirtió en una exigencia a partir de la sentencia SUP-JDC-1011/2013 y acumulado, que estableció el criterio que señala que, en los casos de derechos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas, será necesario valorar las circunstancias en las que surgen para definir claramente los límites de la controversia jurídica puesta a consideración de las autoridades electorales y resolverla desde una perspectiva intercultural, atendiendo tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad (TEPJF 2017, 92).

La Sala Superior del TEPJF ha reconocido la existencia de instituciones propias del derecho indígena que requieren entender su esencia y el contexto en el cual se desarrollan, por lo que no comparte la idea de imponer organismos que resulten ajenos a un sistema normativo vigente en el

pueblo o la comunidad indígena de que se trate, ya sea que provenga del derecho legislado o de otros sistemas normativos indígenas.

También, como parte de ese discurso intercultural, el TEPJF ha diseñado guías, manuales y otros documentos con la intención de promover la defensa y la adecuada protección de los derechos político-electorales de la población indígena; tal es el caso de la *Guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral indígena*.

La guía fue elaborada con sugerencias construidas a partir de lo dispuesto en el artículo 2 constitucional; en tratados, convenciones y estándares internacionales; en opiniones de expertas y expertos en la materia, y en los criterios sostenidos por el TEPJF. En dicho documento se subraya que la aplicación de cada regla depende del asunto concreto sometido a juicio y se estima que su observancia puede ofrecer mejores soluciones en la materia (TEPJF 2014a, 55-69).

Con la creación de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas como un órgano auxiliar de la Comisión de Administración del TEPJF, con independencia técnica y autonomía operativa, encargada de prestar gratuitamente los servicios de defensa y asesoría electorales en favor de los pueblos, comunidades indígenas y personas que los integren, se deja en claro la intención de avanzar en el tema del acercamiento a las denominadas minorías representativas.

Cabe destacar que la Defensoría presta sus servicios de dos formas: mediante la asesoría electoral, que consiste en la orientación, guía o instrucción técnica acerca de la naturaleza, contenido y alcances de los derechos político-electorales establecidos en favor de los pueblos, comunidades indígenas o alguna de las personas que los integren, y por medio de la defensa electoral, es decir, la representación o defensa de los derechos político-electorales ante las salas del TEPJF.

El compromiso de las defensoras y los defensores, en general, es pugnar por que las autoridades rebasen las visiones formalistas y respondan, desde un lenguaje de derechos, a la falta de acceso de los indígenas a la

justicia, entre otros motivos, exigiendo que se provea de lo necesario para que la persona o personas involucradas comprendan y se hagan comprender en el juicio, y que, además, sean consideradas sus condiciones, contextos y necesidades particulares (TEPJF 2017, 43).

En los últimos años, el Tribunal Electoral reforzó su ideal de justicia abierta al crear materia procesal electoral con figuras jurídicas como la suplencia de la queja para los pobladores indígenas, pues basta con que presenten un inicio de agravio o un motivo de inconformidad ligeramente esbozado para que el juez supla y complete lo que están pidiendo.

De igual manera, se genera una especie de tutela especial, en aquellos medios de impugnación que lo permiten, de ordenar pruebas antropológicas para que sean los expertos quienes digan si en cada comunidad procede la implementación de la universalidad del sufragio o si se está rompiendo el sistema normativo (TEPJF 2018).

Lo antes descrito genera confianza para que la autoridad judicial electoral entienda la interculturalidad y haga esfuerzos de acercamiento a esos colectivos; sin embargo, queda mucho camino por recorrer, pues en cada proceso electoral surgen nuevas discusiones y actos de corrupción que involucran a los pueblos originarios, reflejando con ello la necesidad de resolver los problemas de fondo que son detonados con las elecciones.

Por lo tanto, se considera que es la ciudadanía de cada pueblo o comunidad quien en realidad conoce de sus problemáticas; así, incorporar a personas de origen indígena en los tribunales no solo como defensoras y defensores, sino también como secretarios de acuerdos, proyectistas y, a futuro, como magistradas y magistrados electorales, es una buena alternativa de acercamiento y de participación jurídico-política que debe incluirse en la política pública de justicia electoral abierta en escenarios de diversidad cultural.

### *Complejidades de la diversidad cultural de Chiapas en materia electoral*

El discurso intercultural del TEPJF, una vez planteado, se debe contrastar con algunas de las complejidades que surgen del contexto de los pueblos originarios de Chiapas, con la finalidad de justificar la necesidad de incluir personal judicial en las salas del Tribunal Electoral para atenderlas con una visión intercultural.

Lo anterior, debido a que la diversidad cultural de Chiapas requiere de especial atención; ello motiva a identificar los temas fundamentales que inciden en los pueblos y en las comunidades originarias de la entidad con la intención de lograr soluciones verdaderas y apegadas a la realidad, es decir, contextualizadas.

Entre los principales temas que afectan la vida política de los pueblos originarios, y que pueden considerarse como los puntos generadores de la mayoría de los conflictos sociales de la entidad, se encuentran los siguientes:

- 1) El respeto al derecho a la libre determinación en materia política.
- 2) El reconocimiento de los sistemas normativos internos que regulen la representación política.
- 3) La legitimidad de la representación política.
- 4) La creación de municipios indígenas.
- 5) La democracia paritaria.
- 6) La promoción de la participación ciudadana en los pueblos y las comunidades autodenominados zapatistas.
- 7) Las malas prácticas antes, durante y una vez terminada la jornada electoral.

Con el objetivo de justificar su importancia, a continuación se hará una breve descripción de dichos temas.

En relación con el respeto al derecho a la libre determinación en materia político-electoral de los pueblos y las comunidades indígenas chiapanec-

cas, si bien es cierto que se le reconoce en la Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas, al día de hoy todavía se carece de alguna legislación que regule los procedimientos para elecciones en el formato de usos y costumbres.

El municipio chiapaneco de Oxchuc representa un interesante escenario al ser un ejemplo de la lucha por la autodeterminación política. El 2 de abril de 2018, el Congreso del Estado de Chiapas suspendió las elecciones para la renovación de los miembros del ayuntamiento en tanto se obtuvieran los resultados del dictamen antropológico y, en su caso, los de la consulta, los cuales fueron mandatados por el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas en atención al juicio promovido por la Comisión por la Paz y la Justicia de Oxchuc para la elección de sus autoridades municipales por medio del sistema de usos y costumbres.

Otros escenarios de autodeterminación que se deben considerar surgen del reclamo de movimientos y organizaciones; es el caso del Movimiento en Defensa de la Vida y el Territorio (Modevite) que agrupa a mujeres y hombres tseltales, tsotsiles y choles de municipios y comunidades de las zonas de Los Altos y de la selva de Chiapas (Huixtán, Oxchuc, Ocosingo, Altamirano, Chilón, Sitalá, Yajalón, Tumbalá, Tenejapa, Cancuc y el ejido Candelaria, perteneciente al municipio de San Cristóbal de las Casas), cuyo objetivo es la defensa de la vida y el territorio, exigiendo a los tres ámbitos de gobierno el respeto y cuidado de las riquezas naturales donde esos pueblos originarios habitan.

Cabe mencionar que los integrantes del Modevite solicitaron en noviembre de 2017 al Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (IEPC Chiapas) que no se realizaran elecciones el 1 de julio de 2018 en los municipios de Chilón y Sitalá, argumentando que, en asambleas, acordaron desechar los comicios por el sistema de partidos políticos debido a que este no responde a las necesidades de la gente, y plantean que se respeten sus derechos, usos y costumbres.

En cuanto al tema relacionado con el reconocimiento de los sistemas normativos internos que regulen la representación política, este implica la aceptación del pluralismo jurídico y político por parte del estado. Así, en la entidad, las comunidades y los pueblos originarios en diferentes municipios cuentan con sus normas y mecanismos de solución de conflictos en lo general, y, como parte de estas, tienen algunas reglas electorales; por lo tanto, no es extraño pensar que las adopten, incluso en contra de las reglas del sistema electoral mexicano.

La legitimidad de la representación política en el contexto de los pueblos originarios de Chiapas es otro aspecto que requiere de conocimientos especiales por parte de los funcionarios electorales, pues aunque la legitimidad política y jurídica en los estados democráticos surge de un proceso para acceder al poder, este se encuentra inserto en un sistema denominado electoral (Valdés 2016, 13-5).

En escenarios de diversidad cultural, es aceptable que cada pueblo cuente con su forma de validar y elegir a sus representantes, lo que genera la necesidad de armonizar ambos sistemas en beneficio colectivo.

La creación de municipios indígenas en Chiapas es, sin duda, uno de los asuntos que requiere mayor atención, ya que implica el reto de armonizar las políticas públicas estatales y los sistemas normativos internos. La complejidad radica en que si bien es cierto que existen rasgos en común entre las diferentes comunidades que conviven en un municipio integrado por pueblos originarios, también hay marcadas diferencias relacionadas con el lenguaje, la religión, la cosmovisión y los usos y costumbres.

La democracia paritaria es una materia que presenta un doble discurso en el caso de los pueblos originarios de Chiapas; por un lado, el de aceptación aparente de las reglas electorales de paridad por parte de los militantes de los partidos políticos en los municipios indígenas y, por otro, el de la discrecionalidad en la designación de las candidatas por parte de esos institutos políticos.

La promoción de la participación ciudadana en los pueblos y las comunidades autodenominados zapatistas ha sido un reto que, desde hace más de 20 años, repercute en el abstencionismo y la débil representación política en las regiones del estado donde se ubican, como es el caso del municipio de Chenalhó.

Respecto a las malas prácticas antes, durante y una vez terminada la jornada electoral en los pueblos originarios de Chiapas, estas involucran actos de corrupción y delictivos de las autoridades municipales, los partidos políticos, los candidatos, el crimen organizado, los particulares y las organizaciones. Dichos actos consisten en la compra, inducción y coacción del voto; en la quema de casillas y de instalaciones de consejos electorales; en el robo de boletas electorales, y en el secuestro e intimidación de funcionarios electorales.

Como corolario de lo anterior, se hará una breve descripción de la jornada electoral local del 1 de julio de 2018 en Chiapas y de algunas situaciones que surgieron en municipios con población indígena que provocaron que el IEPC Chiapas tomara una serie de decisiones trascendentales en materia electoral, como denunciar la comisión de delitos electorales ante la autoridad competente o dejar de validar la elección municipal. Entre las complejidades que se presentaron en dicha jornada electoral destaca la comisión de hechos delictivos.

De acuerdo con la información de la página oficial del IEPC Chiapas, se hizo del conocimiento público que se realizaron 33 imputaciones ante la Fiscalía de Delitos Electorales de la entidad y 6 ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, derivadas del robo con violencia de boletas electorales, robo de paquetes electorales, daños a los inmuebles de los consejos electorales, presunta compra y coacción del voto, así como impresión ilegal de boletas, impedimento para la instalación de algunas casillas, obstaculización en el desarrollo del escrutinio y cómputo y de las tareas de los funcionarios electorales, entre otros.

El árbitro electoral precisó que estos hechos se suscitaron en los municipios de Tapilula, Chicoasén, Huixtán, San Andrés Duraznal, Ángel Albino Corzo, Jitotol, Simojovel, Tumbalá, Bochil, Las Margaritas, Pueblo Nuevo Solistahuacán, Venustiano Carranza, Huitiupán, Tila, Frontera Comalapa, Santiago el Pinar, Solosuchiapa, Suchiate, Chanal, Tenejapa, Mazatán, Chalchihuitán, Maravilla Tenejapa y Catazajá. Dichas localidades se ubican en aquellos distritos electorales considerados con presencia de población indígena.

Con posterioridad, el IEPC Chiapas informó que después de las sesiones de cómputo, celebradas a partir del 4 de julio de 2018, se impugnaron las elecciones locales en 67 de los 122 municipios del estado y que en los consejos municipales electorales de Chicoasén, San Andrés Duraznal y Tapilula no se dieron las condiciones para determinar la validez de los comicios debido a razonamientos derivados de los conatos de violencia que se manifestaron en esos lugares. Cabe señalar que dichos municipios tienen presencia de pueblos originarios, por lo que resulta importante referir cómo se integró cada consejo municipal electoral y los hechos ocurridos en la jornada electoral.

En el caso de Tapilula, el consejo municipal electoral se integró por una presidenta, un secretario técnico, dos consejeros y dos consejeras; sin embargo, en su currículum oficial, ninguno de estos integrantes acreditó las habilidades y competencias relacionadas con la interculturalidad, requisito indispensable dado que el municipio cuenta con hablantes de zoque y tsotsil y pertenece al Distrito Electoral 11 con cabecera en Bochil, por lo que se le considera un distrito de mayoría indígena.

En lo que respecta al municipio de San Andrés Duraznal, los integrantes del consejo fueron un presidente, una secretaria técnica, tres consejeras y un consejero; igual que en el caso anterior, las funcionarias y funcionarios no pudieron acreditar ante el IEPC Chiapas los datos curriculares relacionados con las habilidades y competencias de carácter intercultural, siendo esto trascendente en atención a que se le considera un municipio de

mayoría indígena, ya que predomina una población de origen tsotsil. La localidad forma parte del Distrito Electoral 8 con cabecera en Simojovel, catalogado también como 100 % indígena.

Finalmente, en el municipio de Chicoasén los integrantes del consejo electoral fueron un presidente, una consejera técnica, tres consejeras y un consejero, quienes tampoco acreditaron ante el órgano desconcentrado las habilidades y competencias requeridas en materia intercultural, lo que resulta indispensable porque el territorio cuenta con hablantes de tsotsil y tojolabal, aun cuando pertenece al Distrito Electoral 2 con cabecera en Tuxtla Gutiérrez, capital de la entidad.

Otra complejidad durante la jornada electoral fue que algunos consejos municipales solicitaron que se habilitara, en términos de la ley, una sede alterna por parte del Consejo General del IEPC Chiapas para llevar a cabo la sesión de cómputo a partir del 4 de julio; lo anterior, debido a que se temía por la seguridad de las funcionarias y los funcionarios electorales y a que personas inconformes destruyeran los paquetes electorales. La máxima expresión de los actos delictivos fue la quema de las oficinas de los consejos municipales de Tapilula y de Chicoasén.

En el ámbito federal, a Chiapas le correspondieron 5 de los 13 distritos con población indígena igual o mayor a 60 % de la población total: Palenque (Distrito Electoral 1), Bochil (Distrito Electoral 2), Ocosingo (Distrito Electoral 3), San Cristóbal de las Casas (Distrito Electoral 5) y Las Margaritas (Distrito Electoral 11).

Cabe destacar que la Sala Regional Xalapa del TEPJF revocó la constancia de mayoría otorgada a los candidatos a diputados federales de la coalición “Todos por México” y ordenó entregarla a las candidatas postuladas por la coalición “Juntos haremos historia”, correspondientes al Distrito Electoral 2 con sede en el municipio de Bochil; sin embargo, la Sala Superior resolvió que dicha revocación era ilegal.

Muchos de los conflictos ocurridos en el referido proceso electoral quizá pudieron evitarse con la participación de los pueblos originarios de Chiapas, de manera directa y activa, mediante sus representantes tanto en los órganos de gestión electoral como en el Tribunal Electoral.

Las complejidades antes descritas tan solo son algunas de las que aparecen cada año electoral en relación con la diversidad cultural de Chiapas. Ante ello, para la protección de los derechos político-electorales, en lo colectivo y en lo individual, es necesario que el sistema electoral —en lo general— y el TEPJF —en lo particular— adopten estrategias de inclusión.

Una alternativa es promover la representación de los diferentes pueblos y comunidades originarias en los órganos jurisdiccionales electorales competentes en distritos electorales de denominación indígena, con la intención de que, al resolver, se escuche la opinión de las personas que pueden resultar afectadas de manera colateral con la resolución judicial.

*Una propuesta de justicia electoral abierta.  
Incorporación de personal judicial de origen indígena  
al Tribunal Electoral*

Existe un distanciamiento generado por la falta de diálogo e inclusión entre quienes imparten justicia electoral y la ciudadanía perteneciente a cualquiera de los pueblos originarios de Chiapas. Este escenario requiere que la autoridad judicial electoral considere las complejidades que la diversidad cultural genera en dichos pueblos y contextualice sus resoluciones.

Debido a lo anterior, se propone la opción de incorporar a los pueblos originarios a la tarea de impartición de justicia electoral como recursos humanos, es decir, por medio de personal judicial electoral propuesto por las autoridades tradicionales de los municipios de mayoría indígena. Este debe cumplir con los requisitos relativos al dominio de la materia electoral, pero, además, acreditar habilidades y competencias relacionadas con la interculturalidad como la capacidad para el diálogo intercultural, la promoción del respeto a la diferencia cultural y lingüística, así como el conocimiento de la cosmovisión y de los saberes diversos de los pueblos originarios.

La capacidad para el diálogo intercultural remite a la posibilidad de promover un proceso de interlocución y aprendizaje en reciprocidad que favorece las condiciones para la integración de saberes derivados de diferentes culturas, las cuales se enriquecen unas a otras al permitir la incorporación de elementos culturales diversos (Casillas y Santini 2006, 42).

En esa lógica de intercambio cultural, los principios electorales pueden enriquecerse y desarrollarse con facilidad en los pueblos y las comunidades. Ahora bien, poner en práctica el diálogo intercultural requiere tener conciencia de la cultura en todas sus dimensiones, con sus virtudes y defectos, para aceptar el modo de ser de otra (CGEIB-SEP 2007, 13-25).

En el modelo de tribunal electoral abierto existe la obligación de establecer un diálogo con todos los involucrados en el fenómeno jurídico electoral, en el caso concreto, con los pueblos y las comunidades originarios, con la finalidad de cambiar la percepción que estos colectivos tengan del proceso electoral.

La promoción del respeto a la diferencia cultural y lingüística es otro componente que ha sido una demanda generalizada de los pueblos indios de Latinoamérica, quienes han recibido, y continúan recibiendo, un trato injusto e inhumano, pese a que las constituciones políticas modernas insistan en promover el respeto a sus derechos (Bastiani 2007, 153-65).

Por último, se considera como elemento fundamental el conocimiento de la cosmovisión y de los saberes diversos de los pueblos originarios, entendidos como el conjunto de conocimientos prácticos, experimentales y reflexivos que forman parte del patrimonio cultural de los pueblos y que se transmiten por generaciones mediante un mecanismo de pedagogía comunitaria (Ávila 2002, 59-90).

En este sentido, los saberes diversos de los pueblos originarios se integran con el conocimiento profundo del espacio territorial (la comunidad, el patio, la cocina, la milpa y la cueva) a una práctica cotidiana de saberes (el cultivo, la preparación de alimentos, el corte de leña, etcétera) y a una tradición fundamentalmente oral. Este aspecto permite realizar un proceso electoral apegado a la realidad de los pueblos originarios.

Las mencionadas habilidades y competencias también deben ser requeridas, a la larga, a las magistradas y los magistrados del TEPJF, a fin de que exista una verdadera coordinación entre quienes imparten justicia electoral y la ciudadanía.

### *Reflexiones finales*

Se ha demostrado que la inclusión de personal judicial que represente a los pueblos originarios en los tribunales electorales de las entidades federativas podría contextualizar la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, así como generar resoluciones judiciales en los conflictos inherentes al proceso electoral en escenarios de diversidad cultural, cuya pertinencia atienda las complejidades que se viven en esos colectivos.

Desde el paradigma de la justicia abierta, la resolución de los conflictos jurídicos debe transitar por procesos incluyentes en los que se atiendan las demandas sociales y se garantice el máximo respeto a los derechos individuales y colectivos, tomando en consideración el diseño de políticas inspiradas en los principios de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación.

Se denomina discurso intercultural del TEPJF a la manera en que este órgano interpreta la interculturalidad, el respeto a las diferencias y las identidades de los pueblos originarios de México para la salvaguarda de sus derechos político-electorales. Lo anterior genera confianza para que la autoridad judicial electoral entienda la interculturalidad y haga esfuerzos de acercamiento a esos colectivos; sin embargo, queda mucho camino por recorrer, pues en cada proceso electoral surgen nuevas discusiones y actos de corrupción que involucran a los pueblos originarios, reflejando con ello la necesidad de resolver los problemas de fondo que son detonados con las elecciones.

Considerando que es la ciudadanía de cada pueblo o comunidad quien en realidad conoce de sus problemáticas, incorporar en los tribunales a personas de origen indígena no solo como defensoras y defensores, sino

como secretarios de acuerdos, proyectistas y, a futuro como magistradas y magistrados electorales, es una buena alternativa de acercamiento y de participación jurídico-política que debe incluirse en la política pública de justicia electoral abierta en escenarios de diversidad cultural.

La diversidad cultural de Chiapas exige especial atención en los siguientes temas que afectan la vida política de los pueblos originarios y que pueden considerarse como los puntos generadores de la mayoría de los conflictos sociales de la entidad:

- 1) El respeto al derecho a la libre determinación en materia política.
- 2) El reconocimiento de los sistemas normativos internos que regulen la representación política.
- 3) La legitimidad de la representación política.
- 4) La creación de municipios indígenas.
- 5) La democracia paritaria.
- 6) La promoción de la participación ciudadana en los pueblos y las comunidades autodenominados zapatistas.
- 7) Las malas prácticas antes, durante y una vez terminada la jornada electoral.

Los hechos ocurridos en el proceso electoral de 2018 quizá pudieron evitarse con la participación de los pueblos originarios de Chiapas, de manera directa y activa, mediante sus representantes tanto en los órganos de gestión electoral como en el TEPJF.

En consecuencia, se requiere que la autoridad judicial electoral considere las complejidades que la diversidad cultural genera en dichos pueblos, y, en particular, en Chiapas, estableciendo criterios adecuados a su realidad político-electoral.

Es posible una verdadera representación de los pueblos originarios por medio de personal judicial electoral propuesto por las autoridades tradicionales de los municipios de mayoría indígena, siempre y cuando cumpla

con los requisitos relativos al dominio de la materia electoral, pero, además, acredite habilidades y competencias relacionadas con la interculturalidad, como la capacidad para el diálogo intercultural, la promoción del respeto a la diferencia cultural y lingüística y el conocimiento de la cosmovisión y de los saberes diversos de los pueblos originarios.

De este modo, la inclusión de secretarios y secretarías de acuerdos, proyectistas o una magistrada o magistrado que representen a los pueblos originarios en los tribunales electorales de las entidades federativas podría contextualizar la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, así como producir sentencias definitivas en asuntos político-electorales contextualizadas en la realidad de los pueblos y las comunidades indígenas.

Aunado a lo anterior, se generaría confianza hacia la autoridad electoral de las llamadas minorías representativas al ser incluidas en la impartición de justicia, superando la judicialización de las buenas prácticas en la atención de esos grupos que han sido parte de la política de justicia abierta con excelentes resultados.

En la integración del tribunal electoral abierto en escenarios interculturales se requiere la participación de los pueblos originarios, pues, para impartir justicia en ese contexto, se necesita, además de ser especialista en la materia electoral, de ciertas habilidades y competencias relacionadas con los saberes diversos y el diálogo intercultural.

Chiapas es, sin duda, el espacio ideal para poner en marcha el diseño de un tribunal electoral abierto en el que participen, de manera directa, los pueblos originarios, pues más de un millón de habitantes de la entidad pertenece a esos colectivos.

De acuerdo con información del IEPC Chiapas, 9 de sus 24 distritos electorales corresponden en su totalidad a municipios de mayoría indígena, y el resto tiene presencia de comunidades y pueblos originarios, situación que no se refleja en la conformación de la autoridad judicial electoral; sin embargo, en el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas no existe representación

alguna de los pueblos originarios tseltal, tsotsil, chol, zoque, tojolabal, mame, kakchiquel, lacandón, mocho, jacalteco, chuj y kanjobal, que son tan solo algunos de los que habitan la entidad y que son reconocidos por la Constitución Política del Estado de Chiapas.

En ese tenor, los pueblos originarios del estado deben estar representados en las instituciones que imparten justicia electoral; dicha acción aboraría al acercamiento a la ciudadanía y a que esta retome la confianza en las autoridades electorales como resultado de un diálogo intercultural en el que prevalezca el respeto a las diferencias.

### *Fuentes consultadas*

- AGA. Alianza por un Gobierno Abierto. 2013. Disponible en <http://gobabiertomx.org/mision-y-objetivos/> (consultada el 4 de octubre de 2018).
- Ávila, León. 2002. "La agroecología en resistencia: poder, autonomía y diálogo en la formación de promotores comunitarios en el noreste de Chiapas". *Revista Argumentos, Estudios Críticos de la Sociedad* 41, vol. 40 (abril): 59-90.
- Bastiani, José. 2007. Lengua, interculturalidad e identidad. En *Fronteras lingüísticas: una aproximación al estudio de las lenguas indígenas*, comp. Toni Vila, 230-240. Girona: Universidad de Girona.
- Casillas Muñoz, María de Lourdes y Laura Santini Villar. 2009. *Universidad intercultural. Modelo educativo*. México: CGEIB-SEP.
- CGEIB-SEP. Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe-Secretaría de Educación Pública. 2007. *Reflexiones de Raúl Fornet-Betancourt sobre el concepto de interculturalidad*. México: SEP.
- Correas, Oscar. 1994. "Ideología jurídica, derecho alternativo y democracia". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 81 (enero): 99-110. [Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3270/3744> (consultada el 3 de octubre de 2018)].

- Dietz, Gunther. 2017. "Interculturalidad: una aproximación antropológica". *Perfiles Educativos* 39 (junio): 192-207.
- Otálora Malassis, Janine M. 2018. *Las democracias exigen instituciones judiciales congruentes y comprometidas con su función constitucional*. México: TEPJF. [Disponible en <http://portal.te.gob.mx/front/bulletins/detail/2959/0> (consultada el 15 de agosto de 2018)].
- RAE. Real Academia Española. 2017. *Diccionario de la lengua española*. 23.<sup>a</sup> ed. Madrid: RAE.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2014a. *Guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral indígena*. Ciudad de México: TEPJF.
- . 2014b. *¿Qué es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?* México: TEPJF.
- . 2017. *Protocolo para defensoras y defensores de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas*. México: TEPJF.
- . 2018. *Identifican avances y áreas de oportunidad en favor de los derechos humanos de las mujeres y de los pueblos indígenas*. México: TEPJF. [Disponible en <http://portal.te.gob.mx/front/bulletins/detail/2850/0> (consultada el 15 de agosto de 2018)].
- Valdés, Leonardo. 2016. *Sistemas electorales y de partidos*. México: INE.

# La Defensoría Pública Electoral como garante del derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas

*The Electoral Public Defender as a guarantor of the right  
to prior consultation to indigenous peoples and communities*

Juan Solís Castro (México)\*

Fecha de recepción: 4 de julio de 2018.

Fecha de aceptación: 30 de mayo de 2019.

## RESUMEN

La creación de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas ha materializado la protección del derecho de los pueblos originarios en materia electoral, pues tiene como finalidad esencial procurar el respeto, la protección y la promoción del ejercicio de sus derechos político-electorales.

Actualmente, la Defensoría ofrece de forma gratuita dos servicios, estos son la defensa y la asesoría en materia electoral. Además, realiza actividades de difusión acerca del contenido y alcance de los derechos político-electorales en favor de dicho grupo poblacional.

Sin dejar de reconocer el avance que representa la prestación de estos servicios, se debe acotar que aún está pendiente el acompañamiento de la Defensoría Pública en el desarrollo de las consultas previas en materia electoral, en su calidad de órgano garante, principalmente, en aquellas

---

\* Licenciado en Derecho y especialista en justicia electoral. solis\_cj18@hotmail.com.

que se lleven a cabo en cumplimiento de una sentencia emitida por alguna de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**PALABRAS CLAVE:** Defensoría Pública Electoral, libre determinación, consulta previa, órgano garante.

## ABSTRACT

The creation of the Public Electoral Defender has come to materialize the right of indigenous people to defense in electoral matters, since its essential purpose is to seek respect, protection and promotion of the exercise of political-electoral rights of indigenous peoples and communities.

Currently, the Ombudsman offers two services free of charge, which are: defense and advisory in electoral matters. In addition, it carries out dissemination activities on the content and scope of political-electoral rights in favor of indigenous peoples and communities.

While recognizing the progress represented by the provision of said services, the support of the Public Defender's Office is still pending in the development of prior consultations on electoral matters, in its capacity as guarantor body, mainly in those carried out in compliance with a judgment issued by any of the Chambers of this Court.

**KEYWORDS:** Public Electoral Defender, self-determination, prior consultation, guarantor institution.

## *Introducción*

**E**l reconocimiento de la multiculturalidad en México, con motivo de la reforma constitucional de 2001, trajo aparejada la inclusión de un catálogo de derechos fundamentales en favor de los pueblos y las comunidades indígenas, así como una serie de obligaciones para las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, a fin de garantizar la vigencia de los derechos de esa población.

Sin duda alguna, de la constitucionalización de los derechos a la materialización de estos, existe un largo trecho que solo puede acortarse mediante un diseño legal y un entramado institucional que sea el conducto transformador de la literalidad constitucional al ejercicio pleno de los derechos fundamentales por los gobernados.

Uno de los pilares institucionales que permite la materialización del derecho a la tutela judicial efectiva en materia electoral de los pueblos y comunidades originarios, así como de los ciudadanos que forman parte de estos, es la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas (DPEPCI). Dicha institución surge como un órgano auxiliar de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); su función esencial radica en procurar el respeto, la protección y promoción del ejercicio de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas.

En relación con esto, en el presente artículo se aborda un tema de gran trascendencia para la justicia electoral mexicana: la DPEPCI como garante del derecho a la consulta previa a los pueblos y las comunidades indígenas, el cual se aborda en dos perspectivas:

- 1) Se analiza la creación, naturaleza, estructura, funcionamiento y servicios de la Defensoría Pública Electoral.
- 2) Se expone lo relativo a la consulta previa a los pueblos y las comunidades indígenas, especialmente lo concerniente a su objeto y etapas esenciales que debe comprender.

En ese sentido, se exponen los principales criterios que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) acerca de la referida consulta.

Además, como idea central del artículo, se postula la necesidad y viabilidad jurídica de que la Defensoría pueda participar en los procedimientos de consulta previa en materia electoral a los pueblos y las comunidades indígenas, no como órgano técnico de dicho procedimiento, sino como garante del efectivo ejercicio de ese derecho fundamental.

Para justificar la viabilidad jurídica de esta propuesta, se analizan las funciones de la DPEPCI, entre las cuales destacan las siguientes: coadyuvar con el Tribunal Electoral, orientar, así como procurar el respeto, la protección y promoción del ejercicio de los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas.

Derivado de dicho análisis, se concluye que la idea de la participación de la Defensoría Pública Electoral como órgano garante en el desarrollo del procedimiento de consulta previa a los pueblos y las comunidades indígenas responde a las funciones de dicho órgano.

### *La creación de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas*

Una de las instituciones de reciente creación que materializó el derecho de acceso pleno a la jurisdicción del Estado en materia electoral, en favor de los indígenas, tanto en lo individual como en lo colectivo, es la Defensoría Pública Electoral del TEPJF.

El anuncio del surgimiento de dicha institución tuvo lugar el 10 de noviembre de 2015<sup>1</sup> en el mensaje del exmagistrado Constanancio Carrasco Daza, entonces presidente del Tribunal Electoral, con motivo del informe correspondiente al periodo 2014-2015; en este expuso lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Durante la sesión pública solemne de los plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Tribunal desarrolla las acciones necesarias para activar el funcionamiento de una entidad que represente una alternativa real para la defensa adecuada de los derechos políticos de las comunidades indígenas y sus integrantes (SCJN 2015).

Y precisó,

Se elaboró el proyecto para la creación, organización y el funcionamiento de la Defensoría Pública Electoral en Materia de Derechos Indígenas, órgano que contará con independencia técnica y autonomía operativa (SCJN 2015).

Asimismo, afirmó que “la implementación de la Defensoría partía del reconocimiento de una desventaja real que exige un balance para consolidar una plena igualdad de derechos” (SCJN 2015).

Aunado a ello, sostuvo que el Tribunal seguía la ruta que traza el artículo 12 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que ordena,

el deber de tomar las medidas para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales mediante intérpretes u otros medios eficaces, así como lo observado por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, en cuanto a que el acceso a la asistencia jurídica de estas comunidades y sus integrantes, incluye el derecho a contar con una defensa profesional y gratuita (SCJN 2015).

El mensaje del entonces presidente del Tribunal Electoral denota conocimiento íntegro del informe que Rodolfo Stavenhagen, relator especial de la Organización de Naciones Unidas, elaboró acerca de la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas durante

su misión en México (del 1 al 18 de junio de 2003). El resumen de dicho informe describe la situación de los pueblos originarios de la siguiente forma:

La vulnerabilidad de los derechos humanos de los pueblos indígenas presenta varias aristas. Se observan violaciones de derechos humanos en el marco de numerosos conflictos agrarios y políticos en las regiones indígenas, y principalmente en el contexto del sistema de procuración y administración de justicia. La discriminación contra los indígenas se manifiesta en los bajos índices de desarrollo humano y social, la extrema pobreza, la insuficiencia de servicios sociales, la manera en la cual las inversiones y proyectos productivos son puestos en práctica, y la gran desigualdad en la distribución de la riqueza y los ingresos entre indígenas y no indígenas (ONU 2003).

Aunado a ello, Stavenhagen formuló una serie de recomendaciones o medidas urgentes ante esa situación. Específicamente, en cuanto al tema de la justicia recomendó “revisar a fondo con criterios amplios y flexibles el sistema de procuración y administración de justicia para los indígenas a nivel nacional, con amplia participación de estos” (ONU 2003).

Asimismo, sostuvo que era urgente consolidar, capacitar y ampliar la cobertura de traductores bilingües en los tribunales y ministerios públicos, así como de defensores de oficio en zonas indígenas. También recomendó

que en materia de justicia para los indígenas se intensifique el trabajo con las instituciones de procuración y administración de justicia, en todas las materias con el propio Poder Judicial y en la asesoría a instancias estatales y municipales, y con las organizaciones de la sociedad civil (ONU 2003).

En razón de lo antes expuesto, es posible concluir que la Defensoría Pública Electoral surgió como una necesidad urgente de garantizar la tutela judicial efectiva en materia electoral a los pueblos y las comunidades indígenas, así como a los ciudadanos que los integran. Con ello se cumple

con el mandato del artículo 2, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM 2017).

### *Naturaleza jurídica, estructura, funciones y servicios de la Defensoría Pública Electoral*

La DPEPCI es, como ya se mencionó, un órgano auxiliar de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral. Tiene independencia técnica y autonomía operativa. Además, está a cargo de prestar gratuitamente los servicios de defensa y asesoría electorales en favor de los pueblos, las comunidades indígenas y las personas que los integren, ante las salas del TEPJF (RITEPJF, artículo 188 bis, 2017).

#### **Estructura**

De conformidad con el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (RITEPJF) y las bases de organización y funcionamiento de la Defensoría, se prevé que esta tenga la siguiente integración (RITEPJF, artículo 188 ter, 2017):

- 1) Un titular.
- 2) Defensoras y defensores.
- 3) Personal administrativo y de apoyo.

El titular será nombrado por la Comisión de Administración a propuesta de su Presidencia y permanecerá cuatro años en el encargo, con posibilidad de prórroga del mismo tiempo por una sola ocasión y por acuerdo de la Comisión.

Respecto a las defensoras y los defensores, serán nombrados por la Comisión de Administración de entre las y los aspirantes que obtengan los mejores resultados en los exámenes de ingreso y los concursos de oposición que se realicen para dichos efectos, de conformidad con las bases y convocatorias establecidas por la Escuela Judicial Electoral.

Cabe señalar que, para ser defensora o defensor se requiere, entre otros requisitos, contar con título y cédula profesionales de licenciatura en Derecho, expedidos legalmente con una antigüedad mínima de tres años y con experiencia probada en el cargo por igual plazo.

### **Funciones de la Defensoría**

De acuerdo con las bases de organización y funcionamiento de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, esta tendrá las siguientes funciones (DOF, artículo 10, 2016):

- 1) Proporcionar los servicios en el ámbito de su competencia, esto es, brindar defensa o asesoría electoral.
- 2) Coadyuvar con el Tribunal al acceso pleno a la jurisdicción electoral, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, a fin de garantizar los derechos político-electorales de los pueblos, las comunidades indígenas o alguna de las personas que los integren, ante las salas del Tribunal.
- 3) Procurar en el ámbito de su competencia, el respeto, la protección y la promoción del ejercicio de los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas.
- 4) Orientar a los pueblos, las comunidades indígenas o alguna de las personas que los integren acerca de la naturaleza, contenido y alcance de sus derechos político-electorales.
- 5) Las demás que determine la Comisión o la normativa aplicable.

Ahora bien, a efectos de la propuesta que se desarrolla en el presente artículo, cobran especial relevancia dos de las funciones antes referidas: coadyuvar con el Tribunal Electoral y orientar a los pueblos y las comunidades indígenas o a alguno de los ciudadanos que conformen dichos núcleos.

## La Defensoría Pública como coadyuvante del Tribunal Electoral

Uno de los roles fundamentales de la Defensoría Pública Electoral —como ya se mencionó— es la de coadyuvante del Tribunal Electoral, a fin de garantizar los derechos político-electorales de los pueblos, las comunidades indígenas o de alguna de las personas que los integren, ante las salas del TEPJF.

En ese sentido, *coadyuvar* significa ‘ayudar’, ‘auxiliar’, ‘colaborar con alguien’. Devis Echandía considera que la naturaleza del coadyuvante es una parte accesoria o secundaria que comparece ante el juicio para sostener las razones de un derecho que no le es propio “en un plano distinto del de la parte principal, de subordinación a ésta, ligado secundariamente a la posición del coadyuvado” (Echandía 1997, 336).

Por tanto, si el Tribunal Electoral tiene como función impartir justicia en los asuntos de naturaleza electoral y si, tratándose de controversias en materia indígena, tiene la obligación de tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, entonces ello resulta acorde con los artículos 17 y 2, apartado A, fracción VIII, de la Constitución federal. Así, la participación de la Defensoría en vía de coadyuvante con el Tribunal se encuentra delimitada a tres aspectos fundamentales:

- 1) Al acceso pleno a la jurisdicción electoral.
- 2) Al debido proceso.
- 3) A la tutela judicial efectiva.

Todo lo anterior, con la finalidad de garantizar los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas o de alguno de sus integrantes.

Cabe señalar que, de los tres derechos fundamentales antes precisados, el de mayor espectro o protección es el de la tutela judicial efectiva, pues “incluye el derecho de acceso a la justicia, el respeto a las garantías

mínimas procesales, así como el derecho a un recurso efectivo” (jurisprudencia 32/2015).

En relación con el acceso pleno a la jurisdicción electoral, la Sala Superior ha sostenido que

debe entenderse como el derecho de los ciudadanos que conforman las respectivas comunidades indígenas a lo siguiente:

- a) La obtención de una sentencia de los órganos jurisdiccionales del Estado;
- b) La real resolución del problema planteado;
- c) La motivación y fundamentación de dicha decisión jurisdiccional y,
- d) La ejecución de la sentencia judicial (jurisprudencia 7/2013).

Asimismo, la Sala Superior concluye que los integrantes de las comunidades indígenas

deben tener un acceso real a la jurisdicción del Estado, no virtual, formal o teórica, por lo que se debe dispensar una justicia en la que se puedan defender sin que se interpongan impedimentos procesales por los que indebidamente se prescinda de sus particulares circunstancias, ya que la efectividad de la administración de justicia electoral debe traducirse en un actuar que sustraiga al ciudadano de esas comunidades indígenas de una resolución o sentencia alejada de formalismos exagerados e innecesarios, para que, en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida materialmente o en el fondo el problema planteado (jurisprudencia 7/2013).

Respecto del derecho fundamental al debido proceso, tratándose de comunidades indígenas, la Sala Superior ha sostenido que,

en los juicios en materia indígena, la exigencia de las formalidades debe analizarse de una manera flexible, conforme a la sana crítica, la lógica y las

máximas de la experiencia, a efecto de que todos y cada uno de los medios de prueba allegados al proceso sean analizados atendiendo a su naturaleza y características específicas, sin que sea válido dejar de otorgarles valor y eficacia con motivo del incumplimiento de algún formalismo legal que, a juicio del juzgador y de acuerdo a las particularidades del caso, no se encuentre al alcance del oferente. Lo anterior, a fin de procurar compensar las circunstancias de desigualdad y desventaja procesal en que se encuentran las comunidades indígenas, con pleno respeto al principio de igualdad procesal y a las reglas elementales en materia probatorio, sin que ello implique necesariamente tener por acreditados los hechos objeto de prueba (jurisprudencia 27/2016).

En razón de lo antes expuesto, considerando el margen de acción que delimita la calidad de coadyuvante con el Tribunal, además de las funciones esenciales de este, así como del contenido y alcance de los derechos fundamentales de acceso pleno a la jurisdicción electoral, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, se postula la idea de que la intervención o participación en la sustanciación de los juicios en materia electoral podría generarse no solo a partir de la solicitud expresa de los representantes del pueblo o la comunidad indígena, sino también de la Defensoría en atención a su función de coadyuvante con el TEPJF.

La posibilidad de participación de la DPEPCI en la sustanciación de un medio de impugnación en materia electoral estaría limitada por la materia de la controversia. Esto es, cuando la controversia fuera de naturaleza extracomunitaria, es decir, que el pueblo o la comunidad indígena —en su calidad de sujeto colectivo de derecho— reclamara el reconocimiento o ejercicio de un derecho frente a un órgano de Estado, en sus distintos ámbitos.

Así, en dicho supuesto, la Defensoría Pública Electoral podría comparecer ante el juicio en su calidad de coadyuvante, ya sea con motivo de requerimiento por parte del magistrado instructor o mediante acuerdo plenario de los integrantes de la Sala. Dicho requerimiento podría versar

sobre algún elemento relacionado con el contexto histórico, político o social del pueblo o comunidad indígena.

También podría darse el caso de que la comparecencia de la Defensoría, en el periodo de instrucción del medio de impugnación, no obedeciera al requerimiento del Tribunal, sino que, en su función de coadyuvante con el órgano jurisdiccional federal, se presentara para emitir alguna opinión, apoyada en elementos objetivos que estimara necesarios para el dictado de la sentencia.

En este último supuesto, sería necesario que, desde la radicación del medio de impugnación, el magistrado instructor advirtiera que se trata de un conflicto colectivo extracomunitario y diera vista a la Defensoría Pública Electoral con la demanda y constancias del trámite; ello, con la finalidad de que estuviera en posibilidad jurídica de valorar su comparecencia durante la instrucción del juicio.

### **La función de la Defensoría como orientadora de la naturaleza, contenido y alcance de los derechos político-electorales**

Dentro del Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018<sup>2</sup> que formuló la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), como parte del diagnóstico de los derechos y el acceso a la justicia de dicha población, se reconoce que no existe una vigencia real a la no discriminación, al desarrollo, al acceso pleno a la justicia ni a la participación política (CDI 2014, 10).

Aunado a ello, el referido programa señala como factores comunes que obstaculizan el acceso a la jurisdicción de la población indígena del Estado el desconocimiento de sus derechos, normas y procedimientos,

---

<sup>2</sup> Este programa es el instrumento de política pública del gobierno de la república que orienta las acciones del gobierno federal para la promoción del desarrollo de los pueblos indígenas, el cual establece los objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores y metas para abatir las carencias y rezagos que los afectan.

la incapacidad de expresarse correctamente, las notificaciones administrativas o jurisdiccionales sin el auxilio de traductores o intérpretes; o bien los juzgados que cuentan con traductores, pero sin los conocimientos jurídicos.

Frente a esa realidad reconocida por la CDI, es claro que la Defensoría Pública Electoral tiene un gran reto ante este rubro que comprende la orientación de los pueblos y comunidades originarios acerca de la naturaleza, el contenido y los alcances de los derechos político-electorales que la Constitución federal y los tratados internacionales les reconocen.

En relación con la mencionada función esencial de la DPEPCI, cobran relevancia las facultades que el reglamento interno y las bases de organización y funcionamiento le otorgan a su titular, las cuales son (RITEPJF, artículo 188 *quater*, fracciones III y VIII, 2017; DOF, artículo 11, fracciones III y VIII, 2016):

- 1) Elaborar y difundir, con el apoyo de la Coordinación de Información, Documentación y Transparencia, estudios y documentos que brinden a los pueblos, las comunidades indígenas o alguna de las personas que los integren, información acerca de sus derechos político-electorales.
- 2) Organizar y participar en foros académicos, conferencias, seminarios y reuniones, con la finalidad de promover la difusión, el desarrollo y la defensa de los derechos político-electorales de dicho grupo poblacional.

Mediante esta función orientadora, la Defensoría Pública debe acercar la Constitución y los tratados internacionales a dichos grupos poblacionales, a fin de que sepan sus derechos, y, sobre todo, de que también tengan conocimiento de las instituciones que tienen como función esencial proteger y garantizar el ejercicio pleno de estos.

## Los servicios que ofrece la Defensoría Pública Electoral

En términos del artículo 188 bis del RITEPJF, la Defensoría Electoral tiene la encomienda de prestar gratuitamente dos servicios: el de defensa y el de asesoría; ambos acotados a la materia electoral.

También existe una delimitación en cuanto a los sujetos a quienes se les puede brindar los servicios, estos son los pueblos y las comunidades indígenas, o bien a las personas que los integren.

La defensa electoral consiste en “la procuración, representación y/o mandato de defensa de los derechos político-electorales de los pueblos, comunidades indígenas o alguna de las personas que los integren, ante las Salas del Tribunal” (DOF, artículo 13, fracción I, 2016).

Este servicio se presta cuando existe solicitud expresa de la parte interesada, esto es, de un pueblo, una comunidad indígena, alguna de las personas que los integren o su representante colectivo, y se actualiza la competencia de las salas del Tribunal Electoral en los asuntos para los que se solicita (DOF, artículo 14, 2016).

La asesoría electoral consiste en

la orientación, guía o instrucción técnica sobre la naturaleza, contenido y alcances de los derechos político-electorales constitucionales, convencionales y legales, establecidos en favor de los pueblos, comunidades indígenas o alguna de las personas que los integren (DOF, artículo 13, fracción II, 2016).

Para la prestación de dicho servicio, también se requiere que se realice una solicitud expresa de la parte interesada, es decir, pueblo, comunidad indígena, alguna de las personas que los integren o su representante colectivo (DOF, artículo 15, 2016).

## *Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas*

La consulta previa es un derecho fundamental reconocido por la Constitución<sup>3</sup> y convencional en favor de los pueblos y las comunidades de este grupo poblacional.

A propósito de ello, la Segunda Sala de la SCJN ha reconocido que el derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas

constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales —ancestrales— que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen (tesis 2a. XXVII/2016 [10a.]).

Respecto a los parámetros o estándares que debe cumplir el ejercicio de ese derecho, las salas de la Suprema Corte han coincidido en sostener que la consulta debe ser:

- 1) Previa al acto.
- 2) Culturalmente adecuada.
- 3) Informada.
- 4) De buena fe (tesis 1a. CCXXXVI/2013 [10a.]; tesis 2a. XXIX/2018 [10a.]).

Ahora bien, en lo que no han coincidido las salas de la SCJN es en lo relativo a los supuestos en los cuales existe la obligación por parte de todas las autoridades de consultar a los pueblos y las comunidades indígenas.

Para la Primera Sala, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, y precisa que

---

<sup>3</sup> “Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen” (CPEUM, artículo 2, apartado B, fracción IX, 2017).

el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimientos es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados (tesis 1a. CCXXXVI/2013 [10a.]).

Por su parte, la Segunda Sala sostiene que la consulta solo debe llevarse a cabo “en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impacto significativo para los grupos indígenas” y enuncia situaciones genéricas consideradas de impacto significativo, como:

1) la pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) el posible reasentamiento; 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6) la desorganización social y comunitaria; y 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros (tesis 2a. XXIX/2018 [10a.]).

Así, la Segunda Sala sostiene que las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en sus condiciones de vida y su entorno (tesis 2a. XXIX/2018 [10a.]).

Sin ahondar en esta disyuntiva —porque dilucidar dicho asunto amerita la elaboración de otro artículo—, se coincide con el criterio de la Primera Sala, toda vez que realiza una interpretación extensiva y no limitativa del derecho a la consulta, lo que resulta acorde con lo previsto en artículo 1, párrafo segundo, de la Constitución federal.

Para el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la consulta

es un diálogo intercultural que se realiza entre pueblos indígenas y las dependencias gubernamentales que pretendan implementar una medida administrativa o un proyecto que afecte a los pueblos indígenas (CDI 2013, 17).

En cuanto a los objetivos de la consulta, dicho órgano administrativo sostiene que estos son el llegar a acuerdos o el obtener el consentimiento de asuntos que les afecten en distintos contextos, así como el garantizar los derechos humanos y colectivos de dicha población (CDI 2013, 17).

Asimismo, se postula la idea de que, como procedimiento, goza de cierta flexibilidad al no existir una única fórmula para su implementación, por lo que deben tomarse en cuenta las condiciones propias de la entidad federativa, región, localidad o pueblo indígena que se consulte, así como sus condiciones sociales, económicas, políticas y culturales. Lo anterior, siempre garantizando el cumplimiento del objetivo esencial de la consulta, que es

asegurar la efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones que les conciernen; y asegurar las condiciones para el establecimiento de acuerdos, o bien, del consentimiento libre, previo e informado, acerca de las medidas a proponer (CDI 2013, 17).

### **La Defensoría Electoral como garante del derecho a la consulta**

El Consejo Consultivo de la CDI sostiene que el órgano garante es uno de los actores para el desarrollo de la consulta; este es el responsable de acompañar el proceso, como veedor, que dé fe sobre la legalidad de los procedimientos y actúe como un mediador para subsanar las asimetrías que se puedan presentar entre las partes (CDI 2013, 33).

Al respecto, el Consejo asevera que, en el caso de México, esta función podría ser asumida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por medio de alguna visitaduría especializada encargada de la promoción de los derechos humanos de los pueblos y las comunidades indígenas, o, en su caso, por la comisión estatal correspondiente (CDI 2013, 33).

Ahora bien, en cuanto al desarrollo de la consulta previa, se consideran cuatro tiempos o etapas, que son:

- 1) Fase informativa. Es la etapa en que se brinda la información a los consultados.
- 2) Fase deliberativa. Es el periodo prudente para que los pueblos analicen la información aportada.
- 3) Fase de acuerdos. Periodo en el que se realizan las reuniones de consulta tendentes al logro de consensos.
- 4) Ejecución y seguimiento de acuerdos. Comprende la realización de las acciones o actividades que dan cumplimiento al acuerdo o acuerdos a que se hubiere llegado.

Si los resultados de la consulta implican una serie de compromisos de las partes interesadas que deben cumplirse a mediano o largo plazo, “se recomienda establecer un mecanismo de seguimiento, monitoreo, que dé cuenta, mediante indicadores objetivos y de fácil consecución, del cumplimiento de tales compromisos” (CDI 2013, 55).

En ese sentido, el Consejo Consultivo de la CDI recomienda que esa función puede ser realizada por el órgano garante y técnico, o bien por otros actores que hubieren participado en el proceso de consulta (CDI 2013, 55).

De lo anterior expuesto, se advierte que la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, desde un punto de vista metodológico o procedimental, es un conjunto de actos concatenados en el que participan las autoridades estatales, los pueblos y las comunidades originarios, un órgano técnico, así como también un órgano garante; todos con la finalidad de generar un diálogo intercultural en el que se proteja la diversidad étnica y cultural de dichos pueblos y comunidades.

Así, considerando que el ejercicio del derecho a la consulta previa implica un procedimiento complejo, se sostiene que, tratándose de consultas en materia electoral, resulta necesaria la intervención de la Defensoría Pública Electoral como órgano garante de dicho procedimiento.

La propuesta que se plantea se basa en las funciones de orientación en cuanto a la naturaleza, contenido y alcance de los derechos político-

-electorales; de procuración en el respeto, protección y promoción de esos derechos, así como en la función de coadyuvante con el Tribunal Electoral.

También, la participación de la Defensoría, en su calidad de garante en los procedimientos de consulta en materia electoral, se robustece si se toma en cuenta que una de las facultades de su titular es

realizar visitas periódicas a los pueblos y comunidades indígenas para llevar a cabo análisis y diagnósticos sobre sus sistemas normativos internos y la situación que impera en relación al respeto de los derechos político-electorales de sus integrantes, previa autorización de la Comisión de Administración (DOF, artículo 11, fracción XIV, 2016).

La intervención de la Defensoría Pública en el procedimiento de consulta previa en materia electoral también encuentra apoyo en el criterio de la Segunda Sala de la SCJN, el cual sostiene que, si bien la CDI es la autoridad competente en materia de consulta de las comunidades indígenas, también admite la posibilidad de que existan leyes especiales que faculten a otras instituciones para llevar a cabo los procedimientos de consulta respectivos, en cuyo caso —señala— deberán actuar coordinadamente con la referida Comisión (tesis 2a. XXVIII/2016 [10a.]).

Tomando en cuenta el criterio anterior, la participación de las instituciones del Estado en estos procedimientos no es limitativa, sino incluyente, atendiendo a la competencia y atribuciones que las leyes o reglamentos les confieran, y con la condición de que su actuación deberá ser coordinada.

En ese sentido, es válido postular la participación de la Defensoría como garante del procedimiento de consulta previa, considerando la aspiración a mediano y largo plazos expresada por su titular, quien formuló tres propuestas concretas (López 2017, 14):

- 1) La creación de la figura de un defensor itinerante, cuya función principal sería ir directamente a aquellas localidades donde no es posible el

desplazamiento de la población indígena hacia las sedes de la Defensoría, o de alguna otra instancia de naturaleza similar.

- 2) La implementación de la mediación como un método alternativo para resolver en forma pacífica las controversias electorales.
- 3) Incidir en la mentalidad de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en la materia, con el objeto de generar las condiciones para evitar las restricciones y los obstáculos innecesarios que obstruyen una impartición de justicia pronta y expedita.

Así, considerando las aspiraciones de la titular de la Defensoría Pública Electoral, se sostiene que una forma eficaz de incidir en el criterio de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral indígena es mediante el acompañamiento de la Defensoría Pública en el desarrollo del procedimiento de consulta previa en materia electoral a los pueblos y comunidades en mención.

### *La experiencia de Colombia*

Uno de los países latinoamericanos que ha logrado un gran avance en el reconocimiento de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, así como de las medidas para garantizar su goce y ejercicio, es Colombia.

De conformidad con el artículo 281 de la Constitución Política de Colombia, el cargo de defensor del pueblo es elegido por la Cámara de Representantes, a partir de una terna elaborada por el presidente de la república. Este permanecerá en el puesto por un periodo de cuatro años y ejercerá sus funciones de manera autónoma.

Asimismo, se instituye que la Defensoría del Pueblo es un ente autónomo administrativa y presupuestalmente (CPC, artículo 283, 2016). En cuanto a sus funciones, se establece que velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones (CPC, artículo 282, 2016):

- 1) Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.
- 2) Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza.
- 3) Invocar el derecho de *habeas corpus* e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados.
- 4) Organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley.
- 5) Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia.
- 6) Presentar proyectos de ley acerca de materias relativas a su competencia.
- 7) Rendir informes al Congreso en torno al cumplimiento de sus funciones.
- 8) Las demás que determine la ley.

Ahora bien, la Ley 24 de 1992 reglamenta la organización y el funcionamiento de la Defensoría del Pueblo. En cuanto a su función esencial, establece que

La Defensoría Pública se prestará en favor de las personas respecto de quienes se acredite que se encuentran en imposibilidad económica o social de proveer por sí mismas a la defensa de sus derechos, para asumir su representación judicial o extrajudicial y con el fin de garantizar el pleno e igual acceso a la justicia o a las decisiones de cualquier autoridad pública (Ley 24 de 1992, artículo 21, 2015).

Asimismo, como parte de la estructura orgánica de dicha institución se prevé el denominado Consejo Asesor de la Defensoría del Pueblo, el cual es presidido por el defensor del pueblo y está integrado por los presidentes y vicepresidentes de las comisiones legales de derechos humanos de cada Cámara Legislativa, un representante del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia,

un representante de las universidades privadas, un delegado de la Federación Nacional de Personeros de Colombia y cuatro voceros de las organizaciones no gubernamentales con personería jurídica y cuyo objeto sea la defensa y promoción de los derechos humanos (Ley 24 de 1992, artículo 32, 2015).

Así, las funciones de dicho órgano son las de asesorar al Defensor del Pueblo en el diseño de políticas y programas relativos a su competencia; proponer las directrices, lineamientos y recomendaciones que considere necesarias, e intercambiar y analizar información que posea cada uno de sus miembros (Ley 24 de 1992, artículo 34, 2015).

Además, uno de sus órganos es la Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, que tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Analizar la legislación étnica relacionada con la construcción e implementación de políticas públicas y la aplicación de las mismas, con el fin de recomendar correctivos y mejoras.
- b) Elaborar informes de diagnóstico de la situación de derechos humanos y de las políticas públicas correspondientes a los grupos étnicos y formular las recomendaciones correspondientes, mediante los informes y resoluciones defensoriales.
- c) Brindar atención especializada en asuntos étnicos a los clientes internos y externos de la Defensoría del Pueblo con el fin de hacer efectivos los derechos humanos y garantías fundamentales de los indígenas, afrocolombianos, raizales y rom y de potenciarlos como titulares activos de los mismos, de conformidad con lo establecido en el Instructivos del Sistema Atención Integral.
- d) Mediar en los conflictos internos y intraétnicos de las comunidades y pueblos que así lo requieran.
- e) Realizar el seguimiento a los acuerdos celebrados entre los grupos étnicos y el Estado, con el fin de verificar su cumplimiento.

- f) Realizar visitas periódicas de acompañamientos a los grupos étnicos que habitan regiones con situaciones críticas en derechos humanos.
- g) Brindar asesoría a los diferentes grupos étnicos, organizaciones, entidades estatales y dependencias internas de la Defensoría del Pueblo, relacionada con los asuntos de su competencia (Defensoría del Pueblo, Colombia 2018).

### *Conclusiones*

En razón de lo expuesto en el presente artículo, se formulan las siguientes conclusiones:

1. El artículo 2 de la CPEUM reconoce la existencia de pueblos y comunidades indígenas, así como su derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en los juicios y procedimientos en que los indígenas sean parte —ya sea en lo individual o colectivamente—, las autoridades deben tomar en cuenta sus costumbres.

2. El artículo 2, apartado A, fracción VIII, de la Constitución mexicana reconoce el derecho de los indígenas a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

3. La DPEPCI surge por la necesidad de materializar el derecho constitucional de los pueblos y las comunidades indígenas de tener acceso a la jurisdicción electoral en condiciones de igualdad.

4. La defensoría es un órgano auxiliar de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral; tiene como funciones esenciales la de ser coadyuvante con este, la de orientación, así como la de procurar el respeto, la protección y promoción del ejercicio de los derechos político-electorales de este grupo poblacional.

5. La DPEPCI ofrece de forma gratuita los servicios de defensa y asesoría en materia electoral en favor de los pueblos y comunidades originarios, o de las personas que los integren.

6. En razón de la función de coadyuvante con el Tribunal, la Defensoría Pública Electoral está en posibilidad jurídica de participar o comparecer ante un juicio, durante el periodo de instrucción, ya sea con motivo de

requerimiento que formule el magistrado instructor, o bien, *motu proprio*, en su calidad de coadyuvante, siempre y cuando la materia de la controversia verse sobre conflictos extracomunitarios, es decir, entre la comunidad o pueblo y algún órgano o autoridad de los tres ámbitos de gobierno.

7. La consulta previa es una medida para proteger y garantizar el derecho a la libre determinación de los indígenas; debe cumplir con las siguientes cualidades: ser anticipada, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.

8. El procedimiento de consulta previa se compone de un conjunto de actos concatenados que, esencialmente, se desarrolla en las siguientes etapas:

- 1) Informativa.
- 2) Deliberativa.
- 3) De acuerdos.
- 4) Ejecución y seguimiento de acuerdos.

9. En virtud de la complejidad en el desarrollo de cada una de las etapas del procedimiento de consulta, aunado a la finalidad que persigue el ejercicio de ese derecho fundamental, se plantea la necesidad y viabilidad jurídica de que la Defensoría Pública Electoral pueda participar en calidad de garante en el desahogo de cada una de las etapas.

10. El acompañamiento de la DPEPCI en el desarrollo de la consulta previa en materia electoral corresponde con la función de coadyuvante con el Tribunal Electoral, así como con la protección del ejercicio de los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas.

11. La propuesta también se apoya en la experiencia que ha desarrollado Colombia mediante la Defensoría del Pueblo y, de manera específica, por medio de la Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, que tiene la función de dar seguimiento a los acuerdos celebrados entre los grupos étnicos y el Estado, con el fin de verificar su cumplimiento, entre otras.

### *Fuentes consultadas*

- CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2013. Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con los estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Disponible en [http://www.semarn.gob.mx/Pueblos\\_Indigenas.pdf](http://www.semarn.gob.mx/Pueblos_Indigenas.pdf) (consultada el 20 de junio de 2018).
- . 2014. Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343116&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343116&fecha=30/04/2014) (consultada el 20 de junio de 2018).
- CPC. Constitución Política de Colombia. 2016. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf> (consultada el 25 de junio de 2018).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2017. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/1> (consultada el 22 de junio de 2018).
- Defensoría del Pueblo, Colombia. 2018. Defensoría delegada para: grupos étnicos. Disponible en <http://www.defensoria.gov.co/es/delegadas/12/> (consultada el 20 de junio de 2018).
- Devis Echandía, Hernando. 1997. *Teoría general del proceso: aplicable a toda clase de procesos*. 3.<sup>a</sup> ed. Buenos Aires: Editorial Universidad.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2016. Acuerdo general por el que se establecen las bases de organización y funcionamiento de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas. 7 de marzo. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5428854&fecha=07/03/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428854&fecha=07/03/2016) (consultada el 24 de junio de 2018).
- . 2017. Lineamientos de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5493425&fecha=10/08/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5493425&fecha=10/08/2017) (consultada el 24 de junio de 2018).

- Domínguez Cuevas, Atenea y Gisela Santiago Benítez. 2014. “Un acercamiento a la participación político electoral de los pueblos indígenas de México”. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* 44: 83-115. [Disponible en <http://148.215.2.11/articulo.oa?id=27032150005> (consultada el 22 de junio de 2018)].
- Jurisprudencia 7/2013. PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=7/2013&tpoBusqueda=S&sWord=7/2013> (consultada el 23 de junio de 2018).
- 32/2015. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS CUALES SE DESECHE O SOBRESEA EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN DERIVADO DE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=32/2015&tpoBusqueda=S&sWord=32/2015> (consultada el 24 de junio de 2018).
- 27/2016. COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBEN FLEXIBILIZARSE LAS FORMALIDADES EXIGIDAS PARA LA ADMISIÓN Y VALORACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=27/2016&tpoBusqueda=S&sWord=27/2016> (consultada el 22 de junio de 2018).
- Ley 24 de 1992. 2015. Disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0024\\_1992.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0024_1992.html) (consultada el 25 de junio de 2018).
- López Santiago, Marina Martha. 2017. “La Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, a un año de su creación”. IGUALDAD, 12, (mayo-agosto): 11-4. Disponible en <https://www.cjf.gob.mx/SalaPrensa/RevistasInstitucionales/2017/Igualdad122017.pdf> (consultada el 24 de junio de 2018).

- ONU. Organización de las Naciones Unidas. 2003. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, sobre su misión a México (1 a 18 de junio de 2003). Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/172/98/PDF/G0317298.pdf?OpenElement> (consultada el 26 de junio de 2018).
- RITEPJF. Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2017. Disponible en <http://sitios.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/11> (consultada el 25 de junio de 2018).
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2015. Versión taquigráfica de la sesión pública conjunta solemne de los plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 10 de noviembre. Disponible en [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2016-11-04/10112015PL\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2016-11-04/10112015PL_0.pdf) (consultada el 19 de junio de 2018).
- Tesis 1a. CCXXXVI/2013 (10a.) COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES. Disponible en [http://sjf.scjn.pjf.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=CONSULTA%2520COMUNIDADES%2520IND%25C3%258DGENAS&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=7&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2004170&Hit=6&IDs=2017026,2011955,2011956,2011957,2008906,2004170,2000733&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=](http://sjf.scjn.pjf.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=CONSULTA%2520COMUNIDADES%2520IND%25C3%258DGENAS&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=7&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2004170&Hit=6&IDs=2017026,2011955,2011956,2011957,2008906,2004170,2000733&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=) (consultada el 25 de junio de 2018).
- 2a. XXVII/2016 (10a.) PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIG-

NIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA. Disponible en [http://sjf.scjn.pjf.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=CONSULTA%2520COMUNIDADES%2520IND%25C3%258DGENAS&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=7&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2011957&Hit=4&IDs=2017026,2011955,2011956,2011957,2008906,2004170,2000733&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=](http://sjf.scjn.pjf.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=CONSULTA%2520COMUNIDADES%2520IND%25C3%258DGENAS&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=7&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2011957&Hit=4&IDs=2017026,2011955,2011956,2011957,2008906,2004170,2000733&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=) (consultada el 25 de junio de 2018).

- 2a. XXIX/2018 (10a.). PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA. Disponible en [http://sjf.scjn.pjf.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=CONSULTA%2520COMUNIDADES%2520IND%25C3%258DGENAS&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=7&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2011957&Hit=4&IDs=2017026,2011955,2011956,2011957,2008906,2004170,2000733&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=](http://sjf.scjn.pjf.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=CONSULTA%2520COMUNIDADES%2520IND%25C3%258DGENAS&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=7&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2011957&Hit=4&IDs=2017026,2011955,2011956,2011957,2008906,2004170,2000733&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=) (consultada el 25 de junio de 2018).

# Techos de cristal en el financiamiento de la campaña electoral de 2018 en el Estado de México

*Glass ceilings in the financing of the 2018  
electoral campaign in the State of Mexico*

Carolina Durán Zúñiga (México)\*

Antonio López López (México)\*\*

Fecha de recepción: 21 de diciembre de 2018.

Fecha de aceptación: 30 de mayo de 2019.

## RESUMEN

Respecto a paridad de género, la Constitución y la legislación electoral señalan que las postulaciones de candidatos de partidos políticos deben estar integradas la mitad por hombres y la otra mitad por mujeres; no obstante, no existen disposiciones en cuanto al financiamiento para las campañas electorales. El objetivo del artículo es observar y comprobar cómo fue la entrega de dicho financiamiento a los candidatos y candidatas a integrar el Congreso local del Estado de México en 2018, y si este se realizó con perspectiva de género. Los principales hallazgos son los siguientes: los candidatos recibieron más financiamiento que las candidatas, a pesar de ser menos (133 hombres y 141 mujeres); además, a

---

\* Maestra en Administración Pública y Gobierno por la Universidad Autónoma del Estado de México, docente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad. [sesionespoliticas@gmail.com](mailto:sesionespoliticas@gmail.com).

\*\* Analista especializado en la Dirección General de Desarrollo Político del Gobierno del Estado de México. [antoniolopez\\_lopez@hotmail.com](mailto:antoniolopez_lopez@hotmail.com).

mayor número de candidatas compitiendo en un mismo distrito, mayor es su financiamiento; lo mismo sucede para los candidatos.

PALABRAS CLAVE: campaña electoral, financiamiento, perspectiva de género, Estado de México.

## ABSTRACT

Gender parity in the Constitution and electoral legislation indicates that political parties must nominate half of their candidates of one gender and the other half of another gender; however, there are no provisions regarding financing for election campaigns. The objective of the article is to observe and verify how it is the delivery of financing for electoral campaigns of candidates to integrate the local congress in the State of Mexico in 2018, if this was done with a gender perspective. The main findings are that the candidates received more funding than the candidates although they were less: 133 men and 141 women. In addition, while the number of candidates competing in the same district is greater, they have more financing; the same happens for the candidates.

KEYWORDS: electoral campaign, financing, gender perspective, State of Mexico.

## *Introducción*

La participación política de las mujeres es un elemento sustancial para medir el funcionamiento de la democracia. El reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres para elegir y ser elegidos va más allá de la ley, es un ejercicio diario en la construcción de la ciudadanía. En México, la aceptación y la defensa de la participación de las mujeres en el espacio público ha crecido en los últimos 10 años, desde disposiciones legales de cuotas y paridad hasta la instrumentación de áreas especializadas para la atención de la violencia de género, específicamente contra las mujeres. Las leyes y las políticas públicas diseñadas y creadas por el Estado han servido para dar cuenta de la relación desigual entre hombres y mujeres en la vida diaria. Estos instrumentos están encaminados a modificar el comportamiento de los integrantes de la sociedad a fin de que sus relaciones —que construyen sociedades— sean más acordes con el trato igualitario y, en su caso, equitativo. No obstante, para que las leyes y las políticas sean funcionales, también es necesario que el Estado y sus organismos se desprendan de estructuras e imaginarios desiguales; de lo contrario, lo único que se hace es construir estructuras con apariencia democrática, pero en la operación siguen siendo desiguales y autoritarias.

La participación de las mujeres en la política ha sido visualizada desde lo legal, esto es, el derecho a votar y ser votadas; sin embargo, se trata de un ejercicio, por lo que requiere, más que leyes que garanticen este derecho, vigilancia constante y la interiorización de la igualdad por parte de todos los ciudadanos.

Una de las áreas que más ha trabajado para que la participación de las mujeres sea efectiva es la electoral, pues tanto leyes como organismos electorales (administrativos y jurisdiccionales) han sido modificados recientemente para asegurar el derecho de participación. De esta manera, por un lado, están las leyes que garantizan la paridad en la postulación de candidaturas, así como la asignación de un porcentaje específico para la capacitación y liderazgo de las mujeres; por el otro, se encuentran los

institutos electorales que se encargan de vigilar y sancionar para que los partidos cumplan con la paridad de género, así como los tribunales electorales, que son los responsables de supervisar que se cumpla el derecho que asiste a las mujeres. Es fundamental que estos elementos contribuyan a la construcción de un espacio apto para hombres y mujeres, por lo que es necesario observar y evaluar distintos actores y aristas. Uno de esos actores son los partidos políticos, organizaciones esenciales de una democracia representativa; asimismo, el financiamiento al que tienen acceso es trascendental para asegurar la participación de las mujeres y romper con los techos de cristal.

El objetivo del presente documento es analizar el financiamiento que los partidos otorgaron a las candidatas y los candidatos en las campañas para la elección de diputados locales en el Estado de México en 2018 a fin de verificar si existe perspectiva de género en la asignación de tales recursos en estas agrupaciones políticas del Estado de México; es decir, si la partida asignada a las candidatas fue hecha valorando la competencia en sus distritos. Los datos se obtuvieron del portal de fiscalización del Instituto Nacional Electoral (INE) para conocer y clasificar los ingresos que tuvo cada candidata y candidato. En este trabajo no se contempla a los candidatos independientes, ya que el objetivo es evaluar a los partidos políticos en cuanto a la asignación del financiamiento.

El artículo contempla tres apartados: el primero muestra un análisis acerca de la participación de las mujeres, la perspectiva de género y el financiamiento de los partidos políticos hacia ese sector; el segundo describe el proceso electoral de 2018 en el Estado de México, además, presenta y analiza los datos y hallazgos relacionados con el financiamiento en la campaña electoral para integrar el Congreso local; el tercero es la conclusión del trabajo de investigación.

## *Techo de cristal en el financiamiento de las campañas electorales*

La democracia, entendida como un sistema de derechos basados en la autodeterminación y el ejercicio de la libertad,<sup>1</sup> procura la distribución del poder; esto es, que todos los ciudadanos de una comunidad tengan el mismo derecho de gobernar. La importancia de la distribución del poder tiene que ver con el ejercicio de la igualdad como uno de los derechos inalienables de toda persona; es decir, que todo integrante de una asociación es ciudadano o ciudadana no solo por pertenecer a ella, sino también porque puede participar en la toma de las decisiones de poder y gobernar. En este marco de derechos se encuentra el debate en torno a la participación de las mujeres en el espacio público.

Desde hace más de 25 años, los países latinoamericanos han reconocido la falta de participación de las mujeres en el espacio público, cuya ausencia no se debe a una decisión propia, sino a que, estructuralmente, han sido relegadas a espacios privados. Ante ello, los estados crearon mecanismos legales que hicieron frente a la marcada desigualdad en la que las mujeres se han desempeñado: reformas legales para el acceso de las mujeres a los espacios de poder, políticas públicas,<sup>2</sup> observatorios, organismos promujeres, entre otros. De este modo, la finalidad de estos mecanismos es, por medio de las instituciones, reconocer los derechos y asegurar la distribución del poder sin hacer diferencia por el género de las personas.

El ámbito electoral ha sido uno de los que mayores medidas ha tomado para asegurar la participación de las mujeres; no obstante, como sucede en otros campos, no bastan los cambios institucionales, pues son las prácticas desiguales las que deben modificarse para ejercer una vida política

---

<sup>1</sup> Robert Dahl (1992) presenta una disertación acerca de la importancia de la autodeterminación como derecho inherente de quienes participan en un proceso democrático, y lo explica como el derecho de cada ciudadano a tomar las mejores decisiones para sí mismo y para la comunidad que integra.

<sup>2</sup> María Cristina Benavente y Alejandra Valdés (2014) analizan diversas políticas públicas implementadas en países de América Latina para lograr la igualdad de género.

plena; tal como lo menciona Douglas North (1993), son las reglas informales<sup>3</sup> las más difíciles de modificar en una sociedad.

El reconocimiento del voto fue el primer paso para ejercer la igualdad de las mujeres; el segundo fueron las medidas afirmativas, es decir, cuotas específicas señaladas en la ley para que los partidos políticos postulen un cierto porcentaje de sus candidaturas exclusivamente a las mujeres. Si bien estas medidas son temporales, pues lo que buscan es influir en el comportamiento de la sociedad y que en el futuro las postulaciones en igualdad sean algo cotidiano, para que suceda esta cotidianidad se requieren mayores elementos: cambios internos en los partidos (reglamentos, estructura de autoridades paritarias, financiamiento para la capacitación y campañas electorales en igualdad), organismos que vigilen a detalle el comportamiento de dichos institutos políticos, sanciones ejemplares y una sociedad interesada en el ejercicio de la igualdad.

Específicamente, el financiamiento público ejercido por los partidos políticos, tanto para actividades ordinarias como para campañas electorales, es un componente trascendental en el ejercicio de la igualdad. Si bien las medidas afirmativas han permitido la postulación de mujeres a cargos públicos, esto no necesariamente significa que compiten en igualdad de circunstancias.

De acuerdo con Delia Matilde Ferreira (2015), el financiamiento es un elemento central para la participación de las mujeres en la política, pues les permite competir. El acceso de las mujeres a recursos financieros debe ser tanto en periodos ordinarios como en campañas electorales, debido a que el desarrollo del trabajo político no es solo durante el proceso electoral, sino que debe existir un trabajo previo de capacitación que permita empoderar a la mujer y le permita competir con las mismas herramientas para obtener una candidatura y aspirar a obtener un cargo público. En este caso,

---

<sup>3</sup> Douglas North (1993) señala que las reglas informales son hábitos creados por los individuos a partir de relaciones continuas.

el reparto de los recursos monetarios dentro de los partidos es un mecanismo que facilitaría la igualdad en las relaciones entre los géneros, pues permitiría contribuir al desarrollo político de las mujeres, es decir, distribuir el financiamiento con perspectiva de género.

“La perspectiva de género es un instrumento para mirar la realidad, poniendo en cuestión las relaciones inequitativas y de poder que se establecen entre varones y mujeres y en las relaciones sociales” (Guzmán y Bolio 2010, 35). Esta perspectiva permite observar y analizar cómo las relaciones entre hombres y mujeres son una construcción social, derivadas de prácticas y costumbres que han situado a las mujeres en acciones de cuidado y limpieza del espacio privado, mientras que los hombres tienen su lugar en lo público, por lo que son los proveedores de su familia. La construcción social de estas relaciones impacta en todos los ámbitos de la vida de las personas, incluido el espacio político.

De acuerdo al Instituto Nacional de las Mujeres, la perspectiva de género apunta a la necesidad de solucionar los desequilibrios entre hombres y mujeres, mediante acciones como: Redistribución equitativa de actividades, valorar los distintos trabajos que realizan hombres y mujeres, modificar estructuras sociales, mecanismos, reglas, prácticas y valores que reproducen la desigualdad y fortalecer el poder de gestión y decisión de las mujeres (Guzmán y Bolio 2010, 35).

Tanto las leyes como las organizaciones son indispensables para construir una sociedad igualitaria, y, sobre todo, que las instituciones doten a las mujeres de mayores prerrogativas que permitan equilibrar su actividad.

En este sentido, la perspectiva de género en el financiamiento de los partidos políticos debe considerar la competencia desigual que enfrentan las mujeres. Primero, el acceso a la capacitación, el conocimiento y el reconocimiento de su trabajo en los espacios de competencia, y segundo, contra quien compitan, es decir, hombres o mujeres, y, con base en

esto, asignar el financiamiento para la contienda. Es importante que las mujeres tengan mayor acceso a los recursos económicos, pues requieren ser conocidas entre los ciudadanos. Entonces, el financiamiento debe ser entregado conforme a la situación de cada persona, sus diferencias y sus dificultades.

Los partidos políticos tienen que considerar las diferencias existentes entre hombres y mujeres en la competencia, desde aspectos de postulación, financiamiento público y privado, hasta la participación igualitaria en estructuras partidistas. Estos elementos permitirán a las mujeres integrarse en la contienda política y asegurar su ciudadanía. Respecto al financiamiento en la participación de las campañas electorales, de acuerdo con Ferreira (2015), la respuesta común viene desde el ámbito institucional, es decir, por medio de normas se permite el acceso al financiamiento a las mujeres que buscan competir en la política. La autora señala otras medidas de recaudación: por ejemplo, en Nueva York se utiliza un sistema denominado *matching funds* que asigna los fondos públicos en función de los pequeños aportes privados. También, los límites de campaña ayudan a igualar el tope de gastos de candidatos, aunque esta medida no contribuye a los ingresos en igualdad de condiciones. Otra disposición es la asignación de tiempo en radio y televisión, la cual favorece si es gratuita, de lo contrario, será complicado conseguir ingresos para desarrollar una campaña en igualdad de condiciones.

Si bien las normas son importantes en el ejercicio de la igualdad, su ejecución es la otra parte que tiene que asegurarse; además, deben ajustarse al contexto en que se aplican, pues cada país tiene resultados diferentes. A partir de un análisis que permita reconocer las desigualdades específicas en cada país, entidad y municipio, es posible desarrollar normas acordes con el escenario de inequidad que enfrentan las mujeres. Además es necesaria la vigilancia constante por parte de organismos especializados, no solo en época electoral.

Asimismo, una vez que el partido político cuenta con el financiamiento público para ejercerlo en las campañas electorales, es importante que, en los órganos de decisión de los partidos, haya mujeres que aseguren que dichos recursos son asignados por persona, de lo contrario, se corre el riesgo de una simulación, pues el partido señalará que cumple con la asignación de recursos a las candidatas, aunque esto no necesariamente sea en igualdad de condiciones (Ferreira 2015). Todas las medidas instrumentadas deben ser transparentes e ir acompañadas de una rendición de cuentas, de lo contrario, las normas simularán crear la igualdad en la participación política.

En México, la integración de las mujeres en el espacio público ha sido guiada por las reformas electorales. Desde 1993, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estipuló una recomendación a los partidos políticos de incluir candidaturas del género femenino. En 1996 y 2008 surgieron las cuotas de género, como modalidades de acción afirmativa, aunque estas no fueron obligatorias para los partidos. En 2014, la reforma electoral señaló la paridad de género en la postulación de candidaturas tanto en el ámbito federal (integración de la legislatura federal) como en el local (legislaturas locales). También, la jurisprudencia<sup>4</sup> emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) contribuyó a delinear las reglas para la postulación de candidaturas en ayuntamientos en condiciones de igualdad por primera vez en el país.

Otras medidas que han contribuido a la participación de las mujeres son las políticas públicas de igualdad de género, específicamente en cuanto a la autonomía de toma de decisiones y participación. Estas han destacado no solo por el cambio en la legislación para asegurar la postulación de

---

<sup>4</sup> Destacan la jurisprudencia 6/2015, que confirma la paridad de género en la postulación de candidaturas tanto en la integración de la legislatura federal como en congresos locales y ayuntamientos, así como la jurisprudencia 7/2015, la cual asegura la paridad de género vertical (listas alternadas para integración de ayuntamientos y listas de representación proporcional en congresos locales y el Congreso federal) y horizontal (paridad en los cargos para ayuntamientos).

mujeres a cargos públicos, sino por la vigilancia de las autoridades electorales para lograr que los partidos políticos cumplan con la ley; destaca la actuación del TEPJF, que en 2011 contribuyó a subrayar la obligación de los partidos a la postulación de mujeres en las candidaturas (Durán 2016).

Respecto al financiamiento público resalta la reforma electoral de 2007, la cual señala que los partidos políticos debían destinar 2 % de sus recursos de actividades ordinarias para la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Este cambio en la ley es un reconocimiento a la importancia de los recursos monetarios para el desempeño de la igualdad de género en los partidos. El derecho a la igualdad política de las mujeres requiere de mayores componentes que influyan en el comportamiento de los integrantes de los partidos; destinar recursos para que las mujeres reconocieran su función en la política les permitió acercarse a su empoderamiento.<sup>5</sup>

No obstante, a pesar de que la ley señaló cómo debe usarse el dinero, los partidos no cumplieron por completo con dicho mandato. Así lo demuestra Natividad Cárdenas (2011) en su investigación respecto al uso de 2 % de los recursos públicos para la capacitación de las mujeres en 2008. Los partidos políticos nacionales destinaron la mayoría de ese dinero al pago de actividades administrativas (luz, teléfono, lavandería, fumigación, seguridad, entre otros) y de seguridad social de sus empleados y empleadas. Los partidos políticos simulaban el uso del financiamiento para el empoderamiento de las mujeres, pues no lo utilizaron en capacitación, sino en gastos cotidianos administrativos. Cárdenas concluye que no existió un reglamento que definiera la capacitación y el desarrollo del liderazgo político, además de que la ley no fue específica y permitió a los partidos continuar con sus prácticas habituales de gasto de recursos sin incluir la perspectiva de género.

---

<sup>5</sup> El empoderamiento significa que las mujeres toman conciencia de la relación igualitaria que debe existir entre hombres y mujeres.

El reconocimiento a la norma del financiamiento específico para el empoderamiento de las mujeres en los partidos políticos no fue suficiente, pues requirió de mecanismos que contribuyeran a la vigilancia y la especificidad del destino de los recursos. Esto es posible si las mujeres son incorporadas en la estructura administrativa. No obstante, la existencia de un porcentaje específico es una medida con perspectiva de género, pues responde a solucionar una desigualdad en los partidos: el desnivelado acceso al conocimiento y reconocimiento entre hombres y mujeres en acciones partidistas.

El financiamiento político, destinado a consolidar el liderazgo de la mujer en los partidos políticos, establece deberes orientados a atender las desigualdades de oportunidades económicas en razón de género (Alva 2017, 246).

Los partidos tienen una gran cantidad de militantes y simpatizantes femeninas, no obstante, las tareas de estas se reducen a actividades operativas y no de decisión. Tal desigualdad afecta la competencia en dichos institutos, pues la visión marcada de las tareas de cuidado que las mujeres desempeñan las condenan a realizar actividades operativas.

La reforma electoral de 2014 elevó el porcentaje dedicado a la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, el cual pasó de 2 a 3 %; sin embargo, no existe alguna disposición normativa para el financiamiento asignado al desarrollo de las campañas electorales.

La participación política de las mujeres sigue compitiendo contra diversos obstáculos o techos de cristal, los cuales están fundamentados en prácticas y costumbres de las organizaciones, específicamente, de los partidos. Aunque la ley ha estipulado el gasto en la capacitación y el liderazgo de las mujeres en los partidos, estos no lo han aplicado, incluso, han utilizado el financiamiento para gastos diversos. Ya sea por la falta de especificidad en la ley, de vigilancia, de control o de sanciones más severas, las prácticas en esos institutos políticos mantienen un trato desigual entre

hombres y mujeres. Como menciona Raymundo Alva (2017), se requiere un cambio de comportamiento en quienes se encargan de tomar las decisiones. Por tanto, es necesario que las estructuras de los partidos también sean integradas en igualdad de género, a fin de que las decisiones beneficien a ambos. En el siguiente apartado se presenta un análisis de la entrega de los recursos públicos en la campaña electoral en el Estado de México de 2018, como un modo de evaluar la existencia de la perspectiva de género en los partidos políticos en el ámbito local.

### *Proceso electoral 2017-2018 en el Estado de México*

El Estado de México es la entidad con el mayor número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral (11,690,708).<sup>6</sup> El proceso electoral 2017-2018 tuvo como propósito renovar la integración de 125 ayuntamientos y la legislatura local, integrada por 45 diputados de mayoría relativa y 30 diputados de representación proporcional. La investigación está centrada en el financiamiento de las campañas para diputados locales, por lo que la información del proceso electoral será respecto de estos comicios. Cabe resaltar que en 2016 el INE realizó una nueva distritación en la entidad, la cual fue utilizada por primera vez en el proceso electoral para elegir gobernador en 2017. Así, los 45 distritos quedaron distribuidos con un promedio de 262,937 votantes, siendo el distrito 42, con cabecera en Ecatepec de Morelos, el que cuenta con el menor número de estos (218,333), mientras que el distrito con mayor cantidad es el 33, con cabecera en Tecámac de Felipe Villanueva (322,728 ciudadanos).

El proceso electoral inició con la sesión solemne por parte del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), realizada el 6 de septiembre de 2017. El periodo de precampañas para candidatos a diputados locales fue del 20 de enero al 11 de febrero de 2018. Las campañas

---

<sup>6</sup> Cifra registrada para el proceso electoral 2017-2018 por el Instituto Nacional Electoral.

se llevaron a cabo del 24 de mayo al 27 de junio del mismo año, considerando que el artículo 12 de la Constitución local señala que la duración de estas será de máximo 35 días. El tope de gastos de precampaña para diputaciones locales, aprobado por el Consejo General del IEEM, fue de \$852,018.97, mientras que para gastos de campaña de la misma elección varió conforme al número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral; así, los montos fueron de \$5,554,620.20 a \$8,046,129.22.<sup>7</sup>

En cuanto a las coaliciones y los partidos políticos que participaron en la renovación de la legislatura local, se registraron dos coaliciones parciales, lo que significó que los partidos integrantes no compitieron juntos en la totalidad de los distritos. La coalición “Por el Estado de México al frente” fue integrada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano; por su parte, “Juntos haremos historia” estuvo conformada por Morena, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES). Ambas coaliciones postularon candidatos en 44 distritos. Por su parte, 4 partidos políticos compitieron en 45 distritos: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Nueva Alianza y Vía Radical (este último, buscando su registro por ser de reciente creación).

---

<sup>7</sup> Conforme al acuerdo IEEM/CG/196/2017.

**Cuadro 1. Coaliciones y partidos políticos que participaron en el proceso electoral 2017-2018**

Partido/coalicIÓN	Cantidad de distritos en que se presentaron candidatos	
	Mujeres	Hombres
PAN	0	1
“Por el Estado de México al frente” (PAN-PRD-Movimiento Ciudadano)	22	22
PRI	23	22
PRD	1	0
PT	1	0
PVEM	23	22
Nueva Alianza	23	22
Movimiento Ciudadano	1	0
Morena	1	0
“Juntos haremos historia” (Morena-PT-PES)	22	22
PES	0	1
Vía Radical	24	21
<b>Total</b>	<b>141</b>	<b>133</b>

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PT, Partido del Trabajo; PVEM, Partido Verde Ecologista de México, y PES, Partido Encuentro Social.

Fuente: Elaboración propia con base en IEEM (2018).

Conforme a los partidos y las coaliciones que compitieron para la renovación de la legislatura local se postularon 274 candidatos propietarios,<sup>8</sup> de los cuales 133 fueron hombres y 141 mujeres. En el cuadro 2 se presenta el género de los candidatos postulados por partido o coalición por distrito.

<sup>8</sup> La postulación de los candidatos para diputados locales es en fórmula, propietario y suplente. Desde 2012, la fórmula debe ser del mismo género, es decir, tanto propietario como suplente se conforman del mismo género. Para la realización de esta investigación, solo se consideraron los candidatos propietarios.

Techos de cristal en el financiamiento de la campaña electoral de 2018...

En él se puede ver, por ejemplo, que en los distritos 10 (Valle de Bravo) y 38 (Coacalco de Berriozabal) hubo 8 candidaturas, toda vez que en el primero no hubo candidatos para la coalición “Por el Estado de México al frente” (PAN, PRD y Movimiento Ciudadano), y en el segundo caso tampoco se presentó candidato alguno en la coalición “Juntos haremos historia” (Morena, PT y PES). Por otra parte, en el Distrito 11 (Tultitlán) todas las candidaturas fueron del género masculino; en 11 distritos compitieron el mismo número de candidatos hombres y mujeres (3 y 3); en 18 distritos compitieron en mayor número candidatas que candidatos, y en 15 distritos compitieron más candidatos que candidatas. Estos datos son sobresalientes para analizar el financiamiento de las candidatas y si este fue implementado con perspectiva de género.

**Cuadro 2. Candidaturas por partido y coalición conforme a género, proceso electoral 2017-2018**

Distrito	Cabecera	“Por el Estado de México al frente” (PAN-PRD-Movimiento Ciudadano)	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Nueva Alianza	Movimiento Ciudadano	Morena	“Juntos haremos historia” (Morena-PT-PES)	PES	Vía Radical
1	Chalco de Díaz Covarrubias	H	--	H	--	--	H	H	--	--	M	--	M
2	Toluca de Lerdo	M	--	M	--	--	M	H	--	--	M	--	H
3	Chimalhuacán	H	--	H	--	--	M	H	--	--	H	--	M
4	Lerma de Villada	H	--	H	--	--	H	H	--	--	H	--	M
5	Chicoloapan de Juárez	H	--	H	--	--	M	H	--	--	H	--	M
6	Ecatepec de Morelos	M	--	M	--	--	H	M	--	--	M	--	H
7	Tenancingo de Degollado	H	--	H	--	--	H	H	--	--	M	--	M
8	Ecatepec de Morelos	M	--	H	--	--	M	H	--	--	M	--	H
9	Tejupilco de Hidalgo	H	--	M	--	--	M	M	--	--	M	--	M
10	Valle de Bravo	--	H	M	M	--	M	H	M	--	M	--	M
11	Tultitlán de Mariano Escobedo	H	--	H	--	--	H	H	--	--	H	--	H
12	Teoloyucan	H	--	H	--	--	M	M	--	--	M	--	M

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Continuación.

Distrito	Cabecera	“Por el Estado de México al frente” (PAN-PRD-Movimiento Ciudadano)	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Nueva Alianza	Movimiento Ciudadano	Morena	“Juntos haremos historia” (Morena-PT-PES)	PES	Vía Radical
13	Atlacomulco de Fabela	M	--	M	--	--	H	M	--	--	M	--	H
14	Jilotepec de Andrés Molina Enriquez	H	--	H	--	--	M	H	--	--	H	--	M
15	Ixtlahuaca de Rayón	M	--	H	--	--	H	M	--	--	M	--	M
16	Ciudad Adolfo López Mateos	H	--	M	--	--	H	M	--	--	H	--	H
17	Huixquilucan de Degollado	H	--	H	--	--	M	M	--	--	H	--	M
18	Tlalnepantla de Baz	M	--	H	--	--	M	M	--	--	H	--	M
19	Santa María Tultepec	M	--	H	--	--	M	H	--	--	H	--	M
20	Zumpango de Ocampo	M	--	M	--	--	M	H	--	--	M	--	M
21	Ecatepec de Morelos	H	--	M	--	--	H	M	--	--	H	--	M
22	Ecatepec de Morelos	H	--	H	--	--	H	H	--	--	H	--	M
23	Texcoco de Mora	M	--	H	--	--	M	H	--	--	H	--	H
24	Nezahualcóyotl	M	--	M	--	--	M	M	--	--	H	--	M
25	Nezahualcóyotl	M	--	M	--	--	H	H	--	--	H	--	M
26	Cuautitlán Izcalli	H	--	H	--	--	H	M	--	--	H	--	M
27	Valle de Chalco Solidaridad	H	--	M	--	--	M	M	--	--	H	--	H
28	Amecameca de Juárez	M	--	M	--	--	H	M	--	--	M	--	H
29	Naucalpan de Juárez	H	--	M	--	--	H	H	--	--	M	--	H
30	Naucalpan de Juárez	M	--	M	--	--	M	M	--	--	M	--	H
31	Los Reyes Acaquilpan	M	--	M	--	--	H	M	--	--	M	--	H
32	Naucalpan de Juárez	M	--	M	--	--	M	H	--	--	M	--	H
33	Tecamac de Felipe Villanueva	M	--	M	--	--	M	H	--	--	M	--	M
34	Toluca de Lerdo	H	--	M	--	--	H	M	--	--	M	--	H
35	Metepec	M	--	H	--	--	H	M	--	--	H	--	H
36	San Miguel Zinacantan	H	--	M	--	--	H	H	--	--	H	--	M
37	Tlalnepantla de Baz	M	--	M	--	--	H	H	--	--	H	--	H
38	Coacalco de Berriozabal	H	--	M	--	M	M	M	--	M	--	H	H

Techos de cristal en el financiamiento de la campaña electoral de 2018...

Continuación.

Distrito	Cabecera	“Por el Estado de México al frente” (PAN-PRD-Movimiento Ciudadano)	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Nueva Alianza	Movimiento Ciudadano	Morena	“Juntos haremos historia” (Morena-PT-PES)	PES	Vía Radical
39	Acolman de Nezahualcóyotl	M	--	H	--	--	M	M	--	--	M	--	H
40	Ixtapaluca	M	--	H	--	--	H	H	--	--	M	--	M
41	Nezahualcóyotl	H	--	H	--	--	M	H	--	--	M	--	M
42	Ecatepec de Morelos	H	--	H	--	--	M	M	--	--	M	--	M
43	Cuautitlán Izcalli	M	--	H	--	--	M	M	--	--	H	--	H
44	Nicolás Romero	H	--	M	--	--	H	M	--	--	H	--	H
45	Almoloya de Juárez	M	--	M	--	--	H	M	--	--	H	--	H

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PT, Partido del Trabajo; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; PES, Partido Encuentro Social; H, hombre, y M, mujer.

Fuente: Elaboración propia con base en IEEM (2018).

## Ingreso y egreso en el financiamiento de las campañas electorales

Los datos de los recursos que recibieron tanto los partidos políticos como las coaliciones fueron recabados del portal Rendición de cuentas y resultados de fiscalización del INE. El ingreso que tuvieron los partidos políticos para la campaña electoral de diputados y diputadas locales de mayoría relativa fue de \$105,088,460.83, el cual proviene del financiamiento público y privado y se divide en cuatro fuentes:

- 1) Recursos federales (financiamiento público). Es el dinero que los partidos reciben del INE y aportan a las elecciones locales.
- 2) Recursos locales (financiamiento público). Es el recurso económico que el IEEM proporciona.
- 3) Aportes de los simpatizantes (financiamiento privado). Son las cuotas que aportan voluntariamente los simpatizantes partidistas.

- 4) Transferencias en especie (financiamiento privado). Son aportaciones que realizan los candidatos o las candidatas, los simpatizantes y los militantes.

Los recursos locales son los más importantes para el financiamiento de las campañas electorales, pues representan 80.02 % de los ingresos totales. Cabe destacar que el partido Vía Radical solo muestra aportes de simpatizantes, por lo que no registró ingresos de recursos locales. El segundo rubro de importancia de ingresos es por transferencias en especie, que representa 8.35 % del total. Los partidos que presentaron candidatos en los 45 distritos no utilizaron este tipo de financiamiento, igual que los partidos que postularon solo un candidato (pues el resto de sus candidaturas fue en coalición); sin embargo, las coaliciones son quienes más utilizaron esta fuente de ingresos. El tercer rubro de importancia es la aportación de los simpatizantes, con 8.08 % del total; caso especial es el PES que, en su candidatura individual, es el único que no utilizó esta fuente de ingresos. Finalmente, los recursos federales comprenden 3.56 % del total de ingresos, aunque el PRI, PRD, PT y Morena, así como la coalición “Juntos haremos historia” (Morena-PT-PES) no utilizaron esta fuente de ingresos. El partido Vía Radical no puede acceder a este rubro porque es un partido con registro local.

**Cuadro 3. Ingresos por rubro y partido político o coalición en el proceso electoral 2017-2018<sup>A</sup>**

Partido/ coalición	Recursos federales	Recursos locales	Aporte de simpatizantes	Transferencias en especie	Total
PAN	256,205.46	69,794.30	5,140.00	60,729.68	<b>391,869.44</b>
“Por el Estado de México al frente” (PAN-PRD-Movimiento Ciudadano)	366,414.83	20,256,581.37	2,954,638.33	6,905,080.34	<b>30,482,714.87</b>
PRI	--	31,128,784.72	868,921.07	--	<b>31,997,705.79</b>
PRD	--	578,798.73	23,060.45	--	<b>601,859.18</b>
PT	--	275,949.58	135,581.30	--	<b>411,530.88</b>

Techos de cristal en el financiamiento de la campaña electoral de 2018...

*Continuación.*

Partido/ coalición	Recursos federales	Recursos locales	Aporte de simpatizantes	Transferencias en especie	Total
PVEM	1,083,614.11	4,970,141.19	376,365.23	--	<b>6,430,120.53</b>
Nueva Alianza	1,966,866.56	5,402,812.44	679,293.60	--	<b>8,048,972.60</b>
Movimiento Ciudadano	2,081.64	298,127.42	1,000.00	180,700.40	<b>481,909.46</b>
Morena	--	2,274,886.33	279,687.39	72,765.22	<b>2,627,338.94</b>
“Juntos haremos historia” (Morena- PT-PES)	--	18,694,441.11	3,163,910.24	1,551,015.79	<b>23,409,367.14</b>
PES	66,323.06	137,848.94	--	--	<b>204,172.00</b>
Vía Radical	--	--	900.00	--	<b>900.00</b>
<b>Total</b>	<b>3,741,505.66</b>	<b>84,088,166.13</b>	<b>8,488,497.61</b>	<b>8,770,291.43</b>	<b>105,088,460.83</b>

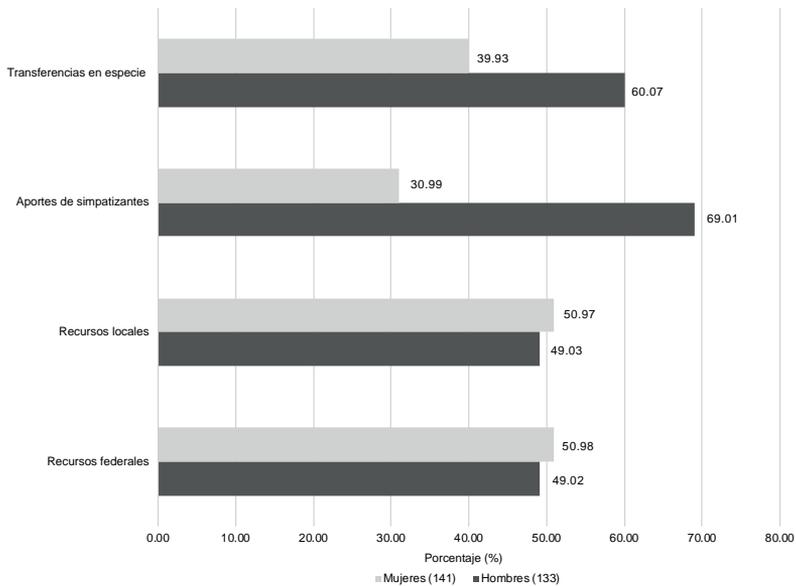
<sup>A</sup> Cifras expresadas en pesos mexicanos.

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PT, Partido del Trabajo; PVEM, Partido Verde Ecologista de México, y PES, Partido Encuentro Social.

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

Respecto a los ingresos que recibieron los candidatos según su género, resulta interesante que, a pesar de que hubo mayor presencia de candidatas que de candidatos, estas recibieron menos. Así, las mujeres recibieron 48.43 % de los ingresos, en tanto que los hombres, que representan 48.5 % de las candidaturas, recibieron 51.57 % del total de los ingresos. Desagregado por rubro, los ingresos públicos tuvieron una ligera preferencia para las candidatas, pues entre 50.98 y 50.97 % de los recursos federales y locales, respectivamente, se asignaron a ellas. Respecto al financiamiento privado, los candidatos tienen una gran ventaja, pues recibieron 69.01 y 60.07 % de las aportaciones realizadas por simpatizantes y por transferencias en especie. Este es un claro ejemplo de lo complicado que es para las mujeres obtener recursos para las campañas electorales, pues en el financiamiento privado los hombres tienen ventaja frente a ellas, y lo que debía ser compensado con el financiamiento público no necesariamente sucede. Así, en promedio, una candidata recibió recursos por \$360,969.71, mientras que un candidato obtuvo \$407,456.63.

**Gráfica 1. Porcentaje de ingresos por género y rubro**



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

Conforme a los resultados, salvo en los casos en los que solo fue postulado un candidato o una candidata y en el de Vía Radical, el resto de los partidos y coaliciones asignaron mayores ingresos a los hombres que a las mujeres. La coalición “Por el Estado de México al frente” (PAN-PRD-Movimiento Ciudadano) destinó a los candidatos 55.56 % de los ingresos, esto es \$16,934,701.25, mientras que las candidatas recibieron \$13,548,013.62. A pesar de que la coalición postuló la misma cantidad de candidatas y candidatos, ellas recibieron 11.1 % menos de financiamiento. La otra coalición, “Juntos haremos historia” (Morena-PT-PES), presenta un patrón similar: a los hombres se les otorgó 55.10 % de los ingresos, esto es, \$12,899,382.48, mientras que a las mujeres se les entregaron \$10,509,984.66; 10.21 % menos financiamiento que a los candidatos.

Los partidos que cubrieron los 45 distritos al participar de forma individual no son la excepción respecto de la asignación desigual de recursos. El PRI,

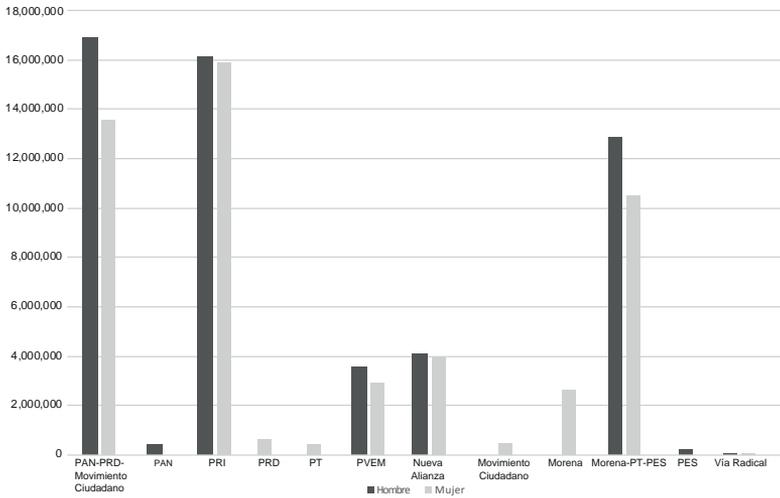
que presentó una mayor cantidad de candidatas, entregó a los candidatos \$16,132,162.07, mientras que las candidatas recibieron \$15,865,543.72, esto es, una diferencia en apariencia menor o poco significativa de \$266,618.35; sin embargo, se mantiene el patrón de favorecer a los candidatos.

Por su parte, el PVEM —que igual que el PRI presentó 23 mujeres y 22 hombres— entregó a los candidatos \$3,553,435.29 y a las candidatas \$2,876,685.24, por lo que ellas tuvieron 10.52 % menos ingresos que los primeros.

En el caso de Nueva Alianza, los hombres recibieron \$4,073,881.21; las mujeres, \$3,975,091.39; de todos los partidos que postularon candidatos sin necesidad de coaliciones en los 45 distritos, Nueva Alianza fue el que menos disparidad presentó, ya que entre ambos hay una diferencia de 1.23 por ciento.

De las candidaturas del partido Vía Radical hay datos poco acordes con la realidad. De acuerdo con la información recabada, los contendientes solo recibieron financiamiento privado, específicamente, aportación de los simpatizantes. Así, sus ingresos son \$900, de los cuales, los candidatos recibieron \$48 y las candidatas \$852.

**Gráfica 2. Ingresos por género y partido político o coalición<sup>A</sup>**



<sup>A</sup> Cifras expresadas en pesos mexicanos.

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PT, Partido del Trabajo; PVEM, Partido Verde Ecologista de México, y PES, Partido Encuentro Social.

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

Los datos demuestran la falta de perspectiva de género en la asignación del financiamiento para campaña electoral, en este caso, en el Estado de México. Los partidos políticos, ya sea en coalición o de forma individual, siguen asignando mayores recursos a los hombres que a las mujeres. Considerando el número de candidatas, que fue mayor, la asignación de recursos para desarrollar la campaña electoral a fin de integrar el Congreso local no solo es desigual, sino que no considera las diferencias de competencia.

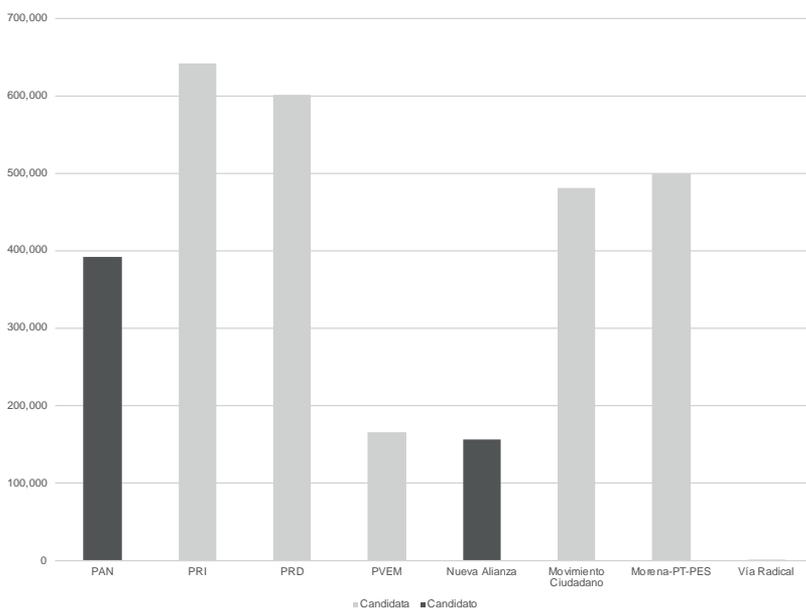
En cuanto a la contienda por distrito, los partidos políticos presentan comportamientos diferenciados. Como primer dato, el financiamiento que otorgó el partido Vía Radical es muy reducido, por lo que difícilmente sus candidatas compitieron. Esto hace que aumente el número de distritos en los que exclusivamente contendieron hombres (3 distritos) y mujeres (1 distrito). La diferencia de financiamiento por candidatos o candidatas en ca-

Techos de cristal en el financiamiento de la campaña electoral de 2018...

da distrito tiene relación con la importancia del partido o coalición, pues son las dos coaliciones y el PRI quienes asignan un monto importante a sus candidatos hombres.

Como segundo dato, el resultado más sobresaliente es que a mayor número de candidatas compitiendo, mayor financiamiento para ellas; así sucedió en los distritos 2, 6, 10, 13, 20, 28, 30, 31, 32 y 33. Véanse, como ejemplo de este comportamiento, las gráficas 3 y 4. En el Distrito 10 compitió 1 coalición contra el resto de los partidos, por lo que hubo 8 candidaturas en pugna. Por su parte, en el Distrito 30 compitieron las 2 coaliciones, es decir, 6 candidatos y candidatas en la contienda.

**Gráfica 3. Financiamiento<sup>A</sup> asignado por candidatura<sup>B</sup> en el Distrito 10**



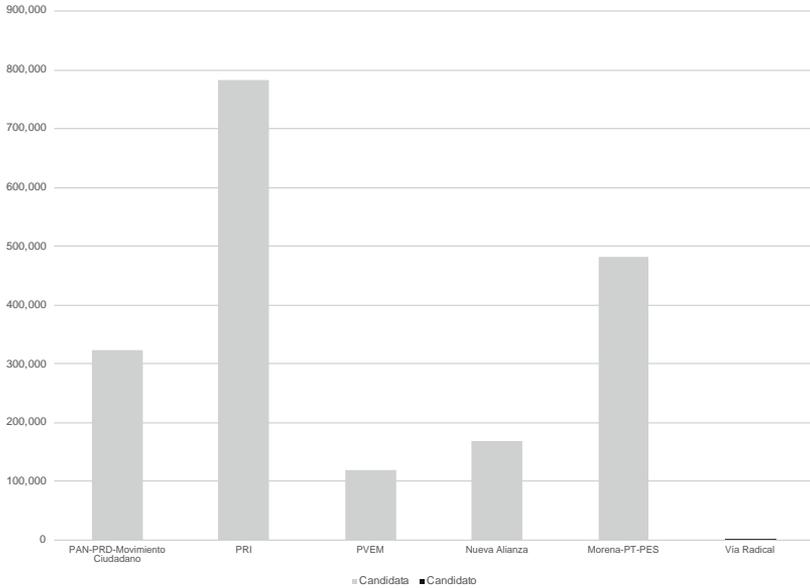
<sup>A</sup> Cifras expresadas en pesos mexicanos.

<sup>B</sup> Con mayor participación de candidatas.

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; PT, Partido del Trabajo, y PES, Partido Encuentro Social.

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

**Gráfica 4. Financiamiento<sup>A</sup> asignado por candidatura<sup>B</sup> en el Distrito 30**



A Cifras expresadas en pesos mexicanos.

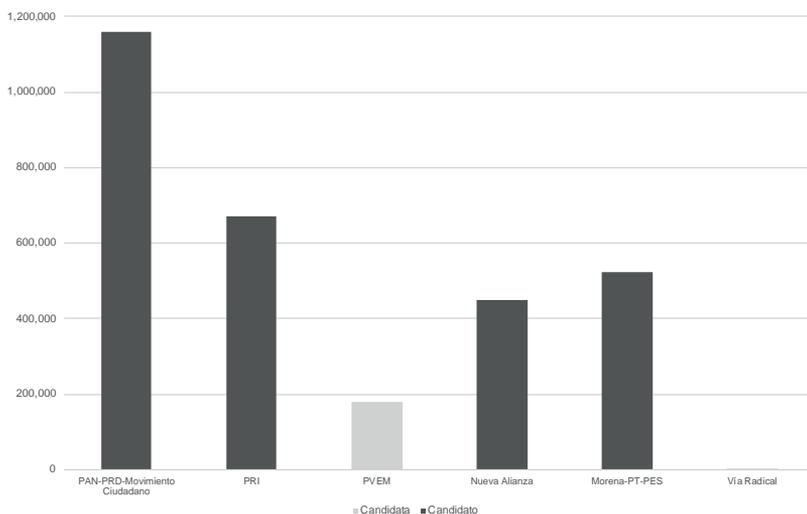
B Con mayor participación de candidatas.

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; PT, Partido del Trabajo, y PES, Partido Encuentro Social.

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

De la misma forma, en el caso de los candidatos hombres, si existe un mayor número de contendientes, mayor será su financiamiento; así sucedió en los distritos 1, 3, 4, 5, 7, 11, 14, 17, 22 y 26. Véanse las gráficas 5 y 6.

**Gráfica 5. Financiamiento<sup>A</sup> asignado por candidatura<sup>B</sup> en el Distrito 14**



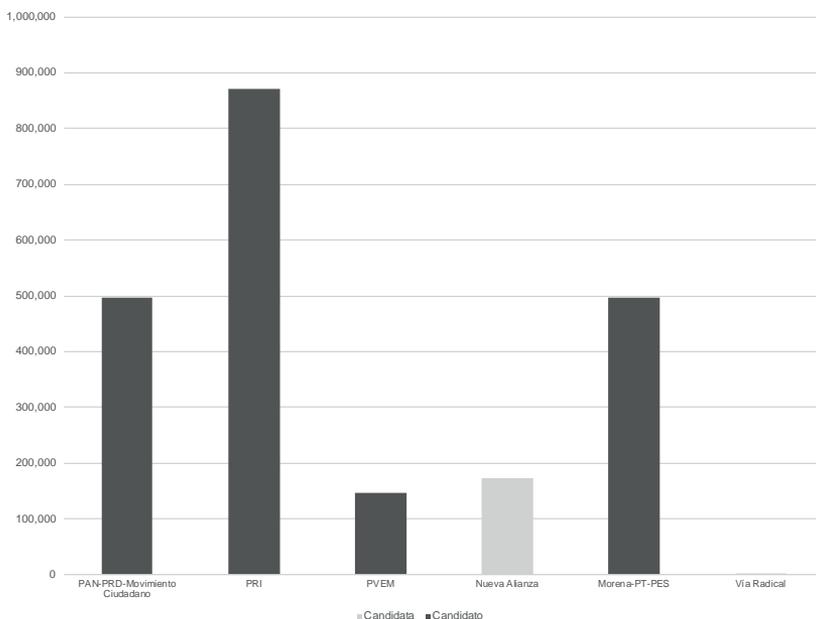
A Cifras expresadas en pesos mexicanos.

B Con mayor participación de candidatos varones.

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; PT, Partido del Trabajo, y PES, Partido Encuentro Social.

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

**Gráfica 6. Financiamiento<sup>A</sup> asignado por candidatura<sup>B</sup> en el Distrito 26**



<sup>A</sup> Cifras expresadas en pesos mexicanos.

<sup>B</sup> Con mayor participación de candidatos varones.

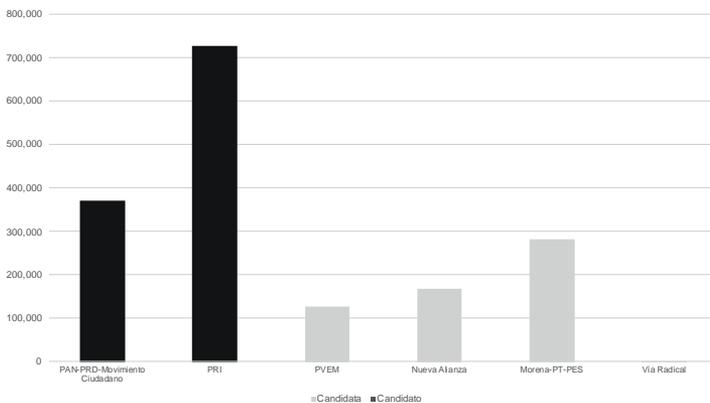
Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; PT, Partido del Trabajo, y PES, Partido Encuentro Social.

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

Existen excepciones, pues esto responde a la coalición o partido que postula; es decir, si la mayoría de las mujeres compitiendo en el distrito son de las coaliciones “Por el Estado de México al frente” (PAN-PRD-Movimiento Ciudadano) y “Juntos haremos historia” (Morena-PT-PES), así como del PRI, ellas tienen más financiamiento que los candidatos del resto de los partidos. Pero si uno de los hombres es de la coalición “Por el Estado de México” o del PRI, ellos reciben más financiamiento en comparación con sus contrincantes. Esto sucede en la mayoría de los distritos (25).

Techos de cristal en el financiamiento de la campaña electoral de 2018...

**Gráfica 7. Financiamiento asignado por candidato en el Distrito 12<sup>A</sup>**

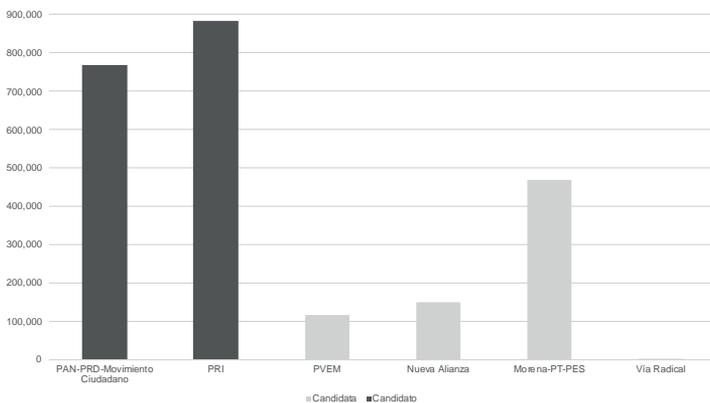


<sup>A</sup> Cifras expresadas en pesos mexicanos.

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; PT, Partido del Trabajo, y PES, Partido Encuentro Social.

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

**Gráfica 8. Financiamiento asignado por candidato en el Distrito 42<sup>A</sup>**



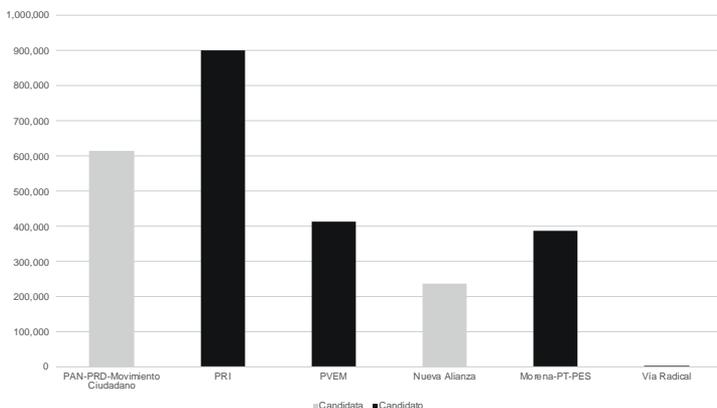
<sup>A</sup> Cifras expresadas en pesos mexicanos.

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; PT, Partido del Trabajo, y PES, Partido Encuentro Social.

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

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

**Gráfica 9. Financiamiento asignado por candidato en el Distrito 35<sup>A</sup>**

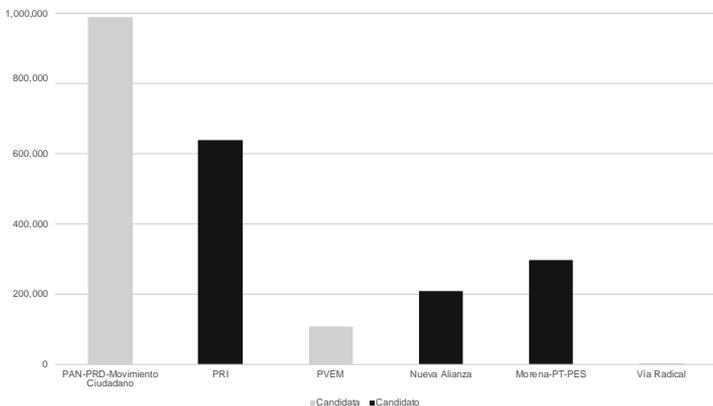


<sup>A</sup> Cifras expresadas en pesos mexicanos.

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; PT, Partido del Trabajo, y PES, Partido Encuentro Social.

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

**Gráfica 10. Financiamiento asignado por candidato en el Distrito 19<sup>A</sup>**



<sup>A</sup> Cifras expresadas en pesos mexicanos.

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; PT, Partido del Trabajo, y PES, Partido Encuentro Social.

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

Las gráficas 7 y 8 muestran como, a pesar de que hay mayor número de candidatas en los distritos 12 y 42, el monto que reciben es menor frente a lo dispuesto por los candidatos de la coalición “Por el Estado de México al frente” y del PRI. Es decir, no necesariamente habrá mayor financiamiento para las candidatas a mayor cantidad de ellas. En la gráfica 9 se puede apreciar que en el Distrito 35 compiten más varones que mujeres; no obstante, el financiamiento de la candidata de la coalición PAN-PRD-Movimiento Ciudadano es superior al de otros participantes, excepto al del PRI. Por último, en la gráfica 10, correspondiente al Distrito 19, compiten más hombres que mujeres, pero el financiamiento de la candidata de la coalición “Por el Estado de México al frente” es mayor que el del resto de los oponentes.

Conforme a lo expuesto, pareciera que los partidos políticos asignan los recursos de acuerdo con la importancia del distrito, es decir, en aquellos en los que tienen posibilidades de triunfar. Sin embargo, este trabajo es un primer acercamiento en torno al financiamiento en las campañas electorales, por lo que reconocer y analizar dichos patrones de comportamiento requiere de un tratamiento de investigación que este estudio no aborda.

Los hallazgos de la presente investigación permiten reconocer, en primer plano, que no existe perspectiva de género en la asignación del financiamiento en las campañas electorales, pues los partidos políticos no consideran contra quién es la contienda en los distritos, es decir, que a mayor número de candidatos compitiendo debía asignárseles mayor presupuesto a las candidatas.

En segundo plano, en los distritos en los que compiten mayormente mujeres, el financiamiento es mayor para ellas; lo mismo sucede para los hombres. Este hallazgo sucedió en 20 distritos.

En general, el financiamiento sigue siendo mayor para los candidatos que para las candidatas, además de que los recursos privados fueron en mayor medida para los hombres, mientras que los de carácter público fueron repartidos casi del mismo modo para los candidatos. Por su parte, las

coaliciones entregaron un monto mayor a hombres que a mujeres, a pesar de que presentaron la misma cantidad de candidatos y candidatas. Destaca que el PRI y Nueva Alianza entregaron casi los mismos recursos para ambas candidaturas, mientras que el PVEM otorgó mayor financiamiento a los candidatos. Es importante mencionar el caso del partido Vía Radical pues, a pesar de que recibió recursos locales, sus candidatos y candidatas solo registraron recursos privados y estos fueron mínimos, por lo que no parece que al partido le importara competir.

### *Conclusiones*

El financiamiento para las campañas electorales es un factor central para lograr la participación de las mujeres en pleno derecho. No obstante, tal como había ocurrido con la postulación de candidaturas, la asignación de los recursos depende de que las estructuras partidistas adopten la perspectiva de género como herramienta para asignar el financiamiento en función de las diferencias estructurales de las candidatas. La falta de este limita el trabajo y desarrollo de las mujeres en el espacio político, por lo que la perspectiva de género en los partidos es fundamental para evitar la perpetuación de los techos de cristal. De acuerdo con Alva (2017), el acceso desigual es un obstáculo para desempeñar la participación política, por lo que el financiamiento contribuye a romper barreras culturales en la participación política igualitaria.

En el proceso electoral 2017-2018 en el Estado de México, igual que en las demás entidades en las que hubo elecciones, las candidaturas postuladas se llevaron a cabo con paridad de género. No obstante, esto asegura una parte de la participación de las mujeres, ya que la otra depende de circunstancias partidistas, como financiamiento público y privado, acceso a medios de comunicación, dirección de campañas electorales, apoyo de la militancia, entre otros factores. Específicamente en cuanto a financiamiento, los partidos políticos tuvieron distintos comportamientos. De forma general, hubo mayor asignación de recursos para los candidatos que

para las candidatas. Aunque la diferencia no fue amplia, destaca que hubo mayor número de candidatas que de candidatos; por lo anterior, es contradictorio que, a pesar del número, ellos sigan teniendo la preferencia en cuanto a la asignación de recursos económicos.

Desagregando por rubro de ingresos, tanto las candidatas como los candidatos tuvieron un porcentaje similar de financiamiento público, mientras que el privado es mayormente destinado a los candidatos. Una vez más, se nota la falta de perspectiva de género en la asignación del dinero, pues no son considerados ni el número ni los recursos privados a los que accede cada candidato.

Respecto a cada instituto político, es evidente que son tres los partidos y coaliciones quienes tienen mayores recursos: el PRI y las coaliciones “Por el Estado de México al frente” (PAN-PRD-Movimiento Ciudadano) y “Juntos haremos historia” (Morena-PT-PES). De este modo, el PRI otorgó un financiamiento similar a las mujeres que a los hombres, mientras las dos coaliciones entregaron mayores recursos a candidatos que a candidatas a pesar de que postularon la misma cantidad (22 de cada género). Nueva Alianza también entregó más dinero a hombres que a mujeres, y el PVEM asignó un monto muy similar entre candidatas y candidatos. El partido Vía Radical, de registro local, no presentó financiamiento público o privado para sus candidatos, de hecho, solo registró financiamiento privado y en cifras muy reducidas, lo que merece una investigación especial, pues pareciera que el partido o sus líderes obtienen el registro, pero en realidad no compiten, sino que simulan ser una opción más para los ciudadanos, lo que es aún peor.

Respecto al análisis por distrito, en algunos (20), cuando hubo más candidatas compitiendo —4 mujeres contra 2 hombres—, ellas recibieron más financiamiento. Lo mismo sucedió si había una mayor cantidad de candidatos en la contienda. Es importante mencionar la simulación efectuada por el partido Vía Radical, pues el bajo presupuesto que destinó para sus candidatos permitió que en algunos distritos compitieran solo hombres (3) y en uno, solo mujeres. En la mayoría de los distritos (25 del total de 45), aunque

participó un mayor número de candidatas, si el candidato contrincante fue postulado por alguna coalición o por el PRI, este tuvo mas financiamiento que sus oponentes. O bien si en el distrito hubo mayoría de candidatos y la candidata fue postulada por el PRI o por las coaliciones, ella recibió más dinero que sus oponentes. En este caso, los recursos asignados dependen del distrito que le importa más a cada partido político, es decir, en el que tenga oportunidad de ganar.

En el Estado de México, los partidos políticos mantienen grandes obstáculos o techos de cristal para las mujeres, pues no les permiten competir, al recibir menos dinero. La perspectiva de género en la asignación de los recursos fue inexistente en el proceso electoral 2017-2018 para integrar la legislatura local de la entidad. Por un lado, los institutos políticos no consideraron las fuentes de financiamiento y cómo las candidatas tenían la posibilidad de acceder a él; por el otro, y sin importar el mayor de número de candidatas, siguen asignando más dinero a los hombres que a las mujeres.

Hace falta que los partidos integren en sus estructuras de decisión a mujeres que influyan en determinaciones trascendentales para el ejercicio de los derechos, además de asignar financiamiento por persona, que consideren sus condiciones particulares y cómo estas afectan o benefician en la participación política. Sin duda, las modificaciones a leyes que aseguren un porcentaje aceptable para cada candidata serán benéficas, pero esto no funcionará si los integrantes de los partidos políticos no adquieren principios democráticos en los que la integración de la mujer sea desde la perspectiva de género.

### *Fuentes consultadas*

Alva Huitrón, Raymundo. 2017. Rompiendo techos de billetes. El uso del financiamiento público con perspectiva de género en los partidos políticos mexicanos. En *La representación política de las mujeres en México*, Flavia Freidenberg, ed., 243-72. México: INE/IIJ-UNAM.

- Benavente R., María Cristina y Alejandra Valdés. 2014. *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*. Santiago de Chile: ONU/Cepal/Cooperación Española.
- Cárdenas Morales, Natividad. 2011. *El financiamiento público de los partidos políticos nacionales para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres*. México: TEPJF.
- CPELISM. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. 2018. México: IEEM. [Disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf> (consultada el 25 de noviembre de 2018)].
- Dahl, Robert. 1992. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Durán Zúñiga, Carolina. 2016. *Políticas públicas de igualdad de género en el Estado de México*. México: IEEM.
- Ferreira Rubio, Delia Matilde. 2015. "Financiamiento de los partidos políticos desde una perspectiva de género". *Revista Derecho Electoral* 20, (julio-diciembre): 134-48.
- Guzmán Ramírez, Gezabel y Martha Bolio Márquez. 2010. *Construyendo la herramienta. Perspectiva de género: cómo portar lentes nuevos*. México: Universidad Iberoamericana.
- IEEM. Instituto Electoral del Estado de México. 2017a. Acuerdo IEEM/CG/165/2017. Acuerdo por el que se aprueba el calendario del proceso electoral de las elecciones de diputados y miembros de los ayuntamientos 2017-2018. Disponible en [http://www.ieem.org.mx/consejo\\_general/cg/2017/acu\\_17/a165\\_17.pdf](http://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2017/acu_17/a165_17.pdf) (consultada el 17 de noviembre de 2018).
- . 2017b. Acuerdo IEEM/CG/196/2017. Acuerdo por el que se determinan los topes de gastos de precampaña y campaña para el proceso electoral 2017-2018, por el que se elegirán diputados a la legislatura local y miembros de los ayuntamientos del estado. Disponible en [http://www.ieem.org.mx/consejo\\_general/cg/2017/acu\\_17/a196\\_17.pdf](http://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2017/acu_17/a196_17.pdf) (consultada el 17 de noviembre de 2018).

- . 2018. Relación de nombres de candidatas y candidatos, partidos políticos o coaliciones que los postulan y nombres de candidatas y candidatos independientes para el proceso electoral 2017-2018. Disponible en [http://www.ieem.org.mx/maxima\\_publicidad/maxima17\\_18/CanCoa/candidatos/index.html](http://www.ieem.org.mx/maxima_publicidad/maxima17_18/CanCoa/candidatos/index.html) (consultada el 10 de septiembre de 2019).
- INE. Instituto Nacional Electoral. S. f. Rendición de cuentas y resultados de fiscalización. Disponible en <http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/inicio> (consultada el 25 de octubre de 2018).
- Jurisprudencia 6/2015. PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=6/2015&tpoBusqueda=S> (consultada el 15 de noviembre de 2018).
- . 7/2015. PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idTesis=7/2015&tpoBusqueda=S&sWord=género> (consultada el 15 de noviembre de 2018).
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2017. México: Cámara de Diputados, LXIX Legislatura. [Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE_270117.pdf) (consultada el 15 de noviembre de 2018)].
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2015. México: Cámara de Diputados, LXIX Legislatura. [Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_130815.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf) (consultada el 15 de noviembre de 2018)].
- North, Douglas. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.

# El procedimiento de remoción de los consejeros electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas

*The removal procedure of electoral counselors  
of the Institute of Elections  
and Citizen Participation of Chiapas*

René Casoluengo Méndez (México)\*

Fecha de recepción: 30 de junio de 2018.

Fecha de aceptación: 30 de mayo de 2019.

## RESUMEN

En este trabajo se estudia el procedimiento de remoción de siete consejeros electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas que llevó a cabo el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en cumplimiento de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-118/2016 y acumulados. Mediante esta, el máximo órgano jurisdiccional modificó la resolución del consejo electoral nacional —la cual había sido impugnada en el citado recurso de apelación— al, por una parte, confirmar la determinación de remover del cargo de consejeros electorales a 3 de ellos y,

---

\* Profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. rene.casoluengo@te.gob.mx.

por otra, ordenar a la autoridad responsable que emitiera una nueva resolución en la que removiera del cargo a los 4 restantes, luego de considerar actualizadas las causas que justificaron tales determinaciones.

**PALABRAS CLAVE:** consejeros electorales, Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, procedimiento de remoción.

### ABSTRACT

This paper examines the procedure for the removal of the seven Electoral Counselors of the Institute of Elections and Citizen Participation of the State of Chiapas, which was carried out by the General Council of the National Electoral Institute in compliance with the sentence issued by the Electoral Court of the Judicial Power of the Federation in the file SUP-RAP-118/2016 and accumulated, by means of which it modified the resolution of the aforementioned General Council —challenged in said appeal resource— to confirm the determination of remove from the position of three Electoral Counselors and, on the other hand, order the responsible authority, to issue another resolution in which the remaining the other four Electoral Counselors were removed from office, for considering the causes that justified such determinations updated.

**KEYWORDS:** electoral counselors, the Institute of Elections and Citizen Participation of the State of Chiapas, removal procedure.

## *Introducción*

A partir de las reformas constitucionales en materia electoral de 2014, fue rediseñado el modelo de las instituciones administrativas electorales en el país, a fin de fortalecer la independencia y autonomía de los órganos encargados de organizar las elecciones en el ámbito estatal.

De este modo, para la organización de los procesos comiciales, se le asignaron funciones exclusivas al Instituto Nacional Electoral (INE), tales como la capacitación y la fiscalización, por mencionar algunas. También se le atribuyó, por primera vez, la función de designar y remover a los consejeros electorales de las entidades federativas.

Así, en ese año la autoridad electoral nacional inició los procesos de designación de consejeros electorales de las entidades que celebrarían comicios en 2015, entre las cuales estaba Chiapas, cuyos siete consejeros electorales, pertenecientes al Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC Chiapas), fueron los primeros funcionarios que se sometieron a un procedimiento de remoción a consecuencia de su desempeño y que, finalmente, fueron removidos por la autoridad electoral al estimarse actualizada las causas para ello. Lo anterior constituye el motivo de este artículo; de tal modo, los siguientes párrafos expondrán las características y especificidades de la remoción en comento.

El presente trabajo se desarrolla con fundamento en los siguientes elementos.

1. Hipótesis. La sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en los recursos de apelación SUP-RAP-118/2016 y acumulados —que modificó la resolución del Consejo General del INE, identificada con la clave INE/CG80/2016, mediante la cual se desahogó el procedimiento de remoción de todos los consejeros electorales del IEPC Chiapas— cumplió con las reglas del debido proceso, ya que los consejeros locales ejercieron su derecho de audiencia, de ofrecer y aportar pruebas, así como de expresar alegatos y obtener un fallo definitivo.

2. Justificación. La investigación se argumenta social y jurídicamente porque tiene relación con el mandato establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual exige que la impartición de justicia se lleve a cabo de manera pronta, expedita, gratuita y completa, respetando los derechos humanos de quienes intervienen en los procesos judiciales en términos de lo dispuesto en sus artículos 1, 14 y 16. Dichos mandatos y derechos humanos fueron observados por la Sala Superior al dictar el fallo recaído en el expediente SUP-RAP-118/2016 y acumulados.

3. Estado de la cuestión. El procedimiento de remoción de los consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales (OPLE) fue creado con motivo de la reforma constitucional de 2014 en materia político-electoral y fue desahogado por primera vez en el caso que se analiza en el presente trabajo.

4. Objetivo general. Analizar la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-118/2016 y acumulados para verificar si cumplió con las reglas del debido proceso.

5. Objetivos específicos. Identificar si en el fallo analizado se llevó a cabo una valoración individual y conjunta de los medios probatorios aportados en el procedimiento de remoción, y verificar si en el expediente en el que recayó la sentencia analizada se garantizó el derecho de audiencia de los consejeros sujetos al procedimiento de remoción.

6. Métodos. En la investigación se utilizaron los métodos histórico, inductivo y deductivo, de acuerdo con la siguiente justificación:

- 1) Histórico. Mediante este método se realizó un análisis crítico de la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-118/2016 y acumulados, para verificar si dicho fallo se ajustó a las reglas del debido proceso.
- 2) Deductivo. Se utilizó para analizar e inferir conclusiones particulares relativas a la sentencia motivo de este trabajo, con el propósito de comprobar la hipótesis planteada.

- 3) Inductivo. Se usó para estudiar la determinación de la Sala Superior atinente al procedimiento de remoción de los consejeros electorales del IEPC Chiapas, con la finalidad de obtener una conclusión general para demostrar la hipótesis formulada.

*Designación y remoción de los consejeros electorales  
de los organismos públicos locales electorales*

**Nuevas atribuciones constitucionales  
del Consejo General del Instituto Nacional Electoral**

La reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) dispuso en el artículo 41, base V, apartado C, párrafos primero y tercero, que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza mediante el INE —esta institución es el resultado de la modificación de la denominación, estructura, funciones y objetivos del antes Instituto Federal Electoral—, a la cual le corresponde a partir de entonces, entre otras atribuciones, designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de las autoridades administrativas electorales estatales que tienen a su cargo las elecciones locales.

Al respecto, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral es el instrumento por medio del cual se configuró el modelo vigente de las autoridades administrativas electorales tanto nacionales como locales.

En dicho documento, las comisiones unidas consideraron que, con la intervención del INE en la organización de los comicios locales, se fortalecerían los principios rectores de la función estatal, como se desprende del texto:

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

En ese tenor de ideas, las Comisiones Unidas al hacer un análisis profundo de las ventajas y desventajas de la creación de un órgano nacional, concluimos que el actuar de los órganos electorales locales puede reforzarse con la intervención del Instituto Nacional Electoral en algunas atribuciones, esto con el propósito de dotar a estos organismos de los principios que deben regir en todo proceso electoral (Senado de la República 2013).

Como se observa, la reforma citada tuvo el propósito de fortalecer a las autoridades electorales locales para la organización de los procesos comiciales que les competen.

Asimismo, las comisiones dictaminadoras estimaron necesario que el naciente INE fuera la autoridad que designara a los integrantes del máximo órgano de dirección de los OPLE, como se expone enseguida:

De igual forma, se propone una adición al artículo 116, de la Constitución, a efecto de facultar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para designar al Consejero Presidente y los Consejeros Electorales de los organismos autónomos locales en materia electoral, en los términos previstos por la ley.

El procedimiento de remoción de los consejeros electorales...

En este sentido, se prevé en las disposiciones transitorias que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, una vez integrado, designe a los nuevos Consejeros de los organismos públicos autónomos locales en materia electoral, [...].

De igual forma, se establece los Consejeros Electorales estatales tendrán un período de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley (Senado de la República 2013).

De los párrafos transcritos, se desprende que al Consejo General del INE se le otorgaron las atribuciones para designar al consejero presidente y a los consejeros electorales de los OPLE, y, en su caso, para removerlos por las causas graves previstas en la ley.

Lo anterior, con el propósito de dotar a dichos organismos públicos de un órgano profesional que rigiera sus actuaciones por la excelencia y que desterrara toda posible intromisión de los poderes ejecutivos y las legislaturas estatales, a efectos de lograr una auténtica autonomía e independencia. De ahí que se determinara que los OPLE contaran con un órgano de dirección superior integrado por 1 consejero presidente y 6 consejeros electorales, con derecho a voz y voto.

En concordancia con lo mandatado por el poder reformador de la CPEUM, el 23 de mayo de 2014 fue publicado en el DOF el decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), normatividad que, en su libro tercero, denominado “De los organismos electorales”, título segundo, nombrado “De los organismos públicos locales”, capítulos III y IV, de rubros “Del proceso de elección de los consejeros” y “De la remoción de los consejeros”, artículos 102 y 103, regula las causas y el procedimiento de remoción de los consejeros de las entidades federativas, como se precisa a continuación:

*Artículo 102.*

[...]

2. Los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales podrán ser removidos por el Consejo General, por incurrir en alguna de las siguientes causas graves:

[...]

*b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;*

[...]

*Artículo 103.*

1. El Secretario Ejecutivo del Instituto, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, cuando tenga conocimiento de hechos que actualicen alguna de las causas de procedencia de la remoción y considere que existen elementos de prueba, notificará al consejero local electoral de que se trate.

2. En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; los actos u omisiones que se le imputen, las consecuencias posibles y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor. La notificación a que se refiere este párrafo se practicará de manera personal. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días.

3. Concluida la audiencia, se concederá al Consejero Electoral un plazo de diez días para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.

4. Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, el Secretario Ejecutivo, dentro de los veinte días siguientes someterá el dictamen con proyecto de resolución al Consejo General del Instituto.

5. La remoción requerirá de ocho votos del Consejo General del Instituto, el cual deberá notificar la resolución correspondiente y ejecutar la remoción, sin perjuicio de cualquier otra sanción a que hubiere lugar de

conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables (LGIPE, artículos 102 y 103, 2014).<sup>§</sup>

Como se verá más adelante, en el fallo en cuestión, la Sala Superior, luego de un examen de constitucionalidad del artículo 102, inciso b, de la LGIPE, consideró que tal norma se apegaba al marco constitucional debido a que describía los elementos normativos, así como la sanción para el funcionario cuyo proceder concordara con la hipótesis ahí descrita.

Se concluyó lo anterior porque las conductas de notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deben realizar los consejeros electorales del IEPC Chiapas constituyen elementos que se explican por su grado de precisión y porque su consecuencia jurídica también se prevé: tales actuaciones graves son sancionadas con la remoción del cargo.

*Designación de los consejeros electorales  
del Instituto de Elecciones y Participación  
Ciudadana de Chiapas*

El 30 de septiembre de 2014, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG165/2014, mediante este designó a los consejeros presidentes y electorales de los OPLE de los institutos electorales de diversas entidades federativas, entre estos, los del IEPC Chiapas, como se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1. Consejera presidenta y consejeros electorales  
del Instituto de Elecciones y Participación  
Ciudadana de Chiapas, 2014**

Nombre	Cargo	Periodo (años)
María de Lourdes Morales Urbina	Consejera presidenta	7
Lilly de María Chang Muñoa	Consejera electoral	6

<sup>§</sup> Énfasis añadido.

*Continuación.*

Nombre	Cargo	Periodo (años)
Jorge Manuel Morales Sánchez	Consejero electoral	6
Carlos Enrique Domínguez Cordero	Consejero electoral	6
Ivonne Miroslava Abarca Velázquez	Consejera electoral	3
Margarita Esther López Morales	Consejera electoral	3
María del Carmen Girón López	Consejera electoral	3

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2014).

La designación tuvo como propósito que organizaran el inmediato proceso electoral de esa entidad federativa —es decir, la renovación de las diputaciones locales e integrantes de los ayuntamientos—, así como los subsecuentes comicios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 143 y 219 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (Cepcech 2014). Se fijó que dicho proceso iniciaría el 7 de octubre de 2014, en tanto que la jornada electoral se celebraría el 19 de julio de 2015.

*Incumplimiento del principio de paridad  
en los registros de las candidaturas  
para el proceso comicial 2014-2015*

En el transcurso del proceso electoral local, el 15 de junio de 2015, el Consejo General del IEPC Chiapas aprobó, mediante el acuerdo IEPC/CG/A-071/2015, las solicitudes de registro de los candidatos a los cargos de diputados al Congreso estatal por los principios de mayoría relativa, de representación proporcional y diputados migrantes votados por los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero, así como de miembros de los ayuntamientos de la entidad, quienes contendrían en el proceso electoral local ordinario 2014-2015.

### *Impugnaciones por el incumplimiento del principio de paridad en los registros de las candidaturas*

El 18 de junio de 2015, el Partido Acción Nacional (PAN), inconforme con la aprobación del acuerdo IEPC/CG/A-071/2015, presentó ante el IEPC Chiapas, vía *per saltum*, una demanda de juicio de revisión constitucional electoral (JRC), por considerar incumplido el principio de paridad horizontal y vertical en la aprobación de los registros de candidaturas a diputados y ayuntamientos.

Así, una vez remitidas las constancias atinentes a la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral, se integró el expediente atinente (SX-JRC-114/2015), el cual se resolvió el 1 de julio posterior, en el sentido de declarar improcedente revocar el acuerdo controvertido.

Inconforme con la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa, el partido Movimiento Ciudadano interpuso un recurso de reconsideración (REC), lo cual dio lugar a que en la Sala Superior se integrara el expediente SUP-REC-294/2015.

El 8 de julio de 2015, la Sala Superior dictó sentencia en el REC citado. En esta modificó la sentencia de la Sala Regional Xalapa y revocó el acuerdo dictado por la autoridad administrativa electoral de Chiapas (IEPC Chiapas 2015b), por considerar que se incumplió con el principio de paridad de género en las listas de candidatos para el proceso comicial;<sup>1</sup> asimismo, dio vista al Consejo General del INE a fin de que analizara la conducta de los miembros del Consejo General del IEPC Chiapas, quienes convalidaron

---

<sup>1</sup> Al respecto, puede advertirse que no se consideró que el propio Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, el 9 de junio de ese año, aprobó el acuerdo IEPC/CG/A-067/2015, atinente a que partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y, en su caso, candidatos y candidatas independientes debían garantizar la paridad de género en el registro de candidatos para los cargos de elección popular en el proceso electoral local ordinario 2014-2015, el cual se apoyó en las jurisprudencias 6/2015, de rubro PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES, y 7/2015, de rubro PARIDAD DE GÉNERO, DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL.

los registros de candidaturas pese a que no cumplían con la paridad de género, lo cual denotaba una aparente falta de cumplimiento a su obligación derivada del artículo 234, párrafo octavo, del Cepcech.

*Quejas en contra de los consejeros electorales  
del Instituto de Elecciones y Participación  
Ciudadana de Chiapas*

Ante el Consejo General del INE se presentaron 4 quejas.<sup>2</sup> Las 2 iniciales relacionadas con el incumplimiento del principio de paridad en el registro de las planillas para elegir integrantes del ayuntamiento, mientras que las 2 restantes relacionadas con el voto de los chiapanecos en el extranjero.

La primera queja (UT/SCG/PRCE/CG/17/2015) derivó del acuerdo INE/CG433/2015 del Consejo General del INE, que ordenó iniciar el procedimiento respectivo, en cumplimiento de la sentencia emitida por la Sala Superior en el recurso de reconsideración SUP-REC-294/2015. La segunda queja (UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/18/2015) la presentó el partido Morena. La tercera (UT/SCG/PRCE/FEPADE/CG/21/2015) emanó de la comunicación escrita 28279/DGAPCPMDE/FEPADE/2015 de la agente del Ministerio Público de la Federación, mediante la cual se informó que Karina Gálvez Roblero y Zaira Beatriz López Arévalo denunciaron que en la jornada electoral local de Chiapas se les impidió emitir su voto porque, presuntamente, fueron indebidamente incluidas en la lista nominal de residentes en el extranjero. La cuarta denuncia (UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/24/2015) fue interpuesta por Morena (INE 2016).

<sup>2</sup> Horacio Culebro Borrayas presentó ante la Presidencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral el escrito en el que formuló manifestaciones relacionadas con el procedimiento de remoción, el cual fue turnado el 20 de julio de 2015 a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral. Al respecto, debe decirse que, de la revisión de la resolución recaída, se advierte que se omitió dar respuesta a ese escrito.

*Resolución del Consejo General  
del Instituto Nacional Electoral atinente  
a los procedimientos de remoción instaurados  
en contra de los consejeros electorales del Instituto  
de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas*

Una vez agotada la fase de investigación, el 19 de febrero de 2016 el Consejo General del INE emitió la resolución INE/CG80/2016, atinente a los procedimientos de remoción incoados en contra de los consejeros electorales del IEPC Chiapas, con motivo de la inobservancia del criterio de paridad de género en el registro de candidaturas y por haber incurrido en irregularidades relacionadas con el voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero. En esta, el órgano electoral nacional, por un lado, ordenó la remoción de 3 de los 7 integrantes, en concreto, de Ivonne Miroslava Abarca Velázquez, Margarita Esther López Morales y Carlos Enrique Domínguez Cordero, y por otro, desestimó en cuanto a los 4 restantes: María de Lourdes Morales Urbina, Lilly de María Chang Muñoz, María del Carmen Girón López y Jorge Manuel Morales Sánchez, porque no se alcanzó la votación calificada para su remoción.

*Impugnaciones contra la resolución  
dictada en el procedimiento de remoción*

En contra de la resolución INE/CG80/2016 dictada por el Consejo General del INE, cuatro partidos políticos —Partido de la Revolución Democrática (PRD), Movimiento Ciudadano, PAN y Morena— y diversos ciudadanos presentaron demandas a fin de controvertirla.

*Decisión de la Sala Superior*

En atención a la solicitud de los partidos políticos y ciudadanos, el 11 de mayo de 2016 la Sala Superior dictó la sentencia de los recursos de apelación (SUP-RAP-118/2016 y acumulados). Mediante esta modificó la resolución del Consejo General del INE, en el sentido de, por una parte, confirmar

la determinación de remover del cargo de consejeros electorales a Ivonne Miroslava Abarca Velázquez, Margarita Esther López Morales y Carlos Enrique Domínguez Cordero; y de, por otra parte, ordenar a la autoridad responsable que emitiera otra resolución en la que removiera del cargo a los restantes consejeros electorales: María de Lourdes Morales Urbina, Lilly de María Chang Muñoa, María del Carmen Girón López y Jorge Manuel Morales Sánchez.

### *Consideraciones torales de la Sala Superior para remover a los consejeros electorales*

De la revisión de la sentencia, se observa que se garantizaron el derecho de audiencia, así como los derechos a ofrecer y aportar pruebas, expresar alegatos y obtener un fallo definitivo a los consejeros electorales denunciados. Lo anterior fue posible porque la Sala Superior se pronunció acerca de cada tema de forma particular.

En cuanto a la garantía de audiencia en el fallo analizado, se advirtió que durante la revisión de las constancias de autos —en concreto, de la instrumental de actuaciones de cada uno de los procedimientos de remoción instaurados contra los denunciados— los diferentes proveídos de radicación estaban fundados y motivados. Lo anterior fue posible porque en tales determinaciones se citaron los preceptos legales y reglamentarios que los sustentaron, así como las razones y los hechos por los que la autoridad determinó iniciar los procedimientos de remoción; sumado a ello, se describían las conductas reprochadas y los elementos en que se sustentaban, por lo cual se ordenó emplazar a los denunciados con el auto de radicación y demás constancias que se adjuntaron.

De la sentencia de la Sala Superior también se obtiene que, si bien el Consejo General del INE, al emitir la resolución impugnada, omitió expresar las razones por las cuales dejó de valorar los elementos demostrativos ofrecidos por los sujetos denunciados en los procedimientos sancionadores, el órgano jurisdiccional sí valoró en forma individual y conjunta

la totalidad de las probanzas allegadas al expediente y concluyó que no existía violación que subsanar, ya que esos medios probatorios no lograron desvirtuar la existencia y acreditación de los hechos denunciados.

De ese modo, los razonamientos precisados en la sentencia de la Sala Superior que motivaron la actualización de la remoción de la totalidad de los consejeros electorales se refirieron a los dos hechos denunciados, esto es, la aprobación de los registros de las listas de candidatos que incumplieron el principio de paridad de género, así como su participación en lo concerniente al voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero, conforme con lo que a continuación se describe.

### **Incumplimiento de las normas de paridad de género en el registro de candidaturas**

Respecto a la paridad de género en el registro de candidaturas, la Sala Superior del TEPJF expuso los siguientes elementos.

La existencia de tres circulares (IEPC.SE.024.2015, IEPC.SE.0049.2015 y IEPC.SE.0061.2015) suscritas por el secretario ejecutivo del IEPC Chiapas, fechadas el 13 de febrero, 25 de marzo y 6 de abril de 2015, mediante las cuales se informó a los representantes de los partidos políticos ante ese órgano acerca de su obligación constitucional y legal de registrar candidatos cumpliendo con el principio de paridad de género, en términos de lo previsto en las normas legales.

La aprobación, el 9 de junio de 2015, por parte del Consejo General del IEPC Chiapas, del acuerdo IEPC/CG/A-067/2015, referente a que los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y, en su caso, candidatas y candidatos independientes debían garantizar la paridad de género en el registro de los aspirantes a los cargos de elección popular en el proceso electoral local ordinario 2014-2015, con fundamento en las jurisprudencias 6/2015, de rubro PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MU-

NICIPALES, y 7/2015, de rubro PARIDAD DE GÉNERO, DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL. El referido acuerdo estableció, entre otras cuestiones, que los contendientes en ese proceso electivo deberían garantizar la paridad de género en el registro de candidatas y candidatos para cargos de elección popular.

Finalmente, la emisión, el 15 de junio de 2015, por parte de la autoridad administrativa electoral local del acuerdo IEPC/CG/A-071/2015, mediante el cual aprobó las solicitudes de registro de candidatos que contendrían en el proceso electoral en curso. De este se desprende que, aun cuando los partidos políticos y coaliciones incumplieron con el principio de paridad horizontal y vertical en las solicitudes de registro de las listas de candidatos, estas fueron aprobadas por unanimidad por los consejeros electorales del IEPC Chiapas sin mayor debate, discusión ni ningún señalamiento dirigido a explicar alguna causa para dejar de observar el acuerdo antes mencionado, IEPC/CG/A-067/2015, en el que se estableció que debía garantizarse la paridad de género en el registro de los aspirantes.

Una vez expuesto lo anterior, el máximo órgano jurisdiccional electoral del país precisó lo siguiente:

- 1) Con base en el principio de paridad de género reconocido en el bloque de constitucionalidad y desarrollado en la ley, los integrantes del Consejo General del IEPC Chiapas, durante febrero, marzo y abril de 2015, por conducto de su secretario ejecutivo, reiteró oportuna y formalmente mediante tres circulares a los partidos políticos su obligación constitucional y legal de solicitar el registro de sus candidatos cumpliendo el supracitado principio de paridad de género.
- 2) La emisión oportuna del acuerdo IEPC/CG/A-067/2015 —con carácter vinculante para los partidos políticos, el órgano máximo de dirección del instituto y los demás órganos, en el cual estableció las reglas de los registros para cumplir con el principio de paridad de género— revelaba el pleno conocimiento de los consejeros electorales del IEPC

Chiapas acerca de los criterios jurisprudenciales emitidos por la Sala Superior respecto de la paridad de género, puesto que los utilizó como fundamento para sustentar su acuerdo.

Para la Sala Superior, lo expuesto anteriormente probaba que los consejeros electorales denunciados inobservaron el orden jurídico convencional, constitucional, legal y su propio acuerdo, al haber aprobado las listas de candidaturas presentadas por los partidos políticos y coaliciones, las cuales incumplían el principio de paridad de género vertical y horizontal. Además, como integrantes del órgano electoral, no expresaron ninguna razón fáctica o jurídica de por qué se apartaban del referido acuerdo o de por qué autorizaron registros que no satisfacían el principio de paridad, y, a pesar de ello, llevaron a cabo tales inscripciones sin pedir a los partidos políticos que subsanaran el incumplimiento.

Sumado a ello, se precisó que también estaba acreditado que los miembros del Consejo General del IEPC Chiapas con derecho a voz, esto es, los representantes de los partidos políticos, conocían la normativa constitucional, convencional y legal, los criterios jurisprudenciales e, incluso, el propio acuerdo para llevar a cabo el registro de los candidatos para ese proceso electivo.

Al respecto, se estimó que el actuar de los siete consejeros electorales integrantes del IEPC Chiapas<sup>3</sup> actualizaba el supuesto normativo contemplado en el artículo 102, párrafo 2, inciso b, de la LGIPE, conductas que resultaban graves debido a que con ese proceder se vulneró el derecho humano al voto con base en el principio de paridad, tanto a sufragar por candidatos como a ser votado.

---

<sup>3</sup> Se determinó también que la circunstancia de que la consejera electoral Lilly de María Chang Muñoa estuviera ausente en la sesión del 9 de junio de 2015, en la que se aprobó el acuerdo de paridad por parte del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, no la eximía de responsabilidad, porque, como integrante de ese órgano, estaba obligada a cumplir sus acuerdos y determinaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 147 del Código de Elecciones y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.

De ese modo, para el órgano jurisdiccional resolutor, los consejeros electorales no se eximían de la responsabilidad aun cuando la propia Sala Superior hubiese corregido tal irregularidad, sobre todo, si se tenía en cuenta que ello obedeció, en principio, a un JRC promovido por el PAN y, después, a la interposición de un REC por parte del partido Movimiento Ciudadano, y, máxime, porque la corrección se dio cuando las campañas electorales ya estaban en un proceso avanzado, por lo cual su cumplimiento se llevó a cabo con las consecuencias inherentes a la confección de la lista. De ahí que el aseguramiento del principio de paridad de género derivó de un mandato de la vía jurisdiccional, el cual, sin embargo, no logró procesos idóneos intrapartidistas a efectos de alcanzar la paridad de género en las mejores condiciones.

En resumen, para la Sala Superior la gravedad de la conducta reprochada residía en que la autoridad administrativa encargada de organizar las elecciones estatales desconocía sus propios acuerdos (IEPC 2015a). Tal consideración tiene fundamento en que el Consejo General del IEPC Chiapas dejó de lado las diversas acciones tendentes a lograr la paridad de género aun cuando había instruido con antelación la emisión de circulares a fin de reiterar a los partidos políticos la obligación constitucional atinente y pese a que había emitido el acuerdo en que se establecían las reglas de los registros para dar cumplimiento con el principio de paridad de género; máxime, en que para la aprobación de la sesión del referido acuerdo asistieron los representantes de los partidos políticos: PAN, Partido Revolucionario Institucional (PRI), PRD, Partido del Trabajo (PT); Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza, Chiapas Unido, Morena, Partido Encuentro Social, Partido Humanista y Partido Mover a Chiapas.

Las conclusiones anteriores no se desvirtuaban con los elementos demostrativos ofrecidos por los denunciados en el procedimiento de remoción de consejeros electorales. Ello porque, aun cuando el responsable, esto es, el Consejo General del INE, había dejado de puntualizar su alcance demos-

trativo, para la Sala Superior tales probanzas corroboraban la existencia de los hechos denunciados: la comisión de la falta atribuida y la responsabilidad reprochada, al tratarse de elementos convictivos que probaban en contra de los intereses de los consejeros electorales denunciados y, por ende, resultaban aptos para acreditar los hechos que contravinieron el orden jurídico.

En esas condiciones, se determinó que la conducta analizada, por sí misma, era suficiente para acreditar la infracción prevista en el artículo 102, párrafo 2, inciso b, de la LGIPE, y, con ello, la aplicación de la sanción de remoción ahí prevista.

### **Irregularidades en la exclusión de ciudadanos chiapanecos en el listado nominal de electores por incluirlos en el listado de residentes en el extranjero**

La Sala Superior tuvo por acreditado que el Consejo General del IEPC Chiapas, para la instrumentación del voto de los ciudadanos chiapanecos en el extranjero, llevó a cabo lo siguiente.

El 16 de octubre de 2014, mediante el acuerdo IEPC/CG/A-20/2014, aprobó la creación del Comité Técnico Especial Encargado de la Coordinación de las Actividades Tendentes a Recabar el Voto de los Ciudadanos Chiapanecos Residentes en el Extranjero durante el proceso electoral local ordinario 2014-2015, el cual quedó conformado por seis consejeros electorales, a excepción de la consejera presidenta del IEPC Chiapas. La presidencia del comité se encomendó a Ivonne Miroslava Abarca Velázquez.

El 12 de enero de 2015, el Consejo General del IEPC Chiapas emitió los lineamientos, en el acuerdo IEPC/CG/A-005/2015, para garantizar el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero en el proceso electoral local 2014-2015, los cuales modificó y adicionó, mediante el acuerdo IEPC/CG/A-016/2015, el 28 de febrero posterior —en lo concerniente, entre otros temas, a los plazos de registro,

conformación de la lista nominal y sistema de entrega de contraseñas—; en ese instrumento normativo, en específico en el artículo 19, se determinó que el responsable de la operación, administración y custodia del sistema de entregas de contraseñas del voto sería el propio IEPC Chiapas.

El 28 de febrero de 2015, el Consejo General del IEPC Chiapas realizó la adjudicación directa a DSI Elecciones, S. A. de C. V., para que se encargara de la cuestión informática del voto por internet —empresa que, a decir de los propios consejeros electorales, no había hecho anteriormente trabajos de esa índole, empero, que contaba con experiencia en el Programa de Resultados Electorales Preliminares—.

En términos del contrato de prestación de servicios informáticos celebrado el 4 de marzo de 2015 entre el IEPC Chiapas y DSI Elecciones, se obligó a dicha empresa a diseñar y llevar a cabo el programa para la implementación del voto electrónico de los chiapanecos residentes en el extranjero para la elección de la fórmula especial de diputados migrantes en el proceso electoral local 2014-2015, por medio de sistemas computacionales que se utilizarían para la recepción de solicitudes y registro de electores, la integración de la lista nominal aprobada, la operación del voto electrónico y el cierre de la votación electrónica; también se acordó que debía informar periódicamente a la autoridad administrativa electoral acerca del número de ciudadanos chiapanecos registrados por internet, tantas veces como le fueran solicitadas por la autoridad electoral local.

Por otra parte, el Consejo General del IEPC Chiapas encomendó la promoción del voto en el extranjero a la empresa Barracuda Publicidad Grandes Ideas.

De ese modo, el Consejo General del IEPC Chiapas previó un sistema para que los chiapanecos residentes en el extranjero estuvieran en aptitud de registrarse, a efectos de que pudieran estar en la lista nominal y, así, votar de forma electrónica en el proceso electoral local 2014-2015.

Una vez concluido el plazo y obtenido el número final de registros por internet (17,573), se solicitó al INE que por medio del Registro Federal de

Electores realizara la depuración atinente, esto es, que, si procedía, aplicara en cada caso los criterios previamente aprobados para que no hubiese duplicidad en la lista nominal respecto de los que votarían en la entidad y desde el extranjero. Después de realizada esa tarea, se obtuvo el registro final de estos últimos (10,808 ciudadanos).

Posteriormente, informó a los ciudadanos que se habían registrado en el listado de chiapanecos para votar desde el extranjero que del 21 de junio al 19 de julio de 2015 podrían generar su propia contraseña (lo hicieron solo 6,908 ciudadanos).

Una vez instalada la casilla electrónica, las personas registradas que hubieran generado su contraseña podían votar desde el extranjero mediante internet por los candidatos a diputados migrante (fueron 4 fórmulas de candidatos: 1 por el PVEM, otra por Morena, 1 por Movimiento Ciudadano y la restante por Mover a Chiapas). Para ejercer su derecho al sufragio, debían hacerlo desde una computadora identificable con conexión a una red que necesariamente fuera diferente a la clave o dirección IP asignada en México.

Para la Sala Superior, el hecho relevante que evidenció el incumplimiento de las normas concernientes al orden jurídico regulador del voto de los chiapanecos residentes en el extranjero por parte de los consejeros electorales del IEPC Chiapas se suscitó el día de la jornada electoral, durante la sesión extraordinaria del 19 de julio de 2015, en la que el Consejo General del IEPC Chiapas se declaró en sesión permanente para conocer el desarrollo de la jornada electoral.

Durante el desarrollo de la sesión en cita, los representantes del PAN, PRD, Movimiento Ciudadano, Morena, PRI y PT plantearon a los consejeros electorales del IEPC Chiapas diversas cuestiones relacionadas con la negativa al ejercicio ciudadano de votar: a un sinnúmero de electores se les impidió sufragar porque no aparecían en la lista nominal, al estar indebidamente inscritos en el listado del voto electrónico de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero, a pesar de que, aducían, no lo habían solicitado. Los integrantes del Consejo General del IEPC Chiapas que hicie-

ron alusión al tema en esa sesión fueron María de Lourdes Morales Urbina, Ivonne Miroslava Abarca Velázquez y Jorge Manuel Morales Sánchez.

Al respecto, la consejera Morales Urbina expuso que la lista nominal concernía al INE; mientras que la forma en que se implementó el voto en el extranjero, al IEPC Chiapas, y les recomendó que, si tenían dudas, se acercaran a la empresa contratada para ejecutar el voto desde el exterior del país. Por su parte, Abarca Velázquez, presidenta del comité del voto en el extranjero, manifestó respecto a las inconformidades que quedaba fuera de sus facultades resolverlas, por lo cual los partidos políticos podían ejercer sus derechos, además de exponer la forma en que se implementó el procedimiento. Finalmente, Morales Sánchez señaló que los partidos políticos debían documentar los casos de ciudadanos a quienes se les impidió votar, con el objeto de que el IEPC Chiapas estuviera en condiciones de solicitar a la empresa, en forma específica, identificar el lugar o la dirección IP de su registro, además refirió que los partidos políticos podían presentar los medios de impugnación que consideraran pertinentes.

Del estudio de la versión estenográfica de la sesión extraordinaria en cita, se derivó que no se presentó ni se solicitó el informe al que refiere el artículo 39, de los lineamientos del voto en el extranjero,<sup>4</sup> según el cual, el secretario ejecutivo del IEPC Chiapas estaba obligado a rendirlo, con el objeto de que el Consejo General del instituto electoral estatal conociera el número de los chiapanecos que votaron en el extranjero, clasificados por lugar de residencia.

Una vez concluido el plazo para votar, se pidió a cada uno de los consejeros electorales del IEPC Chiapas una clave cifrada, con una tarjeta que

---

<sup>4</sup> Información constatada con la versión estenográfica del 7 de octubre de 2015, de la sesión ordinaria del Comité Técnico Especial Encargado de la Coordinación de las Actividades Tendientes a Recabar el Voto de los Chiapanecos Residentes en el Extranjero, de la cual se desprendía que su presidenta, Ivonne Miroslava Abarca Velázquez, no proporcionó la información al secretario ejecutivo del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, para que este pudiera presentar ante el Consejo General el informe respectivo. Esta actuación conllevaba el incumplimiento de la obligación prevista en el código comicial local y en los lineamientos que al respecto había aprobado la propia autoridad.

se les entregó con antelación, para que de inmediato se obtuvieran los resultados como en cualquier sistema electrónico. Los integrantes de la mesa directiva de casilla debían imprimirlos, asentarlos en un acta y validarlos con sus firmas ante la presencia de los representantes de los partidos políticos. Este documento constituyó el primer resultado de esa elección del voto en el extranjero.

Así, se obtuvo que se emitieron 6,628 sufragios, cantidad que correspondió a 95.9 % respecto del total de quienes solicitaron la contraseña aludida. La votación fue en el siguiente sentido: Partido Verde Ecologista de México 3,685, Mover a Chiapas 2,928, Morena 14 y Movimiento Ciudadano 1. Los resultados se difundieron en internet y, con posterioridad, se entregó la constancia de mayoría al candidato a diputado migrante que resultó ganador.

De lo descrito, se evidenció que los consejeros electorales del IEPC Chiapas dejaron de realizar acciones oportunas<sup>5</sup> y eficaces tendentes a ocuparse de los casos que se denunciaban, porque no había constancia en autos ni en el acta de la sesión de la jornada electoral de que hubiesen implementado alguna acción para salvaguardar los derechos políticos ante la denuncia de violaciones expresas al principio de certeza, no obstante de que se trataban de presuntas irregularidades que impedían a electores chiapanecos ejercer el derecho humano a sufragar por la opción política de su preferencia.

Frente a tales circunstancias —que por lo menos dos ciudadanas hubiesen manifestado ante autoridades competentes que nunca se inscribieron para votar desde el extranjero y que, a pesar de ello, se les impidiera

---

<sup>5</sup> En el fallo se precisa que no fue sino hasta el 29 de julio de 2015, esto es, 10 días después de la celebración de la sesión permanente instalada con motivo de la jornada electoral, cuando el secretario ejecutivo del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, por instrucciones de la presidenta del propio órgano, presentó denuncia de hechos contra quienes resultaran responsables ante la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales, lo que evidenció falta de inmediatez en el actuar de los integrantes del Consejo General del referido instituto electoral.

sufragar porque su nombre se incluyó indebidamente en el listado de ciudadanos chiapanecos residentes fuera de México, así como las diversas inconformidades de los partidos políticos respecto a casos similares a los referidos, las cuales fueron externadas el día de las elecciones durante la celebración de la sesión permanente—, la Sala Superior concluyó que, debido a que no fueron tomadas en consideración por el Consejo General del IEPC Chiapas o alguno de sus integrantes y que, por ende, no realizaron alguna acción oportuna con el propósito de hacerse cargo de tal problema, en consecuencia las conductas imputadas a todos los consejeros electorales del instituto estatal se tradujeron en un actuar con notoria negligencia y descuido en su encargo al incumplir con disposiciones constitucionales, legales y criterios jurisprudenciales, y con el acuerdo que el propio instituto emitió en materia de paridad de género; además del indebido seguimiento del desarrollo del sistema del voto para los chiapanecos residentes en el extranjero. Asimismo, el actuar transgredió la normativa electoral y los lineamientos que el propio Consejo General del IEPC Chiapas emitió para tal fin. Por todo ello, al tratarse de infracciones graves, se actualizaba el supuesto normativo contenido en el artículo 102, inciso b, de la LGIPE, y se evidenciaba un actuar omisivo que colocó a los denunciados en ese supuesto normativo; por ende, debía acarrear la remoción del cargo de todos los consejeros electorales.

Se estimó de ese modo porque el Consejo General del IEPC Chiapas aprobó las listas de candidatos para el proceso comicial local 2014-2015 que incumplían el principio de paridad de género y no realizó las acciones inmediatas y eficaces tendentes al cabal cumplimiento del procedimiento implementado para el voto de los chiapanecos residentes en el extranjero, como la vigilancia y la oportuna toma de medidas que permitieran reparar las irregularidades presentadas.

De ahí que las conductas descritas evidenciaban un notorio actuar negligente con que desarrollaron sus funciones los consejeros denunciados, tal y como se determinó por la mayoría de los integrantes del Consejo General

del INE (no compartida por la determinación minoritaria de los consejeros electorales de ese propio órgano nacional electoral de que no se removieran del cargo a cuatro de ellos), porque todos los miembros del Consejo General del IEPC Chiapas, al haber asumido la función de organizar los comicios, respondían por el debido y adecuado desarrollo que desde la ley fundamental se les encomienda realizar de manera profesional.

Por lo tanto, la Sala Superior, por un lado, confirmó la determinación de remoción del cargo de consejeros electorales de Ivonne Miroslava Abarca Velázquez, Margarita Esther López Morales y Carlos Enrique Domínguez Cordero; y, por otro, modificó la decisión del Consejo General del INE en lo concerniente a que, en ejercicio de sus atribuciones, debía emitir una nueva resolución en la que de manera fundada y motivada impusiera la sanción prevista en el artículo 103, párrafo 5, de la LGIPE, que resultaba aplicable respecto a los consejeros electorales María de Lourdes Morales Urbina, Lilly de María Chang Muñoa, María del Carmen Girón López y Jorge Manuel Morales Sánchez, debido a que se acreditó que incumplieron el acuerdo IEP/CG/A-067/2015, relativo a la paridad de género, así como respecto a su participación en lo concerniente al voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero, que actualizaron el supuesto normativo invocado.

### *Conclusiones*

La sentencia motivo de análisis cumplió con las reglas del debido proceso, ya que los consejeros electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas pudieron ejercer su derecho de audiencia en los procedimientos de remoción instaurados en su contra tanto por el Instituto Nacional Electoral como por la Sala Superior, porque en ambas instancias hicieron valer lo que a su derecho estimaron conveniente.

Asimismo, en ambas les fue respetado su derecho a ofrecer las pruebas que consideraron pertinentes para tratar de demostrar que su actuar se había ajustado a derecho.

El acervo probatorio aportado por los denunciados no fue valorado por el Consejo General del INE; sin embargo, tal justipreciación sí se realizó por la Sala Superior, de manera tanto individual como conjunta, la cual concluyó que el alcance demostrativo de esos medios convictivos no fue suficiente para probar su pretendida ausencia de responsabilidad.

Por tanto, la decisión del órgano jurisdiccional en el sentido de modificar la resolución impugnada y vincular al Consejo General del INE para que esta autoridad ordenara la remoción de todos los integrantes del Consejo General del IEPC Chiapas fue dictada de conformidad con el marco constitucional, convencional y legal aplicable.

### *Fuentes consultadas*

- Cepcech. Código de Elecciones y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. 2014. Disponible en [https://www.google.com/search?q=C%C3%B3digo+de+Elecciones+y+de+Participaci%C3%B3n+Ciudadana+del+Estado+de+Chiapas+2015&rlz=1C1GCEU\\_esMX848MX848&oq=C%C3%B3digo+de+Elecciones+y+de+Participaci%C3%B3n+Ciudadana+del+Estado+de+Chiapas+2015&aqs=chrome..69i57.9369j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=C%C3%B3digo+de+Elecciones+y+de+Participaci%C3%B3n+Ciudadana+del+Estado+de+Chiapas+2015&rlz=1C1GCEU_esMX848MX848&oq=C%C3%B3digo+de+Elecciones+y+de+Participaci%C3%B3n+Ciudadana+del+Estado+de+Chiapas+2015&aqs=chrome..69i57.9369j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8) (consultada el 6 de octubre de 2016).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2014a. Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 23 de mayo.
- . 2014b. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 10 de febrero.
- IEPC Chiapas. Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas. 2015a. Acuerdo IEPC/CG/A-067/2015. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO DE ELECCIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, POR EL QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, COALICIONES, CANDIDATURAS COMUNES Y, EN SU CASO, CANDIDATOS Y CANDIDATAS INDEPENDIENTES, DEBERÁN GARANTIZAR LA PARIDAD DE GÉNERO EN EL REGISTRO DE CANDIDATOS Y CANDI-

DATAS PARA CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2014-2015. Disponible en <https://www.iepc-chiapas.org.mx/sesiones/440-acuerdos> (consultada el 5 de octubre de 2016).

- . 2015b. Acuerdo IEPC/CG/A-071/2015. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO DE ELECCIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBAN LAS SOLICITUDES DE REGISTRO DE CANDIDATOS A LOS CARGOS DE DIPUTADOS AL CONGRESO DEL ESTADO POR LOS PRINCIPIOS DE MAYORÍA RELATIVA, DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y DIPUTADOS MIGRANTES VOTADOS POR LOS CIUDADANOS CHIAPANECOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO, ASÍ COMO DE MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LA ENTIDAD, QUE CONTENDERÁN EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2014-2015. Disponible en: [https://www.google.com/search?q=acuerdo+IEPC%2FCG%2FA-071%2F2015&rlz=1C1GCEU\\_esMX848MX848&oq=acuerdo+IEPC%2FCG%2FA-071%2F2015&aqs=chrome..69i57.4229j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=acuerdo+IEPC%2FCG%2FA-071%2F2015&rlz=1C1GCEU_esMX848MX848&oq=acuerdo+IEPC%2FCG%2FA-071%2F2015&aqs=chrome..69i57.4229j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8) (consultada el tres de octubre de 2016).
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2014. Acuerdo INE/CG165/2014. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL CUAL SE APRUEBA LA DESIGNACIÓN (SIC) DE CONSEJERAS Y CONSEJEROS PRESIDENTES Y CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES DE ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5375328](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5375328) (consultada el 3 de octubre de 2016).
- . 2015. Acuerdo INE/CG433/2015. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE, EN CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA EMITIDA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-REC-294/2015, SE ORDENA

EL INICIO DE UN PROCEDIMIENTO CONTRA LOS CONSEJEROS DEL INSTITUTO DE ELECCIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE CHIAPAS. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/79655> (consultada el 7 de octubre de 2016).

- 2016. Resolución INE/CG80/2016. RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE REMOCIÓN DE CONSEJEROS ELECTORALES IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/PRCE/CG/17/2015 Y SUS ACUMULADOS UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/18/2015, UT/SCG/PRCE/FEPADE/CG/21/2015 y UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/24/2015, INCOADO EN CONTRA DE LA CONSEJERA PRESIDENTA Y LAS Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES DEL INSTITUTO DE ELECCIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE CHIAPAS, POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE HECHOS QUE PODRÍAN CONFIGURAR UNA DE LAS CAUSALES DE REMOCIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 102, PÁRRAFO 2, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Disponible en [https://www.google.com/search?q=INE%2FCG80%2F2016&rlz=1C1GCEU\\_esMX848MX848&oq=INE%2FCG80%2F2016&aqs=chrome..69i57j69i58.28525j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=INE%2FCG80%2F2016&rlz=1C1GCEU_esMX848MX848&oq=INE%2FCG80%2F2016&aqs=chrome..69i57j69i58.28525j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8) (consultada el 4 de octubre de 2016).

Jurisprudencia 6/2015. PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=6/2015&tpoBusqueda=S&sWord=6/2015> (consultada el 6 de octubre de 2016).

- 7/2015. PARIDAD DE GÉNERO, DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=7/2015&tpoBusqueda=S&sWord=7/2015> (consultada el 7 de octubre de 2016).

- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/4> (consultada el 3 de octubre de 2016).
- Senado de la República. 2013. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2622> (consultada el 6 de octubre de 2016).
- Sentencia SUP-RAP-118/2016 y acumulados. Actor: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <http://intranet.te.gob.mx/todo.asp?menu=21> (consultada el 11 de octubre de 2016).
- SUP-REC-294/2015. Actor: Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal en Xalapa, Veracruz. Disponible en <http://intranet.te.gob.mx/todo.asp?menu=21> (consultada el 11 de octubre de 2016).
- SX-JRC-114/2015. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Disponible en <http://intranet.te.gob.mx/todo.asp?menu=21> (consultada el 10 de octubre de 2016).

# ANÁLISIS DE SENTENCIAS



# Los límites de sobrerrepresentación y subrepresentación en la conformación de ayuntamientos. A propósito de la contradicción de tesis 382/2017 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

*The limits of overrepresentation and subrepresentation  
in the conformation of town halls. A purpose of the thesis  
contradiction 382/2017 resolved by the Plenary  
of the Supreme Court of Justice of the Nation*

Adán Maldonado Sánchez (México)\*

Fecha de recepción: 20 de diciembre de 2018.

Fecha de aceptación: 30 de mayo de 2019.

## RESUMEN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció de la contradicción de tesis 382/2017 suscitada entre el criterio del Pleno de la Corte —al resolver las acciones de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016, así como la 126/2015 y su acumulada 127/2015— y el establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JDC-567/2017 y sus acumulados. El tema de la contradicción consistió en determinar si es posible aplicar al régimen municipal los

---

\* Candidato a maestro en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Panamericana.  
adan.maldonado@hotmail.com. Twitter: @adanmaldonado.

límites de sobre- y subrepresentación que expresamente prevé la Constitución para la integración de los congresos locales (cuando no se impongan límites de representación en la legislación local) o si las legislaturas locales gozan de libertad de configuración.

**PALABRAS CLAVE:** límites de sobrerrepresentación y subrepresentación, libre configuración del legislador local, bases generales del sistema electoral mexicano.

### ABSTRACT

The Supreme Court of Justice of the Nation learned of the contradiction of thesis 382/2017 sustained between the Plenary of the Court in resolving the actions of unconstitutionality 97/2016 and its accumulated, 98/2016, as well as the diverse 126/2015 and its accumulated and 127/2015); and the criteria established by the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary within the file SUP-JDC-567/2017 and its accumulated, whose subject of contradiction consisted in: determining the applicability to the municipal regime of the limits of over and sub-representation expressly provided by the General Constitution for the integration of local congresses (when no limits of representation were imposed on local legislation) or, if local legislatures enjoy freedom of configuration.

**KEYWORDS:** limits of overrepresentation and subrepresentation, free configuration of the local legislator, general bases of the Mexican electoral system.

## *Introducción*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) conoció de la contradicción de tesis (CT) 382/2017<sup>1</sup> suscitada entre el criterio del Pleno de la SCJN —al resolver las acciones de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016, así como la 126/2015 y su acumulada 127/2015— y el establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en el expediente SUP-JDC-567/2017 y sus acumulados. El tema de la contradicción consistió en:

determinar la aplicabilidad al régimen municipal de los límites de sobre y sub representación que expresamente prevé la Constitución General para la integración de los congresos locales (cuando no se impusieran límites de representación en la legislación local) o, si las legislaturas locales gozan de libertad de configuración (contradicción de tesis 382/2017).

En la referida CT 382/2017, se plantearon dos conflictos interpretativos:

- 1) En torno al “alcance del concepto ‘modificaciones legales fundamentales’ del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General” (contradicción de tesis 382/2017).
- 2) La “aplicabilidad o no de los límites de sobre o sub representación que se prevén constitucionalmente en la integración de los congresos locales para el régimen municipal” (contradicción de tesis 382/2017).

Sin embargo, en relación con el primero, se declaró inexistente la contradicción. Es decir, el ejercicio jurisprudencial quedó delimitado a si resultaban aplicables al régimen municipal (CPEUM, artículo 115, fracciones I y VII, 2016) los límites de sobre- y subrepresentación que expresamente

<sup>1</sup> Discutida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las sesiones públicas del 7 y 8 de noviembre de 2018; resuelta en la sesión del 8 de noviembre de 2018.

prevé la Constitución para la integración de los congresos locales (CPEUM, artículo 116, fracción II, tercer párrafo, 2016), ante la ausencia de límites en la legislación local.

Debe señalarse que el Pleno de la Suprema Corte, en la acción de inconstitucionalidad 126/2015, únicamente analizó normas de la integración de los congresos locales<sup>2</sup> (no de ayuntamientos o municipios), y no se pronunció en torno a los límites de sobre- y subrepresentación; mientras que, en cuanto a los razonamientos acerca de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, coincidió con los de la Sala Superior,<sup>3</sup> declarados en el expediente SUP-JDC-567/2017 y sus acumulados.

En el mismo sentido, a pesar de que no fue objeto de la contradicción, en las consideraciones de la CT 382/2017 se manifestó que el criterio P./J. 19/2013 —emanado de la acción de inconstitucionalidad 63/2009— de rubro REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS constituye una norma general, que nunca aludió a la materia de la contradicción (es decir, si los límites de representación indicados para el Poder Legislativo estatal deben ser replicables para el ente municipal); además, fue emitido antes de la reforma constitucional en materia político-electoral, del 10 de febrero de 2014 (mientras que la citada jurisprudencia se aprobó por el Pleno de la Corte el 18 de abril de 2013).

El tema resulta de relevancia para el sistema mixto de representación política (de mayoría relativa y de representación proporcional), porque es reflejo de la intención depositada en las urnas y de la correlativa represen-

<sup>2</sup> Específicamente, se reclamó la inconstitucionalidad del artículo 54, fracción III, de la Constitución del estado de Quintana Roo, por transgredir los artículos 5, 54 y 116, fracción II, de la Constitución federal.

<sup>3</sup> Paráfrasis realizada del proyecto de resolución de la contradicción de tesis 382/2017. Ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

tatividad de las minorías en la conformación de los ayuntamientos. Por tanto, es imprescindible analizar los siguientes aspectos:

- 1) Las bases generales del sistema de representación proporcional establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- 2) La delimitación entre las bases generales del principio de representación proporcional y la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas.
- 3) La estructura constitucional de un Congreso estatal y un ayuntamiento, ambos como cuerpos colegiados, integrados por representantes electos popularmente con base en los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.
- 4) Las variantes legislativas de los estados para el desarrollo del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.
- 5) Si la cláusula de gobernabilidad se confronta con la operatividad del sistema mixto.

### *Bases generales del sistema de representación proporcional establecidas en la Constitución*

Para comprender los espacios de libertad configurativa de los congresos locales, es preciso señalar que la SCJN ha interpretado múltiples cláusulas constitucionales a partir de diversas acciones de inconstitucionalidad, a fin de integrar las bases generales del principio de representación proporcional.

En este sentido, el criterio que lleva por rubro MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL se derivó de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 6/1998, en el cual se establecieron las siguientes bases:

- 1) Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales para que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale.

- 2) Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados.
- 3) Asignación de diputados independientes y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación.
- 4) Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes.
- 5) El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido debe ser igual al número de distritos electorales.
- 6) Establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación.
- 7) Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.

Posteriormente, la Suprema Corte, en la acción de inconstitucionalidad 35/2000 y sus acumuladas 37/2000, 38/2000, 39/2000 y 40/2000,<sup>4</sup> abordó el significado del sistema mixto y su reflejo en los órdenes jurídicos estatales: estableció que existe margen de libertad configurativa en favor del legislador local para desarrollar los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

En la acción de inconstitucionalidad 2/2009 y su acumulada 3/2009,<sup>5</sup> la Corte dejó ver que, si bien el sistema mixto de representación política resulta indispensable en la conformación de los congresos locales, reglamentar el principio de representación proporcional es una facultad del legislador local. Así surgió el siguiente criterio jurídico:

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLEMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR

<sup>4</sup> Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública del 21 de enero de 2001.

<sup>5</sup> Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública del 26 de marzo de 2009.

ESTATAL. Los artículos 52 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de 1977, conocida como “Reforma Política”, mediante la cual se introdujo el *sistema electoral mixto*<sup>5</sup> que prevalece hasta nuestros días, en tanto que el artículo 116, fracción II, constitucional establece lo conducente para los Estados. El principio de mayoría relativa consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide el país o un Estado; mientras que la representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. Por otra parte, los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. Ahora bien, la introducción del sistema electoral mixto para las entidades federativas instituye la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; sin embargo, no existe obligación por parte de las Legislaturas Locales de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios. En consecuencia, la facultad de reglamentar el principio de representación proporcional es facultad de las Legislaturas Estatales, las que, conforme al artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin prever alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional es responsabilidad directa de dichas Legislaturas, pues la Constitución General de la República

<sup>5</sup> Énfasis añadido.

no establece lineamientos, sino que dispone expresamente que debe hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente, aunque es claro que esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que en cada caso concreto puede ser sometido a un juicio de razonabilidad (jurisprudencia P./J. 67/2011).

Enseguida, se produciría la tesis de jurisprudencia P./J. 19/2013, emitida por el Pleno de la SCJN luego de resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2009, de rubro REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS. Esta constituye un criterio general y nunca aludió al asunto de la contradicción (es decir, si los límites de representación indicados para el Poder Legislativo estatal deben ser replicables para el ente municipal) y fue concebida antes de la reforma constitucional en materia político-electoral, del 10 de febrero de 2014, por la cual se estableció como límite de sobre- y subrepresentación 8 % (más o menos), tal y como actualmente dispone el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la CPEUM.

Un precedente de gran relevancia, respecto a la implementación del principio de proporcionalidad y sus límites, lo constituye la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014.<sup>6</sup> En esta, la Corte sostuvo lo siguiente:

A) Los artículos 41, 52, 54, 56, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integran el marco general por el que se regula el sistema electoral mexicano, previendo en diversas disposiciones

<sup>6</sup> Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública del 11 de septiembre de 2014.

los principios rectores para cada uno de los niveles de gobierno. Así, los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal prevén en el ámbito federal los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

[...]

D) Los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. El sistema puede ser de dominante mayoritario o proporcional, dependiendo de cuál de los dos principios se utilice con mayor extensión y relevancia.

E) En México, el sistema original fue el de mayoría [...].

H) [...] El término “uninominal” significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa, y el acreedor de la constancia (constancia de mayoría y validez) de diputado será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate. Por su parte, el término de “circunscripción plurinominal” aparece con la citada reforma de 1977, cuando surge la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debían presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que en cada una de las circunscripciones se eligen varios candidatos, de ahí que se utilice el término de plurinominal [...]. Con la reforma del 15 de diciembre de 1986, se determinó que “se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país”.<sup>7</sup>

I) Por lo que se refiere a las entidades federativas, en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal, se instituye la obligación para integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), en tanto que la fracción IV establece los principios que en materia electoral regirán en los Estados, entre los que se encuentran las reglas aplicables a las elecciones locales, a las autoridades electorales locales, a los partidos políticos en

<sup>7</sup> Para una mejor lectura, todas las referencias de las fechas se sustituyeron por números.

materia de financiamiento, uso de medios de comunicación social, así como límites y revisión de los recursos a los partidos políticos y las relativas a las sanciones y faltas en materia electoral.

J) *Las Legislaturas de los Estados deben introducir el principio de representación proporcional en su sistema electoral local, sin embargo, éstas no tienen obligación de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios, ya que la obligación estatuida en el [...] artículo 116 constitucional se circunscribe únicamente a establecer dentro del ámbito local, los aludidos principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de tal manera que, para que las Legislaturas cumplan y se ajusten al dispositivo fundamental, es suficiente con que adopten dichos principios dentro de su sistema electoral local.*

K) Si bien es cierto que la Constitución Federal establece en el artículo 52 el número de miembros que integrarán la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que equivalen a un sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente, este dispositivo es aplicable únicamente al ámbito federal, ya que se refiere expresamente a la Cámara de Diputados, *en tanto que, en el artículo 116, que es el que rige para el ámbito estatal, se establecen las bases a las que deben ceñirse las entidades federativas.*

[...]

“Así, si bien al regular un sistema electoral mixto, *las Legislaturas de los estados tendrían facultad absoluta para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, para determinar los porcentajes de votación, el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los Congresos locales, el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; también estarían obligadas a contemplar en las normas electorales locales un límite a la sobre representación, que incuestionablemente*

es una de las bases fundamentales indispensables para la observancia del principio” (acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas).<sup>§</sup>

Ahora bien, en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015,<sup>§</sup> el Pleno de la Suprema Corte expresó —respecto al principio de representación proporcional y su desarrollo en el ámbito municipal— que es válido que el Congreso de Tamaulipas, con base en su libertad de configuración, solo haya considerado a los regidores para dicho principio y no al presidente municipal, como a continuación se transcribe:<sup>9</sup>

la Constitución General no establece un porcentaje determinado para la regulación del principio de representación proporcional, a nivel municipal, sino que en su artículo 115, fracción VIII, sólo se prevé que dicho principio debe incluirse en la integración de los ayuntamientos, por lo que corresponde a las legislaturas de los Estados determinar, conforme a sus necesidades y buscando la consecución del pluralismo político, el número de miembros que deben asignarse mediante el mismo.

Del análisis contextual de los artículos 55, 59 y 60 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, se desprenden las funciones y facultades del Presidente Municipal, los Regidores y los Síndicos; y conforme a las mismas, puede observarse que existen diferencias sustanciales entre el Presidente Municipal y los Síndicos, respecto de los regidores, lo cual impide conside-

<sup>§</sup> Énfasis añadido.

<sup>§</sup> Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública del 10 de septiembre de 2015.

<sup>9</sup> En las consideraciones de la contradicción de tesis 382/2017, se hace referencia a la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014, fallada el 11 de septiembre de 2014 y reiterada en las acciones de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014; 65/2014 y su acumulada 81/2014, y 42/2015 y sus acumuladas 42/2015, 43/2015 y 44/2015. En estas se abordó el sistema mixto y su inclusión en los órdenes jurídico-estatales, con fundamento en las distintas reglas y principios que regulan el vigente sistema electoral mexicano tras las reformas a la Constitución federal del 10 de febrero de 2014.

rar que para analizar la proporción entre los principios de mayoría relativa y representación proporcional, pueda tomarse en cuenta al Presidente Municipal y Síndico o Síndicos que existan.

El Presidente Municipal concentra el ejercicio del Poder Ejecutivo dentro del Municipio, llevando a cabo funciones como la de ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento, comprometerse en nombre del mismo, proponer nombramientos, etc.; el cargo es de carácter unipersonal y no cuenta con suplente.

En cambio, los síndicos cuentan con funciones de representación del Municipio, en defensa de los intereses del Ayuntamiento, teniendo además funciones de supervisión y vigilancia. Aún en el caso de que existan dos síndicos, el ejercicio de las facultades también es de carácter unipersonal, pues en el artículo 61 del mismo ordenamiento se dispone que, aunque algunas facultades pueden ser ejercidas por ambos, otras corresponderán a cada uno de ellos con exclusión del otro. Aunado a lo anterior, la existencia de dos regidores atiende a la cantidad de habitantes en el municipio, es decir, busca tornar operativo el ejercicio de las facultades que se les asignan, situación que podría comprometerse si en esos municipios sólo existiera un síndico.

Por su parte, las facultades establecidas en la ley mencionada a cargo de los regidores, se ejercen por todos ellos indistintamente, formando un grupo colegiado que se integra por ambos principios.

Las diferencias apuntadas, exigen que en el análisis de la proporción entre el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, únicamente se tome en cuenta a los regidores, máxime que en ejercicio de su libertad de configuración, la legislatura del Estado de Tamaulipas determinó que sólo este tipo de cargos sería susceptible de integrarse a través del principio de representación proporcional, cumpliendo con ello con el mandato del artículo 115, fracción VIII de incluir en la integración del ayuntamiento el referido principio.

En ese sentido, no se advierte disposición alguna que obligue a incluir el principio de representación proporcional respecto de todos los cargos

del ayuntamiento electos por el principio de mayoría relativa [...] (acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas).

Asimismo, el Pleno de la Corte, en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015<sup>10</sup> —como se refiere en la ejecutoria de la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016—<sup>11</sup> formuló una descripción ilustrativa acerca de los límites de sobre- y subrepresentación, en la cual, además, se enfatizó que:

126. [...] las entidades federativas no están obligadas a replicar el contenido del principio de representación proporcional que se delimita para el sistema de elección de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; pero sobre todo, [...] los Congresos locales gozan de libertad configurativa para establecer las reglas de integración y la mecánica de conformación del Poder Legislativo local, criterio [...] que resulta aplicable en la conformación de ayuntamientos, pues [...] *la Constitución General no establece un porcentaje determinado para la regulación del principio de representación proporcional a nivel municipal, en virtud de que el artículo 115, fracción VIII de la propia Constitución sólo se prevé que dicho principio debe incluirse en la integración de los ayuntamientos,*<sup>§</sup> por lo que corresponde a las legislaturas de los Estados determinar conforme a sus necesidades el número de integrantes que deben asignarse mediante el mismo, siempre y cuando no se pierda la funcionalidad del sistema de representación proporcional.

135. Al margen de estos lineamientos expuestos, la Constitución Federal otorga a las entidades federativas un amplio margen de libertad configurativa en torno a la regulación de los sistemas de elección por mayoría relativa

<sup>10</sup> Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública el 11 de febrero de 2016.

<sup>11</sup> Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública de 5 de enero de 2017.

<sup>§</sup> Énfasis añadido.

y representación proporcional al interior de sus legislaturas; es decir, pueden combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y representación proporcional que integren los Congresos Locales; establecer el número de distritos electorales en los que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; ello, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad, cuestión que en cada caso concreto corresponderá verificar a esta Suprema Corte mediante un juicio de razonabilidad como se aclara en los precedentes (acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015).

Por otra parte, la Sala Superior del TEPJF, en la sentencia del expediente SUP-JDC-567/2017 y sus acumulados —al examinar el problema relativo a la existencia de límites de sobre- o subrepresentación en la integración de los ayuntamientos del estado de Veracruz, tras referir los antecedentes de la Suprema Corte en cuanto al significado y el alcance del principio de proporcionalidad—, estimó que existe libertad configurativa para diseñar el régimen de representación proporcional en el ámbito municipal.<sup>12</sup>

No obstante, matizó que el mencionado margen de configuración contiene implícito la obligación de establecer los límites de sobre- y subrepresentación, debido a que el principio de representación proporcional tiene como uno de sus fines velar por el pluralismo político y la representación de las minorías. Por ende, en caso de que el legislador estatal no hubiere previsto tales límites normativamente, es viable acudir a los parámetros establecidos constitucionalmente para la integración de los congresos locales, pues de alguna forma se debe garantizar que no se desconozcan los

---

<sup>12</sup> Transcripción con ligeras modificaciones del párrafo 51 del proyecto de resolución de la contradicción de tesis 382/2017.

fines de la representación proporcional.<sup>13</sup> Para justificar dicha conclusión, la Sala se apoyó en la tesis 47/2016,<sup>14</sup> de rubro REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUB REPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS.<sup>15</sup>

En esencia, la Sala Superior argumentó lo siguiente en el referido expediente:

En este orden, para efectos del asunto que se juzga, a partir de la legislación electoral de Veracruz, es posible concluir que, el principio de representación proporcional, al tener como uno de sus fines el velar por el pluralismo político y la representación de las minorías, trae inmerso el deber de establecer límites de sobre y sub representación.

[...]

Así, es claro que la jurisprudencia de esta Sala Superior, REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, resulta aplicable a toda elección municipal, con independencia del sistema electoral adoptado para la renovación de sus ayuntamientos, más aún cuando, como en el caso, la legislación electoral local es omisa en señalar tales límites.

[...]

Cabe señalar que la falta de una disposición expresa y tajante, en relación con las restricciones a la sobre y sub representación en la elección de los ayuntamientos, no implica que, en su libertad de configuración normativa, los Estados hayan determinado que las mismas no se debieran aplicar, sino que debe atenderse al sistema integral previsto por la Ley Fundamental

<sup>13</sup> Transcripción con ligeras modificaciones del párrafo 50 del proyecto de resolución de la contradicción de tesis 382/2017.

<sup>14</sup> Aprobada en la sesión pública de la Sala Superior el 2 de noviembre de 2016.

<sup>15</sup> Es preciso señalar que, de conformidad con lo determinado en la sentencia SUP-REC-1715/2018 y su acumulado, el presente criterio se declaró no vigente. Resuelto en la sesión pública de la Sala Superior el 21 de noviembre de 2018.

y a su finalidad, es decir, debe tomarse en cuenta la necesidad de las organizaciones políticas con una representación minoritaria pero suficiente para ser escuchadas, puedan participar en la vida política.

[...]

En la especie, se puede acudir a esos parámetros para verificar la plena aplicación del principio de representación proporcional en la integración municipal en el Estado de Veracruz, ya que es congruente con el sistema previsto para esa elección, en el que no se advierte que existan restricciones a la sobre y sub representación.

[...]

Consecuentemente, se pueden aplicar los parámetros previstos constitucionalmente para la conformación de los Congresos estatales, es decir, aplicando límites de ocho por ciento, tomando en consideración la integración total del órgano municipal (SUP-JDC-0567/2017 y sus acumulados).

De lo anterior, se advierte que el Pleno de la SCJN, en la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016 —al revisar la regularidad constitucional del artículo 23, primer párrafo, en sus cuatro fracciones, y del 202, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit (en la que tampoco se previeron los límites de sobre- ni de subrepresentación en la integración de los ayuntamientos)—, no recurrió entonces a los límites constitucionales que se prevén para la integración de los congresos locales, sino que aludió a la existencia de la libertad configurativa e impuso un criterio de carácter sustantivo para la revisión de la integración de los entes municipales: que la configuración legislativa en la integración de los ayuntamientos a partir de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional no provoque que tales principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo mixto, el cual deberá ser revisado caso por caso. En la parte que interesa, determinó:<sup>16</sup>

<sup>16</sup> El mencionado extracto fue tomado y reducido aún más respecto al transcrito en el proyecto de resolución de contradicción de tesis 382/2017.

De igual forma con base en los precedentes de este Tribunal Pleno [...] *el legislador local cuenta con libertad de configuración para definir el número y porcentajes de regidores que ocuparán el cargo en cada uno de los principios de elección democrática de representación proporcional y mayoría relativa; y que el único requisito constitucional en este sentido que limita al legislador local, es que las normas que definan los porcentajes de los ediles nombrados por mayoría relativa y representación proporcional no estén configuradas de tal manera que los principios pierdan su operatividad o su funcionalidad en el sistema representativo municipal. Dicho en otras palabras, si la norma local prevé un extremo irrazonable que haga que uno de estos principios pierda su funcionalidad entonces estaríamos ante una violación constitucional, ya que nos encontraríamos ante un mecanismo de asignación porcentual de ediles que desnaturalizaría la razón de ser de alguno de estos dos mecanismos y, por tanto, del sistema de representación en su conjunto como está configurado en las fracciones I y VIII del artículo 115 constitucional.* Ahora bien, para el efecto de acreditar los extremos afirmados por el partido político Morena, en cuanto a la inobservancia al principio de representación proporcional en la integración de ayuntamientos, es importante tomar en cuenta lo sustentado por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, en las cuales se analizó una problemática de similar naturaleza, correspondiente a la legislación electoral del Estado de Tamaulipas; en la cual se determinó que *no existe una base que implique computar al presidente municipal y a los síndicos en el cálculo para valorar la proporción que deben guardar los regidores electos por mayoría relativa y representación proporcional.*

[...]

En consecuencia, para dar respuesta al argumento toral del partido político actor en el sentido de que la norma reclamada arroja porcentajes que se alejan significativamente de la correlación 60/40, se precisa que la operación matemática a realizar sólo tomará en cuenta al número de regidores,

excluyendo al presidente y al síndico, es decir, de manera diferente a como la elaboró Morena en el cuadro contenido en su demanda, en la que llevó a cabo la suma de presidente municipal, síndico y regidores. Si formulamos la operación correspondiente se obtiene que el concepto de invalidez es infundado, pues no existe la situación desproporcionada que se alega, porque en el caso de la fracción I del artículo 23 reclamado, la proporción es de 71.42 % (setenta y uno punto cuarenta y dos por ciento) contra un 28.57 % (veintiocho punto cincuenta y siete por ciento); en la fracción II es de un 70 % (setenta por ciento) contra un 30 % (treinta por ciento); en la fracción III es de 69.23 % (sesenta y nueve punto veintitrés por ciento) frente a un 30.76 % (treinta punto setenta y seis por ciento); y en la fracción IV es de 68.75 % (sesenta y ocho punto setenta y cinco por ciento) contra un 31.25 % (treinta y uno punto veinticinco por ciento).

De donde se advierte que los porcentajes que se obtienen en el ejercicio elaborado, no resultan irrazonables ya que, además de que reflejan una verdadera representatividad, otorgan una importante participación a los regidores de representación proporcional dentro de la toma de decisiones y negociaciones al interior del ayuntamiento (contradicción de tesis 382/2017).<sup>§</sup>

En atención a lo anterior, es evidente que para la Sala Superior, al existir ausencia de límites de sobre- y subrepresentación en la conformación de ayuntamientos, le resultan aplicables los límites establecidos en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo; mientras que, para el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, existe un amplio margen de configuración legislativa en el que no cabe la conformación de los ayuntamientos en los citados límites, dado que, en términos del artículo 116, fracciones I y VIII, no se establece tal obligación, en consecuencia, el desarrollo del principio de representación proporcional en el ámbito municipal queda a cargo de la Constitución

---

<sup>§</sup> Énfasis añadido.

local y las leyes reglamentarias que opten por establecer los límites o algún esquema diverso para que convivan los principios de mayoría relativa y el de representación proporcional.

*Delimitación entre las bases generales del principio de representación proporcional y la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas*

Respecto al principio de representación proporcional, se puede encontrar un acercamiento inicial entre las bases generales de observancia obligatoria y la libertad de configuración del legislador local en el ámbito municipal en los razonamientos emitidos por el Pleno de la SCJN, en particular en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014, en la cual señaló lo siguiente:

*Así, si bien al regular un sistema electoral mixto, las Legislaturas de los estados tendrían facultad absoluta para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, para determinar los porcentajes de votación, el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los Congresos locales, el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; también estarían obligadas a contemplar en las normas electorales locales un límite a la sobre representación, que incuestionablemente es una de las bases fundamentales indispensables para la observancia del principio (acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas).<sup>§</sup>*

Es decir, los congresos locales tienen facultad absoluta (libertad de configuración) para regular el principio de representación proporcional en la integración del Poder Legislativo, con la única salvedad de incorporar límites

<sup>§</sup> Énfasis añadido.

de sobre- y subrepresentación, contemplados en el artículo 116, fracción II, por lo cual se deja un margen de configuración en los siguientes aspectos:

- 1) Combinación de los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional (si es preponderantemente mayoritario o proporcional).
- 2) Determinación de los porcentajes de votación.
- 3) Delimitación del número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los congresos locales.
- 4) Definición del número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa.
- 5) Determinación de la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional.
- 6) Obligación de establecer en las normas electorales locales un límite a la sobrerrepresentación.

Por otra parte, en términos del artículo 115, fracciones I y VIII, de la CPEUM, se habilita con amplitud a los congresos locales para que —por medio de la Constitución local y de sus leyes reglamentarias (ley electoral del estado o ley orgánica municipal del estado)— desarrollen el sistema mixto de representación política, en general, y el principio de representación proporcional en el ámbito municipal, en particular, sobre todo porque en este último no resultan aplicables los límites de sobre- ni de subrepresentación, siempre y cuando no se pierda la operatividad del sistema mixto de representación política. A manera de ejemplo, existe libertad de configuración respecto a:

- 1) Combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional (si es preponderantemente mayoritario o proporcional).
- 2) Definir qué tipo de funcionarios municipales pueden asignarse mediante el principio de representación proporcional (es decir, si solo regidores o también síndicos).

- 3) Determinar los porcentajes de votación (si existe una votación mínima para participar en la distribución de regidores de representación proporcional, o bien si la votación mínima les permite una asignación directa).
- 4) Delimitar las fórmulas de distribución de las posiciones de representación proporcional.
- 5) Definir los límites o ajustes de la sobre- y subrepresentación, en caso de que los contemple la legislación local, sin sujetarse al 8 % (más o menos) del artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la CPEUM.
- 6) Determinar las posiciones que estarán apegadas a los límites o ajustes de la sobre- y subrepresentación, en caso de que los contemple la legislación local, sin sujetarse al 8 % (más o menos) del artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución federal.<sup>17</sup>

Al respecto, existió una fórmula o estructura colegiada denominada cláusula de gobernabilidad, que, en un contexto constitucional diferente y aplicable exclusivamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, fue declarada inválida mediante la acción de inconstitucionalidad 13/2000. Esta será analizada más adelante.

### *Estructura constitucional de un Congreso estatal y un ayuntamiento*

En primera instancia, las entidades federativas se rigen por el artículo 116 constitucional; mientras que el régimen municipal, por el 115 de la CPEUM.

Ahora bien, a efectos del presente análisis, conviene resaltar las fracciones I, II y VIII del artículo 115, de las cuales se pueden extraer la estructura y las competencias del ayuntamiento:

---

<sup>17</sup> En cuanto a este aspecto, puede acudir a la resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015.

- 1) Cada municipio debe ser gobernado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine (CPEUM, artículo 115, fracción I, 2016).
- 2) El gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento (CPEUM, artículo 115, fracción I, 2016).
- 3) Los ayuntamientos tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados,

los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal (CPEUM, artículo 115, fracción II, 2016).

- 4) Las leyes del estado (Ley Electoral o Código Electoral) deben (deber/ obligación) introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Por su parte, el diseño institucional y las facultades de un Congreso local se pueden encontrar, esencialmente, en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo en adelante, de la CPEUM.

- 1) Se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.
- 2) En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados “por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida” (CPEUM, artículo 115, fracción II, 2016). Esta base no

- se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.
- 3) Corresponde al Congreso la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente y de la revisión de la cuenta pública.
  - 4) El Congreso cuenta con una entidad estatal de fiscalización (Auditoría Superior del Estado).

Como podrá notarse, aunque ambos poderes —uno municipal (ayuntamiento) y otro estatal (Congreso)— cuentan con facultades legislativas, el municipal las posee en el ámbito reglamentario (Zapata y Meade 2008), mientras que el estatal en el de ley formal y material. Asimismo, ambos poderes tienen facultades de revisión y control de la administración pública municipal y de la estatal, respectivamente. No obstante, la diferencia esencial radica en que el ayuntamiento, como ente colegiado (como también lo es el Congreso), reúne y tiene adscritas funciones ejecutivas o de gobierno.

En este sentido, el ayuntamiento no es un cuerpo colegiado puramente representativo de las fuerzas políticas, como sí sucede con el Congreso, sino que, además, requiere de una estabilidad institucional, o si se prefiere, de una garantía institucional, a la que bien podría denominarse cuota mínima de gobernabilidad o cláusula de gobernabilidad municipal.

La mencionada cláusula de gobernabilidad, si bien evoca al mecanismo o institución declarada inconstitucional por el Pleno de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 6/1998, se trata de una categoría diversa, tanto en lo fáctico como en lo normativo, como se verá más adelante.

## *Variantes legislativas de los estados en el desarrollo del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos*

Si se toman como marco para el desarrollo del principio de representación proporcional en el ámbito municipal a los modelos de las leyes electorales de los estados, en relación con las leyes orgánicas del municipio, estas permiten identificar entre sus variantes básicas los siguientes aspectos:

- 1) El establecimiento de límites de sobre- y subrepresentación mediante el porcentaje.
- 2) La fórmula para obtener el cociente de distribución y, si es el caso, para utilizar el resto mayor (ascendente o descendente) a partir de la exclusión o inclusión de la totalidad de los integrantes del ayuntamiento.
- 3) El porcentaje de votación y su depuración para tener derecho a regidores de representación proporcional.
- 4) La asignación directa de regidores de representación proporcional con base en la votación mínima —si existe—.
- 5) El establecimiento de un tope entre la suma de las posiciones de mayoría relativa y de representación proporcional.<sup>18</sup>
- 6) La forma en que deberán hacerse los ajustes al sistema mixto de representación política.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Respecto a este tema, existe un límite relevante: no exceder el 50 % de regidores de representación proporcional por partido político, establecido en el artículo 422, fracción VII, de la ley electoral del estado de San Luis Potosí, el cual es digno de reproducirse en el resto de las leyes electorales de las entidades federativas.

<sup>19</sup> En cuanto a este aspecto, destaca lo resuelto por la Sala Superior en los recursos de reconsideración 1780/2018 y acumulados, y 1715/2018. En estos, la Sala Superior indicó que la legislatura local, en ejercicio de su libertad de configuración, estableció que las reglas aplicables a la integración del Congreso fueran replicables para el ayuntamiento, considerando, además, que todas las posiciones (la totalidad del órgano) debían tomarse en cuenta para verificar los límites de sobre- y subrepresentación. En sentido contrario se pronunció el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón (SUP-REC-1715/2018) al señalar que: “Como puede advertirse, no existe una base que implique computar al Presidente Municipal y a los Síndicos de Mayoría Relativa como órgano total a efecto de proceder a verificar sobre dicha totalidad, los límites de sobre o sub-representación”.

En tal sentido, las entidades federativas tienen abundantes posibilidades que pueden explorar con base en las necesidades particulares de su sistema político y en las condiciones de gobernabilidad, para que les resulten óptimas.

*¿La cláusula de gobernabilidad municipal  
se confronta con la operatividad del sistema mixto?*

La figura de la cláusula de gobernabilidad no formó parte de las consideraciones de la CT 382/2017; sin embargo, el voto particular (voto de minoría) de los magistrados Janine M. Otálora Malassis, Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón en el expediente SUP-JDC-567/2017 y sus acumulados hicieron valer algunos razonamientos en favor de una cuota de gobernabilidad o mínimo de gobernabilidad<sup>20</sup> que garantizara al ayuntamiento la toma de decisiones sin fragmentar la actuación ejecutiva municipal (en ejercicio de la libertad de configuración del legislador local y la inaplicabilidad de los límites de sobre- y subrepresentación previstos en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la CPEUM). Expresamente, el argumento fue del tenor siguiente:

el poder legislativo local tiene la atribución y responsabilidad de diseñar los sistemas electorales de los municipios de las entidades federativas, tomando en cuenta sus necesidades, preferencias, circunstancias y características específicas. Por ejemplo, se puede prever que en ocasiones se opte por un sistema que propicie mayor gobernabilidad, o mayor pluralidad, u otros objetivos que se pueden perseguir legítimamente [...] los ayuntamientos, a diferencia de las legislaturas locales, se encargan del gobierno municipal y la prestación de diferentes servicios públicos indispensables para la ciudadanía, por lo que una de las finalidades que se debe tomar en cuenta para la conformación del cabildo es la gobernabilidad.

<sup>20</sup> Véase SUP-JDC-567/2017 y acumulados (139-41).

[...]

En el caso de los ayuntamientos, generalmente se accede vía mayoría relativa a través de una planilla, lo cual implica que la opción política que cuente con la votación mayoritaria accede a un porcentaje relevante de los cargos que integran el órgano municipal, lo cual privilegia la gobernabilidad (SUP-JDC-567/2017 y sus acumulados, 134-41).

En este sentido, la cuota de gobernabilidad o mínimo de gobernabilidad evoca la denominada cláusula de gobernabilidad, declarada inconstitucional por el Pleno de la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 6/1998; sin embargo, es una categoría distinta porque se trata, si bien de un cuerpo colegiado —como los congresos y la Cámara de Diputados—, de un ayuntamiento con funciones ejecutivas (gubernamentales). Asimismo, en atención al actual marco constitucional que regula al sistema mixto de representación política, a las bases generales del principio de representación proporcional y a la libertad de configuración del legislador local, las nuevas condiciones constitucionales permiten señalar que:

- 1) Debe existir un equilibrio entre los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.
- 2) A su vez, tratándose de los ayuntamientos, debe garantizarse una mayoría equilibrada (cláusula de gobernabilidad) frente al principio de representación proporcional.
- 3) La preponderancia de las posiciones mayoritarias sobre las de carácter proporcional no constituyen un premio a la mayoría cuando el objetivo es mantener la gobernabilidad municipal, pero esto no debe afectar la operatividad del sistema mixto de representación política.

El sistema de representación política en México fue cuestionado mediante la acción de inconstitucionalidad 6/1998, que impugnó la fracción I del artículo 229 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales

de Quintana Roo (Cossío Díaz 2001) por ser contraria al sistema de representación proporcional.<sup>21</sup> Básicamente, el fundamento de la impugnación consistió en que el artículo 229 desconocía el principio de representación proporcional al introducir el sistema de premio a la mayoría o cláusula de gobernabilidad, la cual, por reforma constitucional de 1996, había sido eliminada del artículo 54 de la Constitución federal, es decir, en la integración de la Cámara de Diputados.

En esta ocasión, señala Cossío Díaz, la Corte tomó como parámetro o canon de representación política el artículo 54 de la Constitución, señalando que, en aquella época, la Base Primera, fracción III, del artículo 122 constitucional consignaba otra posibilidad de construir el principio de representación proporcional (con mayor cercanía a las entidades federativas).

*Contradicción de tesis 382/2017: inaplicabilidad de los límites de sobre- y subrepresentación del artículo 116, fracción II, en el ámbito municipal*

El criterio que prevaleció en la contradicción de tesis 382/2017 fue el adoptado desde la acción de inconstitucionalidad 97/2016: se estimó que los límites de sobre- y subrepresentación del 8 % (más o menos) solo eran aplicables a los congresos estatales, por lo que las legislaturas tenían plena libertad de configuración para implementar en el ámbito municipal el principio de representación proporcional, sin que el orden jurídico estatal pudiera desnaturalizar el sistema mixto de representación. En palabras de la Corte:

el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución General sólo prevé que las leyes de los estados introducirán el principio de la representación propor-

<sup>21</sup> En la sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 23 de septiembre de 1998, el ministro Mariano Azuela Güitrón hacía ver: “se pone de manifiesto que la proporcionalidad en la materia electoral es un sistema y no un principio aislado, que como sistema hay bases generales, previstas por el legislador Constituyente que lo conforman y la trascendencia del asunto, en cuanto a que al poner de manifiesto estas bases en adelante, deben ser de observancia obligatoria por todas las Legislaturas de los Estados” (SCJN 1998, 2-3).

cional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, las legislaturas locales tienen amplia libertad configurativa para desarrollar ese principio de representación proporcional en el ámbito municipal, con la condición de que los principios de mayoría relativa y representación proporcional no estén configurados de tal manera que pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal. Es decir, que el legislador secundario puede configurar el sistema mixto en la elección de los integrantes del ente municipal mediante los principios de mayoría relativa y representación proporcional (de manera libre y sin condicionamientos expresos en el texto constitucional), pero que al hacerlo la condición es que no se desconozcan sus fines con miras a que dicha regulación pueda considerarse como válida. Ello podrá ser revisable caso por caso (contradicción de tesis 382/2017, párrafo 49).

En la mencionada CT 382/2017, la Suprema Corte revisó la tradición constitucional en el ámbito federal en cuanto a la elección de los legisladores. Estableció que desde 1824 hasta la redacción original de la Constitución de 1917 se utilizó el sistema de mayoría; no fue sino hasta la reforma constitucional de 1963 que se introdujeron a los llamados diputados de partidos, lo que, en esencia, consistía en otorgar escaños por cierto porcentaje mínimo de votación nacional, aumentando un diputado según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo.

Posteriormente, debido al incremento, la reforma constitucional de 1972 redujo la votación mínima y el límite máximo, sin perder la preponderancia del sistema mayoritario. Fue mediante la reforma de 1977 que el Constituyente incorporó al ámbito federal el sistema mixto, integrado por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional para la Cámara de Diputados (para la de Senadores aconteció en las reformas constitucionales de 1993 y 1996).

Por otra parte, en el ámbito estatal, la misma reforma del 6 de diciembre de 1977 incorporó en el artículo 115 la figura de los diputados de minoría,

mientras que en la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996<sup>22</sup> se estableció expresamente que los miembros de las legislaturas se elegirían según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en los términos que dispusieran las leyes estatales.

Posteriormente, en la reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014, se introdujeron en el texto constitucional los límites de sobre- y subrepresentación para la integración de las legislaturas locales.

En cuanto al ámbito municipal, pueden advertirse las siguientes reformas constitucionales al sistema electoral:

- 1) Reforma constitucional de 1977. Introdujo en la fracción III, del artículo 115, el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de 300,000 o más habitantes.
- 2) Reforma constitucional de 1983. Reubicó la fracción III a la VIII y eliminó la condicionante poblacional como criterio de aplicación.
- 3) Reforma constitucional de 1987. Depuró la fracción VIII para dejarla con su redacción actual.

En este contexto histórico-constitucional, y a pesar del contenido del artículo 116, fracción II, tercer párrafo, el Pleno de la Suprema Corte en la CT 382/2017 estimó lo siguiente:

- 1) El texto constitucional no sujeta a las entidades federativas a imponer límites previamente identificados de sobre- y subrepresentación en el ámbito municipal, por lo cual queda a cargo de las entidades federativas, a través de la legislación correspondiente, la configuración de la integración y mecanismos de elección de los integrantes de los entes

---

<sup>22</sup> Cabe señalar que esta reforma constitucional de 1987 transfirió la regulación del orden jurídico estatal del artículo 115 al 116.

de gobierno municipales, siempre y cuando lo hagan partiendo del carácter mixto del régimen electoral.

- 2) El Poder Constituyente ha incorporado límites específicos de representación para la integración de la Cámara de Diputados y de las legislaturas locales, pero no lo ha hecho para la conformación de los ayuntamientos.
- 3) Los ayuntamientos y las legislaturas locales difieren tanto en su naturaleza como en sus mecanismos de designación; especialmente, en lo que respecta a la metodología que se puede utilizar para designar a sus miembros por representación proporcional. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, los ayuntamientos están conformados por un presidente municipal, y el número de síndicos y regidores que establezca la ley local, por lo que la forma que opera el principio de representación proporcional (solo para síndicos, solo para regidores o para ambos), en relación, a su vez, con el tamaño del cabildo, puede ser tan variada que los límites de representación no tendrán la misma incidencia en todos los casos. Por lo anterior, es lógico que el Poder Constituyente haya otorgado libertad configurativa para establecer el régimen de elección de los ayuntamientos sin una delimitación constitucional previa y específica de los límites de sobre- y subrepresentación.<sup>23</sup>

En este sentido, se puede prever que, en ocasiones, el legislador prefiera un sistema que propicie una mayor gobernabilidad, pluralidad u otros objetivos que legítimamente se pueden perseguir siempre que se respeten los parámetros constitucionales de sobre- y subrepresentación del 8 por ciento. En efecto, los estados gozan de un amplia capacidad de configuración legislativa, por lo que pueden diseñar sus propios sistemas mixtos para la integración de sus legislaturas y, ante la falta de reglas específicas adicionales, pueden decidir la manera de combinar los principios de

---

<sup>23</sup> Transcripción casi íntegra del párrafo 71 del proyecto de resolución de la contradicción de tesis 382/2017.

representación proporcional, siempre y cuando respeten los límites constitucionales.

Así, el criterio que prevalece después de superada la procedencia de la contradicción de tesis 382/2017,<sup>24</sup> discutida por el Pleno de la Corte los días 7 y 8 de noviembre de 2018, es, sin duda, una jurisprudencia que otorga seguridad y certeza jurídica para los procesos electorales locales, pues deja establecido que los límites de sobre- y subrepresentación no son aplicables para la integración de los ayuntamientos por estar concebidos para la conformación de los congresos locales, sin perjuicio de que la aplicación del principio de representación proporcional, en términos de la legislación local, no desnaturalice la esencia del sistema mixto de representación. En tales condiciones, el criterio que prevalece permite:

- 1) *En la instancia administrativa.* Que los organismos públicos electorales, encargados de asignar la calificación y dar validez a la jornada electoral, puedan aplicar el principio de representación proporcional atendiendo la legislación local. Lo anterior, sin perjuicio de que realicen un control difuso en la instancia administrativa (caso Gelman vs. Uruguay) de la legislación local, para que no se pierda la operatividad del sistema mixto de representación.
- 2) *En las instancias jurisdiccionales.* Aplicar el principio de representación proporcional atendiendo la legislación local, y, en su caso, realizar una interpretación conforme; o bien inaplicar la normatividad por romper la operatividad del sistema mixto de representación, sin tener que observar los límites de sobre- y subrepresentación del 8 % establecido en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo.

---

<sup>24</sup> Al advertir que entre el sistema de precedentes y el jurisprudencial existe en el primero una escala de grises, por lo que se puede generar una duda de interpretación genuina sin abordar en el precedente. Asimismo, Arturo Zaldívar dijo que puede existir una diferencia interpretativa entre el control en abstracto y el caso concreto. Véase la versión taquigráfica del 6 de noviembre de 2018 (40, 46-7).

Finalmente, es preciso señalar que la tesis jurisprudencial surgida a partir de la contradicción de tesis 382/2017 es del tenor siguiente:<sup>25</sup>

PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ANTE LA FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVIDAD ESTATAL DE LÍMITES DE REPRESENTACIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, NO ES VIABLE ACUDIR A LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUB REPRESENTACIÓN PREVISTOS CONSTITUCIONALMENTE PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES. En términos de lo dispuesto por el artículo 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas tienen amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal, sin que el texto constitucional les exija el cumplimiento irrestricto de límites específicos de sobre y sub representación en la integración de los ayuntamientos (como sí se hace para la integración de los congresos locales). La condicionante constitucional es más bien que las normas que regulen la integración de los ayuntamientos por medio de los principios de mayoría relativa y representación proporcional no estén configuradas de tal manera que tales principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal. Consecuentemente, si en la legislación estatal no se establecieron límites de sobre y sub representación para el régimen municipal, no es viable aplicar los límites impuestos en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, constitucional para la conformación de los congresos locales, sino que la valoración de la operatividad o funcionalidad de los principios de mayoría relativa y representación proporcional en dicho ámbito municipal deberá hacerse caso por caso y atendiendo a la configuración establecida por cada legislador esta-

---

<sup>25</sup> Es pertinente señalar que el presente criterio está pendiente de publicarse. Por ello, el acceso al proyecto de resolución fue mediante la solicitud de información con número de folio 0330000214618, cuya respuesta fue emitida el 21 de noviembre de 2018 a través del oficio UT-J/1006/2018.

tal. Es decir, será de acuerdo a las reglas de configuración impuestas legislativamente y los efectos de las mismas en la integración de los entes municipales lo que será objeto de análisis para apreciar si, la respectiva legislación estatal, salvaguarda o no de manera adecuada los principios de mayoría relativa y representación proporcional exigidos constitucionalmente, sin que exista una regla previa y específica de rango constitucional que requiera de manera forzosa el cumplimiento de límites de sobre y subrepresentación determinados en la integración de los ayuntamientos.

### *Fuentes consultadas*

- Acción de inconstitucionalidad 6/1998. Promovente: Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=5288&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=195152> (consultada el 12 de diciembre de 2018).
- 35/2000 y sus acumuladas 37/2000, 38/2000, 39/2000, y 40/2000. Promoventes: Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo, Partido de la Sociedad Nacionalista, Partido Convergencia por la Democracia, y Partido Alianza Social. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=38935> (consultada el 12 de diciembre de 2018).
- 2/2009 y su acumulada 3/2009. Promoventes: Partido de la Revolución Democrática y diputados integrantes del Congreso del Estado de Tabasco. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=105261> (consultada el 12 de diciembre de 2018).
- 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009. Promoventes: diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, Partido del Trabajo y procurador general de la república. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/De9tallePub.aspx?AsuntoID=112732> (consultada el 12 de diciembre de 2018).

- 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014. Promoventes: Partido Nueva Alianza, Partido Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo y Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=165564> (consultada el 12 de diciembre de 2018).
  - 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015. Promoventes: Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en Tamaulipas, Partido Acción Nacional, partido político nacional denominado Morena y Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=184656> (consultada el 12 de diciembre de 2018).
  - 126/2015 y su acumulada 127/2015. Promoventes: Morena y Partido Acción Nacional. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=191506> (consultada el 10 de diciembre de 2018).
  - 97/2016 y su acumulada 98/2016. Promoventes: Partido Acción Nacional y Morena. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=207072> (consultada el 10 de diciembre de 2018).
- Contradicción de tesis 382/2017. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=225854> (consultada el 10 de diciembre de 2018).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2011. Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia del 24 de febrero. Serie C No. 221. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_221\\_esp1.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf) (consultada el 14 de diciembre de 2018).
- Cossío Díaz, José Ramón. 2001. “La teoría constitucional de la Suprema Corte mexicana 1995–2000”. *Anuario Iberoamericano de Derecho Constitucional* 5 (enero-diciembre): 399–430.

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2016. En *Agenda de amparo*. México: Editorial ISEF.
- Jurisprudencia. 47/2016. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUB REPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=47/2016&noVigente=1&tpoBusqueda=S&sWord=> (consultada el 19 de diciembre de 2018).
- P./J. 67/2011. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL. Disponible en [https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=160758&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=160758&Hit=1&IDs=160758&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=](https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=160758&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=160758&Hit=1&IDs=160758&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=) (consultada el 19 de diciembre de 2018).
- P./J. 19/2013. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS. Disponible en [https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1000000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=19%2F2013&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=15&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=159829&Hit=14&IDs=2011276,2010625,2010155,2010156,2009851,2008433,2008519,2008465,2008206,2007607,2006456,2004262,2003932,159829,2003364&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=](https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1000000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=19%2F2013&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=15&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=159829&Hit=14&IDs=2011276,2010625,2010155,2010156,2009851,2008433,2008519,2008465,2008206,2007607,2006456,2004262,2003932,159829,2003364&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=) (consultada el 19 de diciembre de 2018).

- P./J. 36/2018. PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ANTE LA FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVIDAD ESTATAL DE LÍMITES DE REPRESENTACIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, NO ES VIABLE ACUDIR A LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUB REPRESENTACIÓN PREVISTOS CONSTITUCIONALMENTE PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES. Disponible en [SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1998. Versión taquigráfica de la sesión pública extraordinaria celebrada el 23 de septiembre. Disponible en \[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2016-10-26/1998sep2\\\_0.pdf\]\(https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2016-10-26/1998sep2\_0.pdf\) \(consultada el 18 de diciembre de 2018\).

Sentencia SUP-JDC-0567/2017 y acumulados. Actores: María Antonia Pérez Sosa y otros. Autoridades responsables: Instituto Electoral Veracruzano y Tribunal Electoral de Veracruz. Disponible en: \[https://www.te.gob.mx/Informacion\\\_juridiccional/sesion\\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0567-2017.pdf\]\(https://www.te.gob.mx/Informacion\_juridiccional/sesion\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0567-2017.pdf\) \(consultada el 18 de diciembre de 2018\).

— SUP-REC-1715/2018 y acumulado. Actores: Martín Pérez Palomares y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Cir-](https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=181810101000001&Apendice=100000000000&Expresion=PRINCIPIO%2520REPRESENTACI%25C3%2593N%2520PROPORCIONAL&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=1&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=51&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,7&ID=2018973&Hit=1&IDs=2018973,2008149,2008152,159850,159829,159828,159827,160412,160576,160575,160574,160573,160558,160759,160758,165279,165247,165210,167023,167022&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

cunscripción Plurinominal con sede en Ciudad de México. Disponible en [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1715-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1715-2018.pdf) (consultada el 19 de diciembre de 2018).

Versión taquigráfica del 6 de noviembre de 2018. Disponible en [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2018-11-09/06112018PO\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2018-11-09/06112018PO_0.pdf) (consultada el 18 de diciembre de 2018).

Zapata Perogordo, Alejandro y Oliver Meade Hervert. 2008. *Organización y gestión municipal*. México: Porrúa/Senado de la República-LX Legislatura.

# RESEÑAS



María Pérez Cepeda y Carlos Rubén  
Eguiarte Mereles, coords. 2019.  
*Desafíos de la democracia incluyente.*  
México: Instituto Electoral del Estado  
de Querétaro/Tirant lo Blanch

María Cristina de Guadalupe Campos Zavala (México)\*

**A** mis manos llegó un ejemplar del libro *Desafíos de la democracia incluyente*, cuya impresión corrió a cargo del Instituto Electoral del Estado de Querétaro. En el contenido destaca el “Prólogo”, el cual tiene a bien redactar Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot en su carácter de presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Esta obra cuenta con textos de la autoría de 18 personalidades, entre académicos, consejeros electorales del ámbito nacional y local, magistrados y secretarías de estudio y cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), politólogos y especialistas tanto de derecho constitucional como de derechos humanos, reunidos con la convicción de que la democracia es una y para todos.

En el marco del 40 aniversario de vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José (Costa Rica), y del 70 aniversario de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá) y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (París), María Pérez Cepeda y Carlos Rubén Eguiarte Mereles, consejeros electorales del Instituto Electoral del Estado de Que-

---

\* Contadora pública, licenciada en Derecho y maestra en Materia Electoral. Actualmente es consejera electoral en Durango. [cristina.campos@iepcdurango.mx](mailto:cristina.campos@iepcdurango.mx).

rétaro, tienen a bien coordinar los 17 artículos que integran las 355 páginas del libro aquí reseñado.

La primera parte de la obra, denominada “Tutela de los derechos políticos a la luz del sistema interamericano de protección de derechos humanos”, aborda cuatro temas que ubican al lector en un contexto amplio y progresivo respecto a la igualdad entre mujeres y hombres, destacando la importancia de los instrumentos normativos y procesales que permitan la igualdad de forma universal.

En las palabras de Fabiola Martínez Ramírez, ante la existencia de obligaciones internacionales adquiridas por el Estado mexicano, se deben respetar y garantizar los derechos humanos, mientras la perspectiva de género es hoy una condición necesaria para que se tenga un piso mínimo en la arquitectura del contenido esencial en la solución de controversias.

Jaime Arturo Verdín Pérez comparte que, en busca del fortalecimiento de los derechos humanos, se debe considerar también el de las instituciones democráticas, así como el desarrollo de normas que consigan condiciones justas basadas en la dignidad de la persona. Se trata de un artículo que va llevando de la mano al lector hacia el texto propuesto por Alfonso Herrera García, quien ofrece un panorama del sistema interamericano de derechos humanos, haciendo referencia al emblemático caso Castañeda Gutman.

Se concluye la primera parte del libro con el artículo “El principio procesal de no discriminación con referencia al 40 aniversario del ‘Pacto de San José’”, de Juan Rivera Hernández, en el que se incluyen comentarios de Eduardo Ferrer Mac-Gregor y se plantea el derecho de no discriminación como principio procesal.

“Rumbo a una democracia más incluyente” es el título del segundo apartado de la obra, que se integra por 13 artículos; cada uno sigue el esquema individual de introducción, desarrollo, conclusiones y referencias bibliográficas.

Mónica Aralí Soto Fregoso, con su tema “La auto adscripción de género en el registro de candidaturas a concejalías en el estado de Oaxaca”, hace visibles a las llamadas minorías, entendiendo como integrantes de estas a los grupos que históricamente han sufrido discriminación por cuestiones étnicas, lingüísticas, religiosas, de género, de discapacidad o por su orientación sexual. Con esta contextualización, se aborda la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF respecto a la postulación de candidaturas de personas transgénero, en cumplimiento del principio de paridad de género que deben observar los partidos políticos.

Continuando la línea se llega al artículo de Felipe de la Mata Pizaña, quien hace una reflexión acerca de qué es la democracia y por qué debe ser incluyente una participación política de las personas transgénero, las personas con discapacidad, los grupos indígenas, los migrantes, las minorías parlamentarias y los mexicanos por naturalización. También destaca en este apartado la consideración del autor respecto a la evaluación y ponderación de la paridad de género.

Beatriz Claudia Zavala Pérez aborda el tema del voto activo y pasivo al que tienen derecho las personas transgénero en México, haciendo referencia al principio de igualdad general, en el que se encuentra la igualdad jurídica, y va llevando de la mano al lector hacia sentencias y criterios jurisdiccionales, así como recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, hasta llegar a las acciones afirmativas y los protocolos de inclusión expedidos por el Instituto Nacional Electoral (INE), los cuales son de observancia y aplicación obligatoria en todas las elecciones del país.

A la lucha por la igualdad de las personas transgénero se suma Roselia Bustillo Marín, quien reseña un caso práctico y concreto en el que se enfrentaron personas muxes en Oaxaca que se identificaron como zapotecas con un tercer género, pues, siendo hombres, se caracterizan por adoptar roles femeninos, ya sea permanentemente o de manera ocasional.

Sin lugar a dudas, la tecnología avanza a pasos vertiginosos y la información hoy llega en tiempo real a casi todos los lugares del mundo. Sin embargo, no todas las personas tienen acceso a internet o a las redes sociales, lo cual hace notar Gerardo Romero Altamirano al considerar la brecha digital en México, marcando la discriminación y desventaja que sufren quienes se encuentran apartados de las discusiones y de la información que se genera en la red. Esto, debido a que en el país cerca de un tercio de la población no se conecta, ya sea por decisión propia o por alguna barrera que le impide el acceso.

Mónica Maccise Dauyhe y Fan Jua Rivas muestran cómo ha evolucionado la legislación en materia de cuotas de género, desde 1993 hasta 2014, y cómo, a pesar de los avances significativos, sigue siendo un desafío, para la democracia incluyente, la participación de la mujer en la vida política, pues a la par que se reconocen los derechos han surgido otros temas, como la violencia política contra las mujeres. De los avances mencionados, destaca el financiamiento para el gasto programado, su seguimiento y evaluación, así como los protocolos para promover el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

“El derecho a la representación política de los pueblos y comunidades indígenas” es el tema que aborda María Pérez Cepeda, el cual comienza con una numeralia que contextualiza los porcentajes de participación política que hay en México. Lo mismo sucede con otros grupos minoritarios: una lucha por el reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas a escala mundial. Existen instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, pero hace falta pasar de la teoría a la acción, pues a pesar de las acciones implementadas por el entonces Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral y los institutos electorales locales, en 2005 trascendió políticamente la representación de los pueblos indígenas, registrando desde entonces una fluctuación en los escaños que, elección tras elección, son alcanzados. Pérez Cepeda concluye señalando ocho temas pendientes, los cuales vale la pena considerar.

No se puede hablar de democracia moderna dejando de lado el pluralismo igualitario. En la voz de Rita Bell López Vences, el pluralismo implica el reconocimiento de la legitimidad del otro y la aceptación de la convivencia por encima de las diferencias. No se habla de mayorías y minorías, sino de respeto a identidades existentes. Se trata de generar un ambiente libre de prejuicios y violencia. En su artículo, denominado “Avances y retos en la participación política de las personas trans”, se aborda el asunto de las candidaturas de las falsas personas transgénero, los criterios del TEPJF y la actuación del instituto electoral de Oaxaca.

A pesar de los avances en materia de igualdad, Yolanda Elías Calles Cantú señala que los partidos políticos encontraron la forma de mantener excluidas a las mujeres de las candidaturas, lo que origina el planteamiento de la violencia política en razón de género, la cual tiene que ver con la vida familiar y laboral con roles disparejos impuestos, generalmente, para obstaculizar el desarrollo de la mujer. Se menciona la violencia durante las campañas y la discriminación en la distribución de recursos financieros y tiempos en radio y televisión, así como descalificaciones en el ejercicio de su gestión, una vez obtenido el triunfo en las urnas.

México no está aislado, por lo que la democracia incluyente encuentra sustento y fortaleza en tratados internacionales y debe visualizarse desde una “Perspectiva global”, como lo manifiesta Gema Nayeli Morales Martínez, quien se adentra en el estudio comparativo de las disposiciones reglamentarias que existen en varios países respecto a las garantías de inclusión de las personas con discapacidad y a las facilidades para el voto a distancia, el voto en prisión, en casa y en los hospitales.

Hablar del voto migrante en México lleva a reflexionar acerca de los esfuerzos y retos a los que se han enfrentado legisladores e implementadores de esta realidad debido a una participación menor que la esperada, lo cual representa un área de oportunidad para garantizar que el voto a distancia se pueda implementar sin menoscabo de la secrecía, certeza y libertad, características irrenunciables del sufragio. Yuri Beltrán hace una

exposición gráfica y explicativa analizando la participación electoral de los mexicanos en el extranjero, y propone el voto por internet como un mecanismo interesante para valorar en el futuro.

Luis Espíndola Morales, en su artículo “La protección de los derechos políticos de las personas con discapacidad”, hace una breve referencia contextual y un análisis de la regulación de los derechos políticos en el ámbito internacional para poder revisar algunos casos relevantes en el ámbito nacional, con énfasis en los precedentes relevantes emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las determinaciones del TEPJF, así como las medidas adoptadas por el INE y los institutos electorales locales.

Esta compilación de temas se concluye con Carlos Rubén Eguiarte Mejías, quien, con el artículo “Mujeres y hombres. Los mismos derechos en contextos asimétricos”, hace referencia a la igualdad de derechos que conlleva a ambos géneros el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a pesar de que las condiciones en las que participan mujeres y hombres en la política no guardan la simetría anhelada. Finaliza invitando a una reflexión que lleve a asumir el reto de la verdadera igualdad sustantiva y consolidar, así, una democracia paritaria.

Se vive de frente a una realidad de inclusión y las reformas en materia político-electoral deben garantizar el fortalecimiento democrático de México. Uno de los desafíos de los grupos minoritarios es hacerse notar y robustecer sus acuerdos de colaboración y participación con instituciones de toda índole, entre estas, las electorales.

Hoy en día, los institutos electorales son aliados y sus desafíos y esfuerzos van dirigidos a la educación cívica participativa y no discriminatoria, velando siempre por la dignificación de la persona, en la consolidación de un país donde la libertad y el pluralismo tienen cabida. Sirva el material comentado como muestra.

Daniel Zovatto. 2018. *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*. México: TEPJF/Tirant lo Blanch

Miguel Ángel Gutiérrez Salazar (México)\*

El proceso democratizador que vivió América Latina desde finales de la década de 1970 formó parte de un marco más amplio de apertura y transición a la democracia en el mundo, conocido como tercera ola democrática.

Dicho proceso global de democratización se caracterizó por el reconocimiento de los derechos humanos, civiles y políticos; el establecimiento de formas de economía de mercado menos controladas por el Estado, y, desde luego, la generación de nuevas reglas y procedimientos relacionados con el ejercicio de los derechos de asociación, organización, pensamiento y sufragio, así como la existencia de instituciones encargadas de administrar y controlar las decisiones políticas de gobierno.

Los procesos electorales, las reglas operativas de los comicios y las instituciones y los mecanismos creados durante la democratización latinoamericana desempeñaron un papel fundamental para superar los regímenes autoritarios y sentar las bases de gobiernos sustentados en el reconocimiento de la pluralidad de las sociedades.

A partir de la tercera ola democrática cobró mayor relevancia el análisis de las reformas político-electorales y de la ingeniería institucional de los

---

\* Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. [zelda600@hotmail.com](mailto:zelda600@hotmail.com).

gobiernos latinoamericanos como elemento importante para comprender el funcionamiento de las democracias del continente y el nivel de satisfacción o descontento social con esa forma de gobierno.

En ese tenor se inserta la obra *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*, de Daniel Zovatto, jurista, investigador, profesor y politólogo argentino, director regional para América Latina y el Caribe del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

El libro representa, desde esta óptica, una guía fundamental para quienes desean conocer las características de los sistemas electorales de las democracias latinoamericanas, su proceso de establecimiento, los órganos que los rigen, sus principales avances y los retos a superar para consolidar la gobernabilidad en estas democracias.

La obra se conforma por dos apartados introductorios y ocho capítulos, que se analizarán en líneas subsecuentes. Asimismo, el texto finaliza con las reflexiones del autor en un apartado de conclusiones, dos anexos y el rubro concerniente a la bibliografía consultada.

En virtud de su relevancia, a continuación se alude a y se enfatiza en el contenido de los capítulos de la obra reseñada.

## Capítulo I

El primer capítulo corresponde al estudio de la tercera ola democrática en Latinoamérica. El investigador expone sistemática y detalladamente el contexto democrático vigente en la región y su evolución desde 1978 hasta 2016.

De manera clara y didáctica se sintetiza el periodo previo a la instauración de la democracia en 18 países latinoamericanos.<sup>1</sup> De esta forma, se sientan las bases para comprender —por medio de un recuento del pasado autoritario— los cambios políticos, sociales, económicos y jurídicos.

---

<sup>1</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Posteriormente, se hace una revisión de la literatura comparada para conocer las principales causas que justificaron el paso del autoritarismo a la democracia en tres dimensiones: política, socioeconómica y la correspondiente a los factores problemáticos que enfrentan las democracias latinoamericanas, como la debilidad del Estado de derecho, la violencia, la corrupción, la desigualdad y la inseguridad ciudadana.

Para Daniel Zovatto, el avance conseguido a lo largo de 38 años en materia de elecciones libres y justas es significativo y digno de reconocer y apreciar. No obstante, persisten déficits importantes y problemas institucionales que afectan la estabilidad política, la gobernabilidad y el Estado de derecho.

La experiencia del investigador le permite sostener que el debate actual se centra ya no en elegir un régimen autoritario o uno democrático, sino en cómo construir más y mejor ciudadanía, cómo transitar de una democracia electoral a una de ciudadanos e instituciones y cómo diseñar y poner en marcha opciones político-institucionales democráticas capaces de resolver las nuevas demandas ciudadanas, sobre todo en relación con la pobreza y la equidad, en un contexto de compleja globalización (Zovatto 2018, 155).

## *Capítulo II*

El segundo capítulo de la obra analiza la conceptualización del término *governabilidad*, del cual hace una exposición detallada de la literatura especializada —clásica y contemporánea— de acuerdo con la concepción que diversos autores tienen al respecto. Como síntesis de este estudio, Zovatto afirma que el concepto de gobernabilidad ha sido cambiante y evolutivo (proteico) y el debate en torno a este en Latinoamérica puede abordarse al menos desde cuatro corrientes principales:

- 1) Gobernabilidad como eficacia (razón de Estado).
- 2) Gobernabilidad como posibilidad de dirigismo económico (desarrollo).

- 3) Gobernabilidad como legitimidad (buen gobierno).
- 4) Gobernabilidad como estabilidad sistémica (duración de la ley y de los mecanismos esenciales del Estado).

Una vez expresado lo anterior, se realiza un recorrido histórico del establecimiento de los regímenes presidencialistas en América Latina y se destacan tanto sus virtudes como la problemática que ha llevado a plantear en el debate académico y legislativo diversas modalidades para su aplicación (presidencialismo puro, predominante, atemperado, con matices parlamentarios y parlamentarizado) o sustitución (parlamentarismo).

A manera de colofón del capítulo, el autor de la obra reflexiona acerca del reto que enfrentan las democracias latinoamericanas para implementar reformas normativas de carácter político-electoral que les permitan contar con un sistema presidencial eficaz (sin degenerar en hiperpresidencialismo). Al respecto, propone combinar las limitaciones presidenciales constitucionales y legales (controles) con una división efectiva de poderes y un parlamento fuerte (Zovatto 2018, 195-6).

### *Capítulo III*

“Sistema electoral y gobernabilidad democrática” es el título del tercer capítulo, en el cual el autor estudia lo concerniente a las modificaciones al régimen electoral en América Latina y los aspectos vinculados con este, como la duración del mandato, la reelección, la simultaneidad de las elecciones, entre otros.

De forma introductoria, el capítulo identifica la importancia de los sistemas electorales como pivote de la democratización en Latinoamérica y como factor decisivo en algunas transiciones a la democracia en los últimos 38 años.

El libro clasifica los sistemas para la elección presidencial (mayoría relativa, absoluta con dos vueltas, etcétera) y para la elección legislativa (mayoría, representación proporcional, sistema mixto, mayoritario, etcé-

tera). A partir de esa clasificación, destaca la importancia que tiene el diseño específico de los sistemas electorales para cada país de la región.

Con posterioridad, se abordan las tendencias de reforma y el estado actual del sistema de elección presidencial en Latinoamérica, donde —según la lectura del autor— durante el periodo 1978-2016 se registró una tendencia a pasar del sistema de mayoría relativa al de mayoría a dos vueltas, o al de segunda vuelta con umbral reducido en la elección de presidente. El objetivo principal de tales reformas fue fortalecer la legitimidad de origen del candidato ganador o, en algunos casos, reducir las posibilidades de que un tercer partido alcanzara la presidencia (Zovatto 2018, 207).

A continuación, al igual que en el caso del sistema de elección presidencial, se analiza el correspondiente a la elección legislativa, el cual influye en los niveles de gobernabilidad y en la estructura y el funcionamiento del sistema de partidos políticos. Con claridad, se muestran las modificaciones que los 18 países estudiados han hecho a la composición de sus sistemas legislativos, tanto para las Cámaras bajas como para las Cámaras altas.

Otros aspectos abordados en este capítulo conciernen a la simultaneidad de las elecciones, la duración del mandato presidencial y la participación política de la mujer.

En el primer caso, la mayoría de los países latinoamericanos analizados (12 de 18) celebra las elecciones presidenciales y legislativas al mismo tiempo, lo cual tiene un impacto importante en la convergencia de fuerzas partidarias respecto a ambos poderes.

La duración del periodo presidencial en América Latina varía de cuatro a seis años. En nueve países, los periodos son de cuatro años; en otros siete países son quinquenales, y en dos (incluido México) son de seis años. Cabe destacar que en algunos se prevé la revocación de mandato presidencial y en otros, la reelección del titular del Ejecutivo, lo que incide en el tiempo total que puede permanecer en el poder.

En cuanto a la participación política de la mujer, el libro destaca los logros alcanzados en el aspecto normativo en el plano internacional para

incorporar como un deber de los estados la adopción de políticas de equidad de género. A decir del autor, el reto es ir más allá del reconocimiento de una condición jurídica presupuesta y objetivamente existente y reforzar los mecanismos e instrumentos electorales que contribuyan a la profundización de una democracia realmente representativa e incluyente.

Para concluir, se hace un balance de los cambios que han presentado los sistemas electorales latinoamericanos y se señala que, si bien durante estas tres décadas y media se han adoptado numerosas reformas, en su mayoría no han aliviado de manera sustancial los problemas de gobernabilidad ni tampoco han reforzado la credibilidad en las instituciones representativas de la región (Zovatto 2018, 248). Por ello, es fundamental explorar nuevas alternativas más allá de las reglas electorales, que permitan que los estados atiendan con eficacia las demandas ciudadanas en un contexto complejo, politizado y que afronta grandes retos en múltiples ámbitos de la vida cotidiana.

### *Capítulo IV*

El cuarto capítulo de *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)* se enfoca en el estudio de la figura del balotaje y la reelección en este continente.

Al respecto, el autor define el balotaje y explica su origen y sus modalidades. Al mismo tiempo, reflexiona acerca de las virtudes y debilidades que esta figura electoral ha tenido con el paso del tiempo en Latinoamérica, a la vez que explica las tendencias de la reversión de los resultados en elecciones con doble vuelta, su vinculación con la participación electoral y el desempeño de esta modalidad en contextos de reelección.

De acuerdo con el director regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional, el balotaje o la segunda vuelta electoral es cada vez más frecuente en estos países y ha adquirido una importancia mayor en la definición de las elecciones presidenciales.

Por otra parte, respecto a la reelección presidencial en la región, en la obra se exponen los conceptos relacionados y sus modalidades; asimismo, se pone de manifiesto el panorama general actual y las tendencias en las próximas reformas electorales.

A manera de cierre, se enuncian elementos a favor y en contra de la reelección. En opinión del autor, la fiebre reeleccionista que se vive significa una mala noticia para una región como esta, caracterizada por una marcada debilidad institucional, una crisis de los partidos políticos, una creciente personalización de la política y, en algunos países, el fenómeno del hiperpresidencialismo (Zovatto 2018, 288-9).

### *Capítulo V*

El quinto capítulo corresponde al estudio de los partidos políticos en la transición latinoamericana. Aquí se analiza el origen, la evolución e importancia de los partidos políticos y se afirma que su fortalecimiento constituye un tema central en la historia de la democratización en América Latina, pues hoy día resulta imposible hablar de democracia sin partidos políticos, ya que estos se han constituido en los principales articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad (Zovatto 2018, 295).

El texto pone de manifiesto que la evolución de los sistemas de partidos es variable en los países estudiados. En algunos se encuentran razonablemente institucionalizados, mientras que en otros no son capaces de mantener el apoyo ciudadano, las organizaciones políticas son débiles y los representantes muestran poca lealtad hacia los partidos que los llevaron al poder.

A lo largo del capítulo se hace un recorrido histórico de la constitucionalización de los partidos políticos en el mundo, con un enfoque particular en América Latina. El contenido expone las principales definiciones teóricas y legislativas de los partidos políticos en el continente y describe su naturaleza jurídica, las funciones que realizan (representación, participación, competencia por cargos públicos, etcétera) y su ubicación en el

marco normativo vigente (constituciones, leyes de partidos, códigos electorales o leyes especiales).

Posteriormente, en la obra se identifican los poderes u órganos del Estado que intervienen en la actividad de los partidos políticos (institutos electorales, tribunales, entre otros) y que inciden en temas como el reconocimiento, la cancelación, el financiamiento, la fiscalización o la resolución de conflictos internos.

Asimismo, se exponen ideas relevantes relacionadas con la caracterización de los partidos políticos en Latinoamérica, su estructura, el ejercicio de la democracia interna, así como el estado actual en dicho tema, sus tendencias y perspectivas.

De manera igualmente notable, se aborda en este apartado lo relativo al concepto y estado actual de las candidaturas independientes; a la vez, se pondera la figura del transfuguismo político como una problemática real, todavía en discusión y debate.

Además, el autor reflexiona en torno a las figuras de las coaliciones, alianzas y fusiones de los partidos políticos como mecanismos para maximizar sus posibilidades de éxito, o bien para lograr la permanencia de estos. Por último, se presentan las tendencias principales de la regulación jurídica de los partidos políticos latinoamericanos y se concluye sosteniendo que el objetivo principal de dicha regulación debe ser el mejoramiento de la representación y la gobernabilidad, así como el fortalecimiento del régimen democrático.

## *Capítulo VI*

En el capítulo sexto, denominado “El financiamiento político en América Latina”, se ofrece un estudio comparado de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en las 18 naciones latinoamericanas tras la revisión de los mecanismos de fiscalización, así como de las prohibiciones para el uso de recursos públicos mediante los cuales logran acceder al sistema político.

En este sentido, se presenta una justificación acerca de por qué y para qué regular esta temática con el fin de igualar las condiciones de competencia electoral; además, se plantean los riesgos que representa el financiamiento político en Latinoamérica, los cuales merecen un estudio particular (financiamiento ilegal, compra de influencias y conflictos de interés, inequidades electorales, desarticulación del sistema de partidos, pérdida de credibilidad, etcétera).

El investigador expone los instrumentos de regulación del financiamiento político y esquematiza sus modalidades (financiamiento público, privado y mixto). Resulta interesante el análisis de actualidad realizado, en el cual se ahonda en el origen y el destino de los recursos en los países latinoamericanos y, de forma didáctica, se concentra en una tabla la información recabada, para una mejor apreciación de los lectores.

Este mismo método pedagógico se emplea para explicar cómo se otorgan los recursos a los partidos políticos y las condiciones de acceso al financiamiento. En cuanto a este rubro, un tema importante es el acceso a los medios de comunicación, el cual es representado de forma comparada y con especificaciones de las prohibiciones y la manera en que se distribuye en cada nación. Por otro lado, de forma pormenorizada se exponen las prohibiciones al origen de las contribuciones privadas, así como los límites al gasto electoral. No menos significativo es el estudio de las atribuciones con que cuentan las autoridades de cada país para impartir justicia electoral.

Con el propósito de tratar la política de perspectiva de género, se muestran los datos duros acerca de la representación femenina y su incremento en los últimos años, sin dejar de lado lo que todavía queda por hacer y las propuestas serias para garantizar el establecimiento de cuotas de género y la equidad en la participación política.

En la conclusión de este apartado se menciona que, en materia de financiamiento, aún queda mucho camino por recorrer; es un tema sin resolver, con tintes sumamente políticos, pero no debe perderse de vista que

un sistema de financiamiento adecuado tiene que garantizar una competencia política abierta, libre y equitativa, contar con los niveles adecuados de transparencia y contribuir a fortalecer la confianza pública en los partidos, la política y la democracia.

## *Capítulo VII*

En el séptimo capítulo se explican en detalle el concepto y las funciones de los organismos electorales en las democracias latinoamericanas; asimismo, se subraya la importancia central de estos organismos como instituciones de primer orden en los sistemas políticos, en virtud de que muchas de sus decisiones versan respecto a asuntos de gran calado y afectan de manera definitiva el futuro y la estabilidad política (Zovatto 2018, 448).

A lo largo de este apartado se hace una revisión descriptiva del lugar que ocupan los organismos electorales en el aparato estatal de las naciones y se identifican tres modelos principales: el independiente, el gubernamental y el mixto.

Asimismo, se explican los mecanismos de selección de quienes integran los organismos electorales, entre los que destacan los modelos siguientes:

- 1) Dominado por un solo partido.
- 2) Mixto partidizado.
- 3) Independiente/mixto partidizado.
- 4) Independiente de los partidos.

En términos generales, el autor define la trayectoria histórica de los organismos electorales, que da inicio con su creación legislativa; prosigue con su elevación al rango constitucional, su transición de instancias temporales a permanentes, y —más recientemente— presenta una tendencia a la separación dual de funciones administrativas y jurisdiccionales. Estos elementos se destacan en el trabajo mediante cuadros comparativos que muestran las ideas principales.

Por último, se hace énfasis en la institucionalización y el perfeccionamiento de los órganos electorales —a partir de la tercera ola democrática— como garantes de la integridad electoral, cuya labor influye sustancialmente en la calidad democrática de las naciones.

### *Capítulo VIII*

En el octavo capítulo se hace una revisión de las instituciones de la democracia directa en América Latina, las cuales surgen a partir de la crisis de representación del sistema de partidos y el descontento creciente con la política (Zovatto 2018, 465). Los mecanismos de la democracia directa —de acuerdo con la lectura de Zovatto— coadyuvan en el proceso de manifestación del electorado a favor o en contra de una determinada propuesta.

En ese sentido, de forma panorámica se presentan las instituciones de la democracia directa contenidas en las constituciones latinoamericanas, con lo cual se puede advertir que hay una gran variedad de mecanismos que, en ocasiones, se encuentran previstos, aunque con diferentes denominaciones que cambian entre cada país, como puede ser el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la revocación de mandato, el cabildo abierto, etcétera.

Una parte medular de este capítulo es el análisis de la experiencia latinoamericana en el uso de los mecanismos de la democracia directa, por lo que, de forma didáctica, se muestra un cuadro que compara la aplicación de consultas populares en los 18 países analizados, el resultado y los efectos correspondientes, en el periodo comprendido entre 1978 y 2016. El estudio también incluye los temas de los que versó cada consulta y su comparativo porcentual con las demás naciones.

A manera de cierre, el autor señala que los mecanismos de la democracia directa son instrumentos fundamentales para contribuir a la democracia representativa.

### *Conclusiones*

Como reflexión más importante, se establece que América Latina puede reclamar una tradición democrática propia basada en la experiencia continua de más de tres décadas y media, durante las cuales ha construido, reformado, practicado y se ha ceñido al libreto básico de la democracia. El autor enfatiza los rasgos centrales, las características que definen el rostro de 38 años consecutivos de democracia latinoamericana, y evalúa las tendencias y los resultados alcanzados tras arduos procesos de reforma electoral.

Zovatto destaca que el siglo xx fue el siglo de la democracia, la gran ganadora de los choques ideológicos frente al nazismo, el fascismo y el comunismo, pero este camino no está exento de desafíos que atentan contra la calidad de la democracia, por lo que los ciudadanos han de perfeccionar y defender todos los días este ideal.

A manera de conclusión, cabe decir que *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*, de Daniel Zovatto, es una obra completa, sumamente documentada y redactada de forma comprensible, lo cual la vuelve accesible para el público en general y también para los especialistas en la materia. Lo anterior, en virtud de que el libro está apoyado en la experiencia teórica y práctica de su autor, por lo que constituye un referente para quienes deseen conocer, debatir y proponer en torno a los principales temas político-electorales que caracterizan a las democracias latinoamericanas de este tiempo.

## Marco Antonio Pérez De los Reyes. 2017. *Ética judicial electoral*. México: TEPJF

Alexander Reyes Guevara (México)\*

La evidente necesidad de que el comportamiento ético se generalice en la sociedad obliga a reflexionar acerca del concepto, su contenido, alcance e implementación en políticas públicas, porque es necesario fomentar conductas apegadas a los valores éticos con el fin de fortalecer el Estado democrático.

En el caso de la materia electoral, debido al pasado histórico de México respecto a la cultura de la ilegalidad durante las elecciones, así como por los diversos episodios de corrupción que permean en el terreno político, que van fomentando la desconfianza, es necesario tener instituciones electorales confiables y servidores públicos profesionales, cuyas prácticas se conduzcan con base en la ética.

Derivado de lo anterior, fortalecer el comportamiento ético debe ser prioridad, de modo que las medidas encaminadas a promoverlo deben provenir de diferentes frentes, sin que sea la excepción el de las autoridades electorales, entre las que se encuentran las jurisdiccionales.

Es así como cobra suma relevancia observar el tratamiento de la ética en el campo judicial electoral y cómo se ha orientado al desempeño de las instituciones jurisdiccionales responsables de conocer y resolver, en el

---

\* Investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. alexander.reyes@te.gob.mx.

ámbito de sus facultades, las impugnaciones que se interpongan en materia político-electoral.

Entre los escasos trabajos que tratan de abordar la ética en el terreno judicial electoral, tema de gran importancia, pero de bajo impacto mediático, se encuentra la obra de Pérez De los Reyes intitulada *Ética judicial electoral*, en la que propone entender las implicaciones de la ética como una ciencia de la filosofía y su derivación jurídica, de la que se desprende la ética judicial y la judicial electoral.

Además, para enriquecer su estudio y llevarlo al plano práctico, revisa sentencias de las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que están fundadas en el cumplimiento de principios éticos de carácter electoral; asimismo, realiza un sondeo de opinión acerca de la relación de la ética con las prácticas judiciales de los tribunales electorales.

Aunque el trabajo de Pérez De los Reyes es bien conocido en el campo electoral, así como en los del derecho romano e historia del derecho mexicano, cabe, en este punto, realizar una breve semblanza curricular: es doctor por la Universidad Nacional Autónoma de México, donde ha sido catedrático, al igual que en otras instituciones de educación superior, como la Universidad La Salle, la Universidad Iberoamericana y el Instituto Tecnológico Autónomo de México; su obra comprende libros tan destacados como *Historia del derecho mexicano*, así como múltiples artículos y materiales académicos. En paralelo a su vida académica, ha desarrollado una vasta carrera profesional que ha brindado solidez a su análisis; prueba de ello es su desempeño en el TEPJF, donde conjuga ambas vertientes al desarrollarse como profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral.

Es posiblemente la experiencia en el servicio público conjugada con las vivencias en el campo académico-docente lo que parece llevar a Pérez De los Reyes a preocuparse por que en la sociedad y las instituciones se apliquen valores éticos con el fin de evitar situaciones de caos social o ingo-

bernabilidad. Por lo tanto, es posible notar que —desde su perspectiva— es necesario fortalecer el comportamiento ético de manera continua y generalizada, ya que el obrar éticamente trae como consecuencia, sea cual sea la naturaleza de las acciones, el mejoramiento de todo el ámbito social.

Por lo anterior, el objetivo del libro es práctico, aunque, para ello, el autor deba reflexionar acerca de cuestiones filosóficas relacionadas con la ética, indagar en su desarrollo y desenvolvimiento histórico, así como en los ámbitos de aplicación, en los cuales se encuentra el derecho, su práctica profesional y la función de juzgar.

En ese sentido, al adentrarse en el desarrollo del libro, se observa que Pérez De los Reyes comienza analizando el concepto de ética, que entiende como la ciencia filosófica que estudia la fundamentación y la dimensión de la conducta humana en un ámbito referencial valorativo. Los temas que trata permiten a los interesados en el comportamiento social comprender su causalidad y las posibles políticas públicas que deben instrumentarse para superar situaciones de franca patología social.

El autor considera que la ética se ubica en el campo de la filosofía práctica o aplicativa; a su vez, la ética se divide en dos: general o teórica y particular o aplicada. Esta última es la que le interesa para las finalidades del libro, porque la existencia de esa parte aplicativa permite la fundación y el desarrollo de áreas especiales de la ética, como la referente al campo de los abogados.

Posteriormente, Pérez De los Reyes realiza una distinción entre moral, axiología, teleología y deontología. Considera que la moral es la toma de decisiones respecto de la conducta personal, en cada uno de los actos que la integran en el día a día, independientemente del grado de instrucción y de la posición social en que se encuentre inmerso el sujeto. En cuanto a la axiología, refiere que se trata de una disciplina filosófica que forma parte de la ética y que busca estudiar en qué consiste un valor determinado. Por otra parte, la teleología es la disciplina filosófica que estudia los fines que motivan la conducta de las personas; esto es, investiga

qué persigue un sujeto al conducirse de una determinada manera. Por último, para él, la deontología es la asignatura que se propone señalar los valores que deben orientar la conducta específica de determinadas actividades humanas.

El objetivo del autor en sus primeros apartados es desmenuzar la ética, para así poder entender por qué el derecho debe apoyarse en ella, como una ciencia que permite emitir juicios de los valores y los actos de los seres humanos.

En el apartado “Origen y desarrollo histórico de la ética”, Pérez De los Reyes lleva a cabo un recorrido panorámico por la historia de la filosofía, con la intención de exponer las ideas de los principales filósofos y sus disertaciones acerca de la ética y el derecho. Tal recorrido incluye el pensamiento de filósofos chinos, pero, principalmente, se centra en las teorías eurocentristas de la antigua Grecia y de las épocas medieval, renacentista y moderna.

Después de realizar el recorrido panorámico, el autor dirige el texto hacia el contexto de las instituciones, por lo que, en el apartado “La ética y el servidor público de carácter administrativo”, expone la siguiente idea:

Las personas han vivido en un sistema conductual sustentado por un régimen jurídico aplicado por autoridades de distintos rangos, las cuales son las responsables de atender los requerimientos específicos de la comunidad. En consecuencia, cualquier persona se encuentra en su experiencia inmediata con el poder público. De esta suerte, debe adecuar su conducta a los parámetros que la autoridad ha estandarizado mediante la expedición de distintas normas, por ejemplo, al tramitar un pasaporte, conducir un automóvil, instalar un negocio o pagar sus impuestos (2017, 47).

Desde la perspectiva de Pérez De los Reyes, el ser humano se ha enfrentado a la administración pública para atender cualquier situación de su vida privada que requiere realizarse conforme a la ley, por ejemplo, el

nacimiento, el matrimonio y la defunción, por lo que ello no resulta ser menor, sino de gran importancia. Lo relevante de la relación entre los individuos y la administración pública, desde la óptica del libro, es comprender que:

La opinión positiva o negativa que al individuo en general le merezca el desempeño del gobierno está determinada en buena medida por la eficiencia o ineficiencia de éste como responsable de la prestación de servicios públicos (2017, 47).

Es así que la ruta emprendida por Pérez De los Reyes hace manifiesto que los titulares de los órganos de gobierno que tienen la responsabilidad de la administración pública son susceptibles de cometer conductas inapropiadas en su desempeño, por ello es necesario replantear el tipo de organización, estructura y funciones de toda la maquinaria administrativa del país, a fin de superar las prácticas anquilosadas que la limitan; a la vez, se requiere determinar políticas de información y de formación de una ciudadanía responsable, consciente y comprometida.

A Pérez De los Reyes le interesa justificar el papel de la ética en el campo jurídico porque considera que existe la necesidad de normar la conducta de los juristas mediante esquemas éticos, muchos de los cuales pueden resultar sumamente estrictos, dado que la sociedad en general exige que quien imparte justicia sea en sí mismo un modelo de virtudes ciudadanas. Así, el autor considera que:

La ética jurídica se constituye como una ciencia aplicada que se desprende de la ética en general para analizar su incidencia en el desempeño profesional del derecho. En consecuencia, la ética jurídica busca establecer normas de conducta fundamentadas en principios de validez universal que garanticen un modo aceptable de convivencia en medio de la diversidad de conductas humanas (2017, 58).

De acuerdo con el desarrollo argumentativo anterior,

cada sociedad presenta un mayor o menor índice de estabilidad y de gobernabilidad, en la medida en que sus individuos adecuen sus conductas a los parámetros éticos culturalmente aceptados, en grados significativos (2017, 54).

Posteriormente, el autor dirige al lector hacia la ética judicial, la cual considera como una rama especializada o aplicada al ámbito del desempeño de los miembros de la Judicatura. Dicha ética puede conceptualizarse como una ciencia filosófica aplicada que estudia la fundamentación y la dimensión de la conducta de los servidores públicos adscritos al desempeño de la función jurisdiccional.

Lo anterior busca reafirmar la idea para demostrar que se debe entender que hay una necesidad de estructurar un código ético aplicable para quien juzga y otro para quienes se desempeñan como secretarios, actuarios y personal jurisdiccional en general, en virtud de que cada quien tiene asignadas funciones diferentes, aunque estén vinculadas de forma directa.

Pérez De los Reyes impone una necesidad justificada por exponer la corriente latinoamericana que tiende a fijar, con la mayor precisión posible, las conductas éticamente válidas que deben regir las actividades jurisdiccionales en cualquiera de sus ámbitos de aplicación, y agrega:

Esta preocupación por la ética judicial obedece, entre otras razones, a que tradicionalmente los tribunales suelen ser instituciones en las que se desarrollan conductas incorrectas, como la corrupción, el tráfico de influencias, la impunidad, el cohecho, la simulación, el fraude a la ley, la inequidad, la preferencia de género, la injusticia, la desproporción punitiva, la ineficiencia y más. Todas estas conductas han dejado al paso de los siglos una secuela de descrédito social que tanto perjudica el establecimiento de una cultura

de legalidad, pues los gobernados prefieren utilizar caminos clandestinos e ilícitos para alcanzar sus fines procesales (2017, 80).

En el apartado “Práctica de la ética judicial electoral”, el autor se centra en estudiar si los principios éticos de la función electoral han sido aplicados en la resolución de asuntos, y encuentra que tanto la Sala Superior como las salas regionales del TEPJF observan el cumplimiento de dichos principios. En el caso de los tribunales locales, se reconoce que las decisiones acatan los principios éticos, lo que otorga una imagen de confiabilidad a las instituciones judiciales electorales de todo el país.

Respecto al apartado “Ética judicial electoral en el derecho comparado”, Pérez De los Reyes realiza un balance de la ética judicial en otros países de América Latina con la intención exponer el avance logrado en el tema, además de comparar el contenido de los distintos códigos en la materia para encontrar puntos de concordancia y de diferencia.

Por último, en “Opinión que se tiene de los operadores jurisdiccionales electorales”, se presentan los resultados de una encuesta de opinión realizada a jóvenes estudiantes, en la que encontró que es notoria la desconfianza en el buen desempeño de todos los tribunales del país, en particular, los encargados de la justicia electoral, lo cual enciende focos rojos en el urgente cambio que se requiere en la percepción.

El libro es muy recomendable, porque si bien se ha avanzado con las sucesivas reformas político-electorales que ha tenido el país en los últimos 20 años, esta labor es todavía mayúscula; basta con pensar en la necesidad de un cambio completo de cultura que eche por tierra mitos y realidades derrotistas y corruptas, para crear una nueva mentalidad de superación y de triunfo.

Para terminar, en coincidencia con el autor, es indudable que mejorar profesional y éticamente el desempeño de los juzgadores electorales no basta para alcanzar a plenitud la llamada cultura de la legalidad, pero sí contribuye de forma significativa a ello.

Leopoldo Gama Leyva. 2019.  
*Derechos, democracia y jueces.*  
*Modelos de filosofía constitucional.*  
Madrid: Marcial Pons

Alonso Vázquez Moyers (México)\*

Las aporías en el derecho, piensa Jesús Ignacio Martínez (1999), suelen considerarse marginales o escasas; en su trabajo, recuerda que Theodor Viehweg sostenía que un hombre de leyes se enfrenta constantemente a ellas, de las que no puede liberarse. La obra *Derechos, democracia y jueces. Modelos de filosofía constitucional*, de Leopoldo Gama Leyva, es una constatación de la necesidad de las aporías, así como una crítica hacia los modelos constitucionales que las entienden como un problema que puede ser superado.

De acuerdo con Gama Leyva, la filosofía constitucional se enfrenta al problema de la articulación entre los derechos, la democracia y el control judicial. Un modelo exitoso debería diluir esas tensiones internas. De ahí que su propuesta sea un modelo de constitucionalismo deliberativo, opuesto a los modelos sustantivista y procedimentalista.

Acaso la aporía más grande en las democracias liberales modernas se encuentra en la tensión entre la soberanía popular como portadora de la legitimidad democrática para construir la legislación y la revisión constitucional. De esta manera, los primeros tres capítulos del libro se dedican al análisis crítico de los modelos que han intentado salir de la paradoja.

---

\* Candidato a doctor por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. [alonso-moyers@hotmail.com](mailto:alonso-moyers@hotmail.com).

El modelo sustantivista, que tiene en el jurista Ronald Dworkin a uno de sus exponentes de mayor relevancia, supone que el control constitucional es necesario en tanto institución cuidadora de los resultados del procedimiento democrático; es decir, la democracia no se reduce únicamente a los procesos formales que derivan en la elección de representantes y, al mismo tiempo, aseguran que los resultados se correspondan con la voluntad popular expresada en las urnas. Como precondition de la democracia, pues, no basta un sistema de reglas que establezca procedimientos para la toma de decisiones colectivas vinculantes. En cambio, el modelo de Dworkin plantea que, para ser legítimamente democrático, un sistema debe garantizar cierto contenido sustantivo en las leyes. De ahí que los juzgadores puedan, en una controversia, señalar la falta de contenido de una ley y, con ello, declararla inválida.

Por su parte, la crítica procedimental presenta una visión distinta del problema inherente a las sociedades complejas. En vez de preguntarse qué debe prevalecer en términos de contenido, los modelos procedimentalistas responden al quién y al cómo deben decidirse las controversias de derecho.

En el modelo procedimentalista de Jeremy Waldron, el control judicial queda descartado ante la primacía del poder mayoritario. Así, el debate entre ambos autores muestra la aporía: democracia, entendida como un acuerdo colectivo, contra derechos humanos, de naturaleza eminentemente individual. Entonces, ¿cómo se resuelve de mejor manera esa tensión? Waldron cree que mediante los parlamentos, mientras que Dworkin señala a los tribunales constitucionales.

En el tercer capítulo se presenta un análisis del modelo de constitucionalismo deliberativo según la propuesta de Carlos S. Nino, quien tuvo intereses intelectuales que ahondaron en la filosofía y sociología del derecho y la pragmática jurídica.

De acuerdo con el análisis de Gama Leyva —doctor en Derecho por la Universidad de Alicante y alumno de algunos de los más destacados teóricos de la argumentación jurídica, como Manuel Atienza y Juan Ruiz

Manero—, la posición de Nino frente a la democracia constitucional se comprende, sobre todo, a partir de las siguientes ideas. Por un lado, la relación entre el derecho y la moral como elemento para entender la justificación de los derechos; por otro, la relación entre moral y política que deriva en el procedimiento democrático. Finalmente, la relación entre derecho y política que engloba las tres esferas: derecho, moral y política. Derivada de ese vínculo, la Constitución es una práctica social que contiene una racionalidad específica. De esta manera, la democracia aparece como un espacio de deliberación, que dota al resultado de esta, es decir, a las leyes, de un componente moral. Hasta ahí, el control constitucional de las leyes quedaría excluido. No obstante, los tribunales constitucionales estarían legitimados para intervenir en tres circunstancias relativamente excepcionales. La primera, respecto de las garantías que el propio sistema constitucional debe imprimirles a los procedimientos democráticos. La segunda se refiere a la defensa de la autonomía de las personas. Una tercera circunstancia señala la preservación de la práctica constitucional vigente. De tal suerte, comenta Gama Leyva, el constitucionalismo deliberativo pretende resolver la aporía que se presenta entre los modelos sustantivista y procedimentalista mediante la restricción de las esferas de intervención judicial a partir de la premisa del contenido moral que tienen las leyes democráticas, producto de la deliberación.

En el cuarto y último capítulo se presenta la propuesta de un modelo al que el autor denomina equilibrado, que tiene sus raíces en el constitucionalismo deliberativo, pero abreva de la filosofía político-jurídica de John Rawls. La pregunta que trata de responder es cómo resolver la tensión entre la forma y la sustancia o entre el valor intrínseco y el instrumental de un esquema político. En el capítulo, Gama Leyva no rehúye a señalar la inevitabilidad de las aporías resultantes de las teorías democráticas: procedimiento frente a la sustancia, la forma y el contenido, valor del mecanismo frente a los resultados. El modelo propuesto entiende a la democracia como un caso de justicia procesal cuasipura que acepta que las decisio-

nes del sistema democrático puedan ser sustantivamente incorrectas. Si bien el derecho es justificado a partir de esta propuesta desde un punto de vista procedimental, la corrección sustantiva de las decisiones no pierde importancia.

Entonces, ¿si hay que elegir un procedimiento democrático fuerte, habrá que reducir sus alcances decisionales? ¿Ampliar la capacidad decisional de la democracia necesariamente reduce el espacio del coto vedado? Cada uno de esos supuestos conlleva un tipo de problema; se procurará que

el procedimiento arroje los mejores resultados mediante el atrincheramiento de los derechos custodiados por la judicatura, la consecuencia será reducir el espacio de acción de la democracia. Si, por el contrario, extendemos su potencial para atender todo tipo de cuestiones, la consecuencia sería renunciar al aseguramiento previo de los requisitos que le dan valor (Gama 2019, 276).

Ahí, el modelo deliberativo se presenta como un modo de resolver parcialmente la paradoja al combinar ambas perspectivas y que, al mismo tiempo, incorpora el valor instrumental de un sistema para agregar preferencias y tomar decisiones colectivas vinculantes; sin embargo, los requerimientos sustantivos externos al procedimiento no son claros o definitivos.

De esta manera, el procedimiento democrático se revela intrínsecamente valioso y garantiza, desde el punto de vista sustantivo, la producción de resultados correctos al incorporar esquemas de decisión no mayoritarios. Se trata de un modelo, en palabras de Gama Leyva, sensible al pluralismo político y a los desacuerdos sustantivos. Y como se incluye la posibilidad de que el Legislativo —cuerpo cuya deliberación adquiere un papel central en el modelo— adopte decisiones equivocadas, debe contarse también con un remedio constitucional que, al mismo tiempo que corrija el error, introduzca formas para reflexionar acerca de las necesidades de la comunidad. Según destaca Gama Leyva, la construcción de los derechos

es dinámica y, como tal, sus alcances no pueden excluir a otros órganos de deliberación, como son las cortes democráticas.

La crítica que cabe hacer al texto es la misma que podría hacerse de todo modelo formalista, ya que parte de las condiciones ideales en las que se supone que se llevan a cabo los discursos jurídicos y políticos. Se construyen esas esferas como independientes a las influencias de otros grupos de interés, que, en ocasiones, llegan a verse como anomalías, aunque no son sino una regularidad que se soslaya.

### *Fuente consultada*

Martínez, Jesús Ignacio. 1999. "Aporías del derecho". *Anuario de Filosofía del Derecho* XVI (enero): 61-80.

Martín Echeverría  
y Rubén González Macías,  
coords. 2019. *Comunicación política  
y crisis de la democracia. Nuevos entornos  
y desafíos*. Ciudad de México:  
Tirant lo Blanch/BUAP

Luis Jaime González Alcaraz (México)\*

La relación entre comunicación y política es insoluble; por ello, en el marco de los sistemas democráticos resulta fundamental estudiar y evaluar de manera continua las relaciones entre el ámbito de la política y el de la comunicación pública, pues dichas interacciones constituyen un eje que permite fortalecer o deteriorar la calidad del funcionamiento del sistema mismo.

De manera particular, el rol de los medios de comunicación —tanto los tradicionales como los generados por las nuevas tecnologías de la información— es clave para comprender los procesos de socialización de los asuntos públicos y la participación ciudadana en el ámbito político. La prensa, el radio y la televisión han desempeñado históricamente un papel aventajado en el establecimiento de la agenda pública y política, así como en la generación de la opinión pública, pues han sido interlocutores privilegiados con las élites que detentan los poderes económico y político, y ha sido mediante los discursos que estos medios han puesto en circulación en el espacio público que los ciudadanos han interactuado con el ámbito de

---

\* Doctor en Ciencias Sociales. Comunicólogo de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [gonzalezalcaraz@yahoo.com](mailto:gonzalezalcaraz@yahoo.com).

la política. En años recientes, los nuevos medios sociodigitales —las redes sociales— han irrumpido en el espacio público para generar nuevas formas de interacción en las que la ciudadanía ha podido dejar de ser un mero receptor de mensajes para convertirse en un emisor/productor de contenidos. Esto ha generado nuevas dinámicas de comunicación, pues tanto la ciudadanía como los actores políticos tienen la posibilidad de interactuar de manera directa en las plataformas digitales.

A su vez, los actores político-electorales han encontrado en las nuevas tecnologías de la información herramientas que posibilitan el desarrollo de estrategias de campaña altamente efectivas para orientar las preferencias y la toma de decisiones de los electores mediante datos que estos mismos proporcionan —de manera consciente e inconsciente— en su tránsito cotidiano por las plataformas digitales (Chul Han 2017).

Todo ello ha generado un nuevo entorno en el que la comunicación pública y la política deben interactuar. En este marco, la obra coordinada por Martín Echeverría y Rubén González Macías, *Comunicación política y crisis de la democracia. Nuevos entornos y desafíos*, puede pensarse como un trabajo que busca sumarse al creciente debate acerca del rol de los medios de comunicación en el ámbito de la vida pública y política. Concretamente, este libro resultó de una convocatoria emitida por la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC) e incluye cuatro trabajos que fueron dictaminados de forma positiva por un comité formado por 24 investigadores, quienes revisaron en total 22 textos que originalmente se recibieron. Cada uno de los documentos cuenta con un enfoque teórico y metodológico diferente; de esta manera, se abona al análisis empírico de la comunicación política y el periodismo en México.

La obra parte de una premisa fundamental: no solo la democracia está en crisis, también lo está la comunicación política. A partir de una exhaustiva revisión de la literatura sobre el funcionamiento de los sistemas político y mediático mexicanos, los coordinadores dan cuenta de un estudio introductorio que delinea el panorama contemporáneo respecto de los princi-

pales aspectos problemáticos que guarda la relación entre dichos sistemas (Echeverría y González 2019, 10-20):

- 1) La ineficaz operación del llamado modelo de comunicación política generado a partir de la reforma político-electoral de 2007-2008, en el cual predomina una visión partidocéntrica de la comunicación como persuasión, en detrimento de la participación de la ciudadanía, que se concibe como mera espectadora de los procesos de comunicación político-electoral.
- 2) La inacabada modernización del sistema mediático, orientado hacia los intereses de mercado y al servicio de los grupos de poder.
- 3) La baja autonomía del periodismo, que se orienta fundamentalmente al entretenimiento y la espectacularización, y, por tanto, no ejerce una función sociopolítica que coadyuve a la producción y difusión de información útil para la participación ciudadana en la vida pública.

Con este marco como referencia general, los cuatro trabajos que integran la obra, resultantes de investigaciones empíricas, dan cuenta de diversos fenómenos comunicativos vigentes: el rol de las redes sociales en la distribución de rumores que inciden en el funcionamiento de las sociedades; la participación política en línea de los ciudadanos durante las campañas para la elección de candidatos; el contenido de mensajes difundidos por televisión durante las campañas electorales, y la interacción entre el periodismo y la comunicación política.

El primero de los capítulos: “Determinantes de la creencia y difusión de rumores de violencia en Acapulco”, de Jorge Luis Triana Sánchez, indaga respecto de los factores sociodemográficos que determinan la credibilidad de ciertos rumores y su distribución. El estudio resulta relevante porque las nuevas plataformas digitales de interacción social, como Facebook y WhatsApp, han potenciado la difusión de información de todo tipo entre individuos y grupos de personas. En el caso que se presenta, se observa

la probabilidad de distribución de rumores respecto a actos de violencia organizada en la ciudad turística de Acapulco; ello, a raíz de la difusión de información diversa acerca de enfrentamientos entre carteles, la cual se compartió entre la población y provocó el cierre temporal de comercios y el éxodo de turistas de ciertos hoteles, entre otras situaciones de pánico social.

Para el autor, el rumor constituye “un simple acto de comunicación entre un emisor y un receptor” (Triana 2019, 34). Como conclusiones del trabajo, resalta que las personas con mayor grado de formación académica son menos propensas a difundirlos y que los actos de violencia relacionados con el crimen organizado en el contexto inmediato funcionan como un factor que incide en la distribución de rumores al respecto. No obstante la relevancia de dichas conclusiones, el trabajo permite advertir unos efectos aún mayores, debido a que la difusión de rumores trasciende el acto comunicativo en sí y genera consecuencias de alcance social, económico o político, lo que permite evidenciar el poder de las nuevas plataformas para movilizar a individuos e instituciones no solo en el mundo digital, sino en el plano analógico o material en el que se produce y reproduce la vida social.

En el segundo capítulo de la obra, el trabajo “Efecto del seguimiento de las elecciones en medios sociales sobre la participación política *online*”, de Carlos Muñiz, Martín Echeverría, Alma Rosa Saldierna y Alejandra Rodríguez Estrada, parte del supuesto de que es dable considerar al consumo de medios como uno de los factores que pueden incidir en la expresión de la participación política, en particular durante los procesos electorales, en cuyo contexto los medios de comunicación tradicionales y los nuevos medios sociodigitales contribuirían a la generación de un compromiso político entre los ciudadanos.

Una de las interrogantes centrales de este trabajo es si la atención que se presta a los contenidos acerca de política en los medios denominados sociales durante las campañas electorales influye en los niveles de participación política en línea mostrados por la ciudadanía durante el periodo electoral correspondiente. Al respecto, los autores señalan que en México,

junto con los medios tradicionales, las redes sociales tienen el poder de generar agenda y establecer estrategias de campaña, pero también son utilizadas para consumir información sobre política, por lo que tienen la capacidad de impactar en la participación de la ciudadanía en el terreno digital, por ejemplo, mediante la solicitud y distribución de información al respecto. Así, una de las conclusiones más relevantes que presenta este trabajo es que los contenidos que circulan en las redes sociales pueden generar o incentivar procesos de movilización social en línea, pero ello no implica procesos de aprendizaje político que orienten una participación más reflexiva.

Maxwell MacCombs (2004) ha señalado desde los postulados de la teoría de la *agenda setting* que los medios de comunicación tienen el poder de establecer la agenda pública y política y orientar las prioridades del público, de modo que la forma en que estos presenten la información durante los procesos electorales tendría la facultad de orientar las preferencias y acciones de las personas que han estado expuestas a los contenidos mediáticos. Si bien esta teoría se originó en el análisis de la prensa y los medios tradicionales, en el contexto de los hallazgos señalados abre posibilidades para pensar respecto a los efectos del consumo de contenidos distribuidos mediante las redes sociales en relación con los medios tradicionales, así como las consecuencias que ello conlleva para la construcción de una cultura democrática participativa.

En el tercer capítulo de la obra, el trabajo de Luis Fernando Sánchez Murillo, “Las propuestas de los candidatos a gobernador en México en el periodo 2009-2015”, analiza la calidad informativa de la publicidad electoral televisiva de distintos candidatos a gobernador del Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 39 procesos electorales desarrollados en diferentes entidades del país entre 2009 y 2015.

Lo anterior toma como referencia el llamado modelo de comunicación político-electoral en México, generado a partir de la reforma en la materia de 2007-2008 y reforzado con la reforma electoral de 2014. Dicho modelo

dio por finalizado un lucrativo negocio mediante el cual los partidos políticos designaban la mayor parte de su presupuesto para campañas electorales a la compra de espacios publicitarios en los medios de comunicación. Así, a partir de la reforma se asignaron tiempos del Estado para la difusión de mensajes en radio y televisión durante las campañas, pues ello supondría el acceso equitativo de todos los actores políticos al espacio mediático.

Dicha medida suponía que los candidatos promoverían mensajes con mayores propuestas de política pública y reflexión ciudadana, en detrimento de mensajes superficiales con enfoque de mercadotecnia. No obstante, el estudio que se presenta encontró que menos de una tercera parte de los *spots* difundidos incluyeron alguna propuesta de gobierno; así, se corroboró una vez más que la utilización y priorización del *spot* publicitario favorece la difusión de contenidos superficiales, en perjuicio de una información sustantiva que favorezca la toma de decisiones. Como consecuencia de lo anterior, puede decirse que la *spotización* que promueve el modelo de comunicación político-electoral vigente contribuye a la producción de la información electoral de baja calidad, toda vez que los contenidos no se orientan de forma prioritaria a la discusión de asuntos públicos. En tal sentido, y como ha señalado Karolina M. Gilas:

El canalizar la comunicación entre los partidos y la sociedad a través de los *spots*, que convierte esa comunicación en un proceso unidireccional, definitivamente no es la mejor manera de fomentar el debate, el intercambio de opiniones y asegurar el acceso a la información. Al contrario [...] ese modelo pone a la comunicación política en el mismo plano que a la comercial, pues lleva a la utilización de herramientas de mercadotecnia y vacía la comunicación de contenidos. Los promocionales cortos, de 20 y 30 segundos de duración, tienen su lógica: para ser recordados, se exige presentar un mensaje simple, fuerte y esquemático, acompañado por imágenes expresivas. Con ello se da una banalización de la comunicación durante las campañas (Gilas 2016, 48).

En suma, el trabajo evidencia la crisis del modelo comunicacional en el ámbito político-electoral, que, a su vez, constituye uno de los elementos que acentúan la crisis del sistema democrático mexicano, el cual es incapaz de construir una reglamentación que fomente un verdadero sistema de interacción comunicativa entre los actores políticos y la ciudadanía.

El cuarto capítulo de la obra: “La puerta giratoria entre el periodismo y la comunicación política en Sonora”, de Víctor Hugo Reyna, aborda uno de los fenómenos más sintomáticos del periodismo mexicano contemporáneo: su precariedad frente a los cotos de poder.

Desde su origen, señala el autor, “la comunicación política en México se ha orientado a ocultar los actos de corrupción e incompetencia de la clase política antes que a contribuir al proceso de democratización” (Reyna 2019, 115). Desde esa perspectiva aborda el fenómeno denominado puerta giratoria entre el periodismo y la comunicación política a partir de un estudio de caso en Sonora, mediante el cual se explican las razones por las que reconocidos periodistas y jóvenes con carreras promisorias cambiaron las salas de redacción por las oficinas de comunicación social del gobierno estatal. Como consecuencia de ello, la prensa sonorenses se vio despojada de reporteros debido a las precarias condiciones laborales que ofrecen sus empleadores, así como por la influencia ejercida por el grupo de poder para lograr la censura de ciertas coberturas periodísticas.

Una de las consecuencias de lo anterior es el deterioro de la democracia sonorenses, que se vació de periodistas talentosos y con experiencia en la cobertura de asuntos sumamente relevantes para la vida pública.

En suma, los trabajos que integran esta obra dan cuenta de fenómenos y problemas actuales que, desde el campo de la comunicación, evidencian la necesidad de fortalecer mecanismos, procesos y normas que posibiliten el robustecimiento del espacio público como el lugar indispensable para la generación del diálogo, la reflexión, deliberación y acción respecto a las cuestiones que atañen a la vida colectiva. La evidencia empírica mostrada da cuenta de que el uso de las nuevas tecnologías de la información y las

interacciones que ocurren en el espacio digital tienen consecuencias que se materializan en los ámbitos de la economía y de la política e, indudablemente, en la vida de las personas. Asimismo, muestra que la distribución del poder y las interacciones entre los sistemas político y mediático demandan una democratización urgente que dé voz no solo a los representantes, sino también a sus representados.

Sin duda, la obra presenta un diagnóstico nada alentador de la situación de la comunicación política en México, pero justamente por ello tiene la capacidad de fomentar la reflexión y el estudio de los desafíos a los que la sociedad se enfrenta ante fenómenos comunicativos históricamente reconocidos y ante aquellos que se presentan como emergentes y configurativos de nuevas dinámicas de significación, interacción y construcción de la vida social y política mexicana.

### *Fuentes consultadas*

- Chul Han, Byung. 2017. *Psicopolítica. Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Barcelona: Herder.
- Gilas, Karolina M. 2016. *Sistema de comunicación política a partir de la reforma de 2014*. México: TEPJF.
- McCombs, Maxwell. 2004. *Setting the agenda: the mass media and public opinion*. Cambridge: Polity Press.

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 las secciones “Reseñas” y “Cultural”, la extensión deberá ser de entre 3 y 8 cuartillas.
- Todo trabajo propuesto para su publicación deberá incluir el título en español e inglés.

- Toda colaboración, con excepción de las publicadas en las secciones “Reseñas” y “Cultural”, 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.<sup>a</sup> 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 dicte 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:

<https://www.te.gob.mx/eje/>  
(+52) 55 5722 4000, extensiones 4169 y 4108.  
[justicia.electoral@te.gob.mx](mailto:justicia.electoral@te.gob.mx).

Virginia 68, Parque San Andrés,  
Coyoacán, 04040, 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 and Cultural sections, submissions should be between 3 and 8 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.<sup>a</sup> 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/>  
(+52) 55 5722 4000, extensions 4169 and 4108.  
[justicia.electoral@te.gob.mx](mailto:justicia.electoral@te.gob.mx).

Virginia 68, Parque San Andrés,  
Coyoacán, 04040, Ciudad de México.

*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 respectivos 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 transformación 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 diciembre 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 December 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.