

JUSTICIA ELECTORAL.

Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Vol. 1, núm. 29 · Enero-junio, 2022 | ISSN 0188-7998

Hacia un protocolo aplicable a los recuentos judiciales. La praxis en la elección de la gubernatura de Campeche en 2021 desde la Sala Regional Xalapa

Enrique Figueroa Ávila

Efectos de las sentencias SUP-RAP-121/2020 y acumulados y SUP-RAP-21/2021 y acumulados y su impacto en la definición de las acciones afirmativas

Mónica Vallado González

Intervención sindical en la conformación de partidos políticos. Reconstrucción del estándar para acreditar su injerencia

Alejandro Olvera Fuentes



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



JUSTICIA ELECTORAL.

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

ISSN 0188-7998

Vol. 1, núm. 29
Enero-junio, 2022

342.702
J888e
2023
N. 29

Justicia Electoral : Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. -- Vol. 1, núm. 29 (enero-junio, 2022). -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2023.

197 páginas : diagramas, ilustraciones ; 22 cm

Periodicidad: semestral.

Indizado en: Latindex -- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas -- Biblioteca jurídica virtual.

La publicación inicia en: vol. 1, núm. 1, 1992.

ISSN 0188-7998.

1. Justicia electoral - Medios de impugnación electoral - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2. Derecho electoral - México. 3. Derechos políticos. 4. Derechos de los grupos en estado de vulnerabilidad - Derechos de las mujeres. 5. Reección - México. I. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
vol. 1, núm. 29,
enero-junio, 2022.

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 28 23 00, exts. 4208 y 4108.

Edición y distribución: Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
teléfono: 55 57 28 23 00, exts. 5614 y 2748.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, revista semestral, enero-junio de 2022. Editor responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2019-120310284700-102. 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 quien las emite.

Impresa 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

Sharon León García
Corrección de estilo

Lic. Alfonso Jesús Mostalac Cecilia
Diseño y formación

Comité Académico y Editorial

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

Dra. Blanca Heredia Rubio
México

Dr. José de Jesús Orozco Henríquez
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Hugo Saúl Ramírez García
Universidad Panamericana, México

Dra. Natalia Saltalamacchia Ziccardi
Instituto Tecnológico Autónomo de México, México

Dr. Fernando Alberto Lázaro Serrano Migallón
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Grupo de arbitraje externo

Mtro. Rafael Caballero Álvarez
Consultor independiente, México

Dr. Hugo Alejandro Concha Cantú
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Enrique Inti García Sánchez
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México

Dr. Javier Martín Reyes
Universidad Nacional Autónoma de México, México

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

Dr. Rodrigo Santiago Juárez
Academia Interamericana de Derechos Humanos, México

Dr. Alonso Vázquez Moyers
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México

Directorio de Sala Superior

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Magistrado Indalfer Infante Gonzales
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña
Magistrada Janine M. Otálora Malassis
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso
Magistrado José Luis Vargas Valdez

Irma Méndez de Hoyos
*Coordinadora General
de la Oficina de la Presidencia*

Luis Rodrigo Sánchez Gracia
Secretario General de Acuerdos

Ana Cecilia López Dávila
Subsecretaria General de Acuerdos

Oscar Santiago Sánchez
Secretario Administrativo

José Luis Alcudia Goya
Director General de Comunicación Social

Eduardo Jacobo Nieto García
*Director General de Jurisprudencia,
Seguimiento y Consulta*

Arturo Camacho Contreras
*Director General de Adquisiciones,
Servicios y Obra Pública*

Marina Martha López Santiago
Titular de la Defensoría Pública Electoral

Agustín Millán Gómez Baranda
Director General de Documentación

Gabriela Dolores Ruvalcaba García
Directora de la Escuela Judicial Electoral

Jorge Sánchez Morales
*Director General de Transparencia,
Acceso a la Información
y Protección de Datos Personales*

Fernanda Rodríguez González
*Directora General de Relaciones
Institucionales Internacionales*

Enrique Andrade González
*Director General de Relaciones
Institucionales Nacionales*

Alejandra Montoya Mexia
*Directora General de Igualdad
de Derechos y Paridad de Género*

Paulo Abraham Ordaz Quintero
Director General de Asuntos Jurídicos

Luis Samuel Montes de Oca Suárez
Director General de Recursos Humanos

Janet de Luna Jiménez
Directora General de Recursos Financieros

Lisset Anais Pineda Espinosa
*Directora General de Planeación
y Evaluación Institucional*

Horacio Medina Pasafleres
Director General de Sistemas

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

Carlos Joshue Gil de Partearroyo
Director General de Protección Institucional

Julio César Cruz Ricardez
*Director General de Investigación
de Responsabilidades Administrativas*

Juan Carlos Silva Adaya
Visitador Judicial del TEPJF

Enrique Sumuano Cancino
Contralor Interno

Carlos Humberto Bermúdez Chagoya
Director 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

**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 11-13

Artículos

Hacia un protocolo aplicable a los recuentos judiciales.
La praxis en la elección de la gubernatura
de Campeche en 2021 desde la Sala Regional Xalapa

*Towards a protocol applicable to judicial recounts.
The praxis of the 2021 Campeche government election
from the Xalapa Regional Court*

Enrique Figueroa Ávila (México) 17-56

Retos de la formación ciudadana ante el uso de las
tecnologías digitales en el contexto de la pandemia
de la COVID-19

*Citizen education challenges and digital technologies
during COVID-19 pandemic*

Rafael Caballero Álvarez (México) 57-86

Abstencionismo, ¿paradigma o paradoja?

Abstentionism, paradigm or paradox?

Daniel Soto Gama (México) 87-118

Análisis de sentencias

Intervención sindical en la conformación
de partidos políticos. Reconstrucción del estándar
para acreditar su injerencia

*Trade union intervention in the formation of political parties.
Reconstruction of the standard to prove its interference*

Alejandro Olvera Fuentes (México) 121-166

Efectos de las sentencias SUP-RAP-121/2020
y acumulados y SUP-RAP-21/2021 y acumulados
y su impacto en la definición de las acciones
afirmativas

*Effects of judgments SUP-RAP-121/2020 and accumulated
and SUP-RAP-21/2021 and accumulated and their impact
on the definition of affirmative actions*

Mónica Vallado González (México) 167-187

Cultural

Estados Unidos de América: radiografía
de una democracia sin pueblo

Waldo López Blanco (México) 191-197

Presentación

Este número de *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* contiene una diversidad de trabajos que abordan temas como el recuento de votos en sede judicial; la ciudadanía y las tecnologías digitales; el abstencionismo en los procesos electorales; los derechos de los mexicanos residentes en el extranjero, y la conformación de partidos políticos, entre otros. Con ese abanico de textos, se espera contribuir al diálogo académico y a la reflexión crítica acerca de los diversos temas y problemas que enfrenta la democracia mexicana contemporánea.

En el primer trabajo de la sección “Artículos”, autoría de Enrique Figueroa Ávila, se reconoce que los recuentos judiciales en materia electoral —particularmente desde la elección presidencial de 2006 y tras la reforma electoral de 2008— tienen un papel central en la calificación de los resultados y el cómputo de las elecciones, pues este ejercicio contribuye a dar certeza no solo al conteo final, sino a los comicios en general, ya que permite eliminar dudas respecto a los procesos de calificación, cómputo y escrutinio de los votos, o bien contribuye a descartar la existencia de boletas apócrifas. En ese sentido, el texto recupera la experiencia de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y plantea la construcción de un protocolo en esta materia.

La pandemia de la COVID-19 ha enfrentado a la sociedad con diversos retos y problemas. El campo de lo político-electoral no ha estado exento de ellos. En esa línea, el trabajo de Rafael Caballero Álvarez que se incluye en este número aborda la relación entre la formación ciudadana y el uso de las tecnologías digitales, toda vez que uno de los fenómenos potenciados por la crisis sanitaria fue la incorporación de las tecnologías de la información

y la comunicación a diversos ámbitos de la actividad humana, entre ellos el de las distintas esferas de la vida política. Así, en el texto se plantea la necesaria reflexión filosófica y ética acerca de la relación entre la tecnología y la ciudadanía.

El artículo titulado “Abstencionismo, ¿paradigma o paradoja?”, de Daniel Soto Gama, señala que la ausencia de participación en los comicios, por parte de la mayoría ciudadana, ha sido una característica constante de los procesos electorales en la historia de México. En ese marco, el autor se plantea analizar si omitir la emisión del voto puede ser considerado un paradigma en el sentido de concebir el abstencionismo como una expresión de inconformidad de la sociedad, ya sea contra quienes gobiernan o contra las candidaturas postuladas o los partidos políticos, o bien si puede considerarse una paradoja por cuanto sería una expresión de la apatía ciudadana.

En octubre de 2020 el órgano jurisdiccional resolvió tres controversias que versaban acerca de las intenciones de diversas organizaciones políticas que aspiraban a constituirse como partidos políticos. En esos casos, fue resuelto si existió la intervención de sindicatos en la conformación de dichas organizaciones. En ese sentido, en el primer trabajo de la sección “Análisis de sentencias”, elaborado a partir del estudio de dichos expedientes, Alejandro Olvera Fuentes lleva a cabo un análisis en el que examina la prohibición constitucional respecto a que las organizaciones gremiales constituyan partidos políticos, así como la relación con el bien jurídico que se protege en este caso, es decir, el derecho de asociación en materia político-electoral.

Finalmente, el segundo trabajo de esta sección, autoría de Mónica Vallado González, analiza dos sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF, dictadas en los expedientes SUP-RAP-121/2020 y SUP-RAP-21/2021, y sus acumulados, así como el respectivo impacto de estas decisiones judiciales en la implementación de acciones afirmativas. La primera de las sentencias se refiere a las acciones afirmativas en materia indígena determinadas por el Instituto Nacional Electoral (INE) para el proceso electoral

federal 2020-2021, mientras que la segunda destaca las acciones afirmativas definidas por el INE para personas con discapacidad, personas afromexicanas, personas de la diversidad sexual y juventudes. Con base en el análisis de dichos expedientes, el trabajo da cuenta del compromiso de la Sala Superior del TEPJF para proteger y garantizar los derechos de grupos social e históricamente discriminados.

Por otra parte, en la sección “Cultural” se incluye la reseña del documental *Whose vote counts, explained*, en la que Waldo López Blanco, con su texto “Estados Unidos de América: radiografía de una democracia sin pueblo”, cuestiona si contar con uno de los sistemas democráticos más longevos del mundo garantiza tener la mejor versión posible de la democracia moderna.

Con este conjunto de trabajos que presenta esta edición de *Justicia Electoral*, se busca contribuir a la reflexión y al análisis de los diversos temas y problemas relacionados con la vida democrática del México contemporáneo.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

ARTÍCULOS



Hacia un protocolo aplicable a los recuentos judiciales. La praxis en la elección de la gubernatura de Campeche en 2021 desde la Sala Regional Xalapa

*Towards a protocol applicable to judicial recounts.
The praxis of the 2021 Campeche government election
from the Xalapa Regional Court*

Enrique Figueroa Ávila (México)*

Fecha de recepción: 25 de marzo de 2022.

Fecha de aceptación: 29 de junio de 2022.

RESUMEN

En la materia electoral, los recuentos jurisdiccionales cobraron importancia en México desde 2006, con motivo de la elección presidencial de aquel año. La necesidad de su regulación se hizo tan evidente que, en las reformas a la Constitución de 2007, así como a la ley de 2008, ocupan un papel central en la calificación de la validez de los cómputos de las elecciones, porque dotan de certeza a los resultados. Su propósito consiste en despejar en sede judicial, de manera excepcional cuando así lo establece la ley, cualquier señalamiento —entre otros igual de importantes— relativo a suspicacias e irregularidades en el escrutinio, la calificación y el cómputo de los votos, así como respecto a la posible existencia de boletas apócrifas.

* Magistrado decano de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. enrique.figueroa@te.gob.mx.

En ese contexto, el presente artículo tiene como propósito recuperar, desde la Sala Regional Xalapa, la experiencia del recuento judicial ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con motivo de la elección de la gubernatura de Campeche en 2021, con la finalidad de contribuir a la construcción de un protocolo que regule este tipo de diligencias judiciales.

PALABRAS CLAVE: recuento judicial, incidente de nuevo escrutinio y cómputo, protocolo, resolución incidental.

ABSTRACT

In electoral matters, jurisdictional electoral recounts have gained importance in Mexico since 2006, due to the presidential election of that date. The need for its regulation became so evident that, in the electoral reforms to the 2007 Constitution as well as to the 2008 law, they play a central role in qualifying the validity of the election counts, because they provide certainty to the results. Its purpose is to clear in court, exceptionally when so established by law, among other main points, any suspicions and irregularities in the scrutiny, qualification and counting of votes, as well as the possible existence of apocryphal ballots.

In this context, this document has the purpose of recovering from the Xalapa Regional Chamber, the experience of the judicial recount ordered by the Superior Chamber of the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary, on the occasion of the election of the governorship of the State of Campeche in the year 2021, in order to contribute to the construction of the protocol that regulates this type of judicial proceedings.

KEYWORDS: judicial recount, incident of new scrutiny and computation, protocol, incidental resolution.

A manera de introducción

Participar en una diligencia de recuento, de nuevo escrutinio y cómputo en sede jurisdiccional o cómputo jurisdiccional, como indistintamente se le designa, es una de las actividades más dinámicas y una de las experiencias más apreciadas en la función judicial electoral. Se afirma lo anterior porque, conforme al sistema electoral vigente, el escrutinio, la calificación y el cómputo de los votos corresponde, una vez concluida la jornada comicial, original e inmediatamente a las mesas directivas de casilla y, solo en determinados supuestos legales, a las autoridades electorales administrativas. En este último caso, dicha actividad tiene como fin despejar cualquier irregularidad que pueda poner en entredicho la labor de las mesas directivas de casilla.

No obstante, existen casos más excepcionales, en los que una vez agotada la participación de las instancias anteriores, todavía prevalece la falta de certeza acerca de la legitimidad de la voluntad ciudadana expresada en las urnas. Es en el contexto de las cadenas impugnativas, y cuando se actualizan las hipótesis previstas en la ley, que los tribunales electorales podrán ordenar y desahogar la diligencia de recuento jurisdiccional.

En consecuencia, cada recuento ordenado debe considerar los antecedentes de cada elección, conforme a sus propias y exclusivas particularidades, por lo que resulta necesario planear diversos escenarios posibles.

Además, en términos de solidez democrática, los recuentos judiciales aportan al sistema electoral una vía legal idónea que hace posible, excepcionalmente, despejar las dudas y las suspicacias acerca de la calificación y el cómputo de los votos. Sin embargo, lo cierto es que, al ordenarlos, esto puede revelar un déficit de la calidad democrática en el desempeño de las actividades de las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales, así como identificar áreas de oportunidad en términos de integridad electoral (Méndez *et al.*, 2019).

En ese sentido, cabe recordar que previo al modelo vigente de recuentos en sede jurisdiccional, se hizo imperiosa la necesidad de regularlos

legalmente en 2006, cuando por primera vez en la historia de México se ordenó un recuento judicial parcial de la elección presidencial, pues se decretó su práctica en 11,839 casillas de 149 distritos electorales ubicados en 26 entidades federativas (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006), equivalentes a 8 % de las instaladas en todo el país. Dicha experiencia, a la luz de la escasa regulación entonces vigente, dio lugar a que, en las reformas electorales de 2007 y 2008, se ordenara incorporar en todas las legislaciones electorales los supuestos jurídicos y las condiciones para decretarlos (Nieto y Terrazas, 2008, pp. 475-476).

Como fiel registro de ello, a la fecha puede consultarse el artículo 21 bis¹ de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, 2008). Cabe aclarar que, si bien dicho precepto hace referencia al artículo 295, párrafo 2, del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales —que desde 2014 quedó abrogado—, lo cierto es que ese mismo contenido se recuperó en el artículo 311, párrafo 2,² de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹ "Artículo 21 Bis

1. El incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo en las elecciones federales o locales de que conozcan las Salas del Tribunal Electoral solamente procederá cuando:

a) El nuevo escrutinio y cómputo solicitado no haya sido desahogado, sin causa justificada, en la sesión de cómputo correspondiente en los términos de lo dispuesto por el artículo 295, párrafo 2 y demás correlativos del Capítulo Tercero del Título Cuarto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

b) Las leyes electorales locales no prevean hipótesis para el nuevo escrutinio y cómputo por los órganos competentes o previéndolas se haya negado sin causa justificada el recuento.

2. Las Salas deberán establecer si las inconsistencias pueden ser corregidas o subsanadas con algunos otros datos o elementos que obren en el expediente o puedan ser requeridos por las propias Salas sin necesidad de recontar los votos.

3. No procederá el incidente en el caso de casillas en las que se hubiere realizado nuevo escrutinio y cómputo en la sesión de cómputo respectiva" (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, 2008).

² "Cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual, y al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos antes señalados, el consejo distrital deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. Para estos efectos se considerará indicio suficiente la

Ahora, a casi 15 años de distancia, su utilidad e importancia se confirman una vez más. En el último lustro, la actual integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha decretado, en dos ocasiones, la realización de este tipo de diligencias en el procedimiento de calificación de las elecciones a las gubernaturas de Puebla, en 2018 (Sentencia SUP-JRC-176/2018 y acumulados, 2018), y Campeche, en 2021 (Sentencia SUP-JRC-128/2021 y acumulados, 2021).

Mientras el recuento de la elección de Puebla se realizó en las instalaciones del TEPJF en Ciudad de México, bajo la responsabilidad de las salas regionales Ciudad de México y Toluca, el de Campeche se llevó a cabo en la capital de aquella entidad federativa, a cargo de las salas regionales Especializada y Xalapa.

Ese último caso tiene la particularidad adicional de que se trató de la primera diligencia de recuento de una gubernatura, celebrada en dicho estado y en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

De tal suerte, las diferencias que rodean a cada diligencia de recuento proporcionan información valiosa que conviene organizar, analizar y sistematizar, a efectos de profundizar en su estudio y fortalecer la capacitación en este tipo de procedimientos. Esto es así porque los recuentos judiciales, como se procurará explicar, entrañan una actividad sumamente compleja dado el número de componentes involucrados, por lo que su organización debe sincronizarse para su correcta y adecuada ejecución.

Así lo evidenció Campeche en 2021.

La diligencia, que se desahogó los días 25 y 26 de agosto de 2021, fue exitosa porque obedeció no solo a la suma de capacidades y al trabajo en equipo de las seis magistraturas regionales a las que les fue asignada su dirección,³ sino también a que existió la debida coordinación y el

presentación ante el Consejo de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito" (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 311, párrafo 2, 2022).

³ Por parte de la Sala Regional Especializada participaron la magistrada Gabriela Villafuerte Coello y los magistrados Luis Espíndola Morales y Rubén Jesús Lara Patrón (presidente); de la Sala

acompañamiento del entonces presidente de la Sala Superior, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, y de la magistrada instructora, Janine M. Otálora Mallasis, desde la etapa de preparación, durante y hasta después del proceso. Desde aquella ocasión, ambos plenos regionales y la Presidencia de la Sala Superior coincidieron en la necesidad de que el TEPJF debe contar con un protocolo en materia de recuentos judiciales que concentre, al menos, las áreas responsables y sus actividades; las temáticas que deben definirse por cada instancia participante; los requerimientos humanos, materiales, de instalaciones y tecnológicos; los diagramas y flujogramas, así como los métodos y las técnicas jurídicas aplicables a su celebración.

Su necesidad cobró, además, mayor trascendencia porque —se reitera— se trató de la primera diligencia de recuento de la elección de una gubernatura realizada fuera de las instalaciones del TEPJF, a saber, en la propia entidad federativa de cuya elección se trataba y con la importante dificultad del contexto de la pandemia de la COVID-19.

Con ese ánimo, el presente artículo pretende recoger, de manera sintética, algunas experiencias de la diligencia de recuento judicial de votos de la gubernatura de Campeche ordenada con motivo de la elección de 2021, desde la óptica de quien ocupó, en aquellas fechas, la Presidencia de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral.

Por tanto, tomando en cuenta la complejidad y la relevancia de ese tipo de procedimientos, este artículo se apoyará para su confección en dos métodos: el analítico, que servirá para identificar, en su complejidad, los principales componentes, y el descriptivo, que permitirá apreciar cómo dichos componentes se relacionan entre sí, con sus diversas implicaciones.

Es importante aclarar que, en este trabajo, no se examinan a profundidad los antecedentes, la naturaleza jurídica, los alcances y los desafíos

Regional Xalapa, la magistrada Eva Barrientos Zepeda y los magistrados Adín Antonio de León Gálvez y Enrique Figueroa Ávila (presidente).

de este tipo de incidentes ni de sus diligencias, porque, como se anticipó, su propósito es recuperar y dar testimonio de algunas de las experiencias acumuladas con motivo de dicho procedimiento, antes de que el paso del tiempo lleve al TEPJF a enfrentar otra diligencia de esta naturaleza sin contar con documentos que registren una porción de la memoria de esa relevante actividad jurisdiccional.

Breve reflexión acerca del carácter excepcional de la diligencia de recuento jurisdiccional y su significado en términos de solidez democrática

Como se sabe, el objetivo de todo escrutinio y cómputo es hacer la suma de los votos obtenidos por cada partido político, coalición o candidatura independiente en todas las casillas instaladas y que esto quede registrado en el acta de cada elección.

En consecuencia, esta función, por su importancia y trascendencia, se ha depositado originalmente en la ciudadanía que integra las mesas directivas de casilla el día de los comicios y solo en los casos específicamente previstos en la ley podrá realizarla la autoridad electoral en sede administrativa (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 311, 2022). Asimismo, de forma excepcional, se podrá llevar a cabo en sede judicial (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículo 21 bis, 2022), tal como puede observarse para el caso de las elecciones federales. Por su parte, la legislación electoral de cada entidad federativa deberá hacer lo propio respecto a sus comicios locales.

Por consiguiente, en el sistema electoral mexicano, el recuento judicial de la votación se trata de una diligencia de carácter excepcional, porque, naturalmente, dichas actividades corresponde realizarlas al funcionariado de las mesas directivas de casilla y, después y solo en los casos previstos en la ley, a la autoridad electoral en sede administrativa, al llevar a cabo los cómputos.

Como se puede inferir, hasta que se ha agotado lo anterior y se han planteado las cadenas impugnativas ante los tribunales electorales, la diligencia judicial de recuento procederá solo en caso de que exista agravio en cada casilla que se pretenda recontar; se demuestre que existen discrepancias entre aquellos datos que registran la votación; cuando la autoridad electoral omitió realizar el recuento de votos, y si las inconsistencias no son susceptibles de aclararse o corregirse con la demás documentación electoral de casilla.

Al respecto, es importante recordar que desde las reformas electorales —la constitucional de 2007 y la legal de 2008— en las que se instituyeron los recuentos, su finalidad última descansa en que se observe el principio de certeza, de suerte que la nulidad de la votación recibida en casilla únicamente se decrete cuando no sea posible corregir, por todos los medios previstos en la ley, las inconsistencias detectadas.

En esa lógica, el artículo 21 bis de la LGSMIME estableció la columna vertebral del modelo a seguir por las leyes electorales locales. Su aplicación, a la fecha, ha generado una línea jurisprudencial del TEPJF, en la que resalta que el incidente de nuevo escrutinio y cómputo que se solicite procederá siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:

- 1) Se demuestre que se detectaron alteraciones evidentes en el acta que obraba en poder de la autoridad electoral o en el expediente de casilla, lo que genera duda fundada acerca del resultado, y dicha autoridad se negó a realizar el nuevo escrutinio y cómputo.
- 2) Se demuestre que no existía el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de casilla ni obraba en poder de la autoridad electoral.
- 3) En el medio de impugnación quede acreditado que, a pesar de existir errores o inconsistencias imposibles de aclarar entre rubros fundamentales de las actas de escrutinio y cómputo de la documentación de casilla, la autoridad electoral no realizó de oficio el nuevo escrutinio y cómputo.

- 4) Se demuestre que el número de votos nulos es mayor a la diferencia entre el primer y el segundo lugar y, pese a ello, la autoridad electoral no realizó la diligencia de nuevo escrutinio y cómputo.
- 5) Cuando se demuestre en el medio de impugnación que todos los votos en una casilla se emitieron a favor de un mismo partido y, a pesar de ello, no se realizó el nuevo escrutinio y cómputo en sede administrativa.

En cambio, esa misma línea jurisprudencial ha identificado que no procederá el nuevo escrutinio y cómputo cuando:

- 1) La autoridad electoral administrativa ya hubiere realizado el nuevo escrutinio y cómputo, observando las formalidades de ley.
- 2) El error o la inconsistencia se refiera a datos auxiliares comparados entre sí o de su comparación con los rubros fundamentales referidos a votos.
- 3) Se solicite el nuevo escrutinio y cómputo de casillas en cuyas actas coinciden plenamente los rubros fundamentales referidos a votos.
- 4) Existan errores, inconsistencias o datos en blanco en rubros fundamentales referidos a votos, pero se puedan corregir o aclarar a partir de la documentación electoral de la casilla respectiva.

Con base en estas reglas, se practicará —se insiste— de manera excepcional el estudio de la pretensión incidental de nuevo escrutinio y cómputo en sede judicial.

Hacia la construcción de un protocolo en materia de recuentos judiciales electorales

Conforme a los artículos 1, 17, 41, 99 y 116 constitucionales, los tribunales electorales en México deben observar, inexcusablemente, los principios rectores de certeza y legalidad en el ejercicio de su función jurisdiccional. La importancia de su cumplimiento radica en que con ello se abona a la

confiabilidad en su actuación, en específico en lo tocante a la salvaguarda de la legitimidad de los resultados electorales.

En ese orden de ideas, con motivo de los medios de impugnación en materia electoral por medio de los cuales se controvierten los cómputos, los resultados, las declaraciones de validez y la entrega de constancias, la parte justiciable puede formular la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo en las elecciones federales o locales de que conozcan las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En la materia electoral federal, la relevancia de la resolución que atiende la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo planteada en los juicios de inconformidad ha motivado que el recurso de reconsideración se considere procedente cuando, atendiendo a la trascendencia específica, pudiera resultar irreparable dicha pretensión en la sentencia de fondo que se dicte, en relación con los resultados de la elección controvertida (Jurisprudencia 27/2014, 2014).

Esto es así porque, como ya se anticipó, conforme al artículo 21 bis de la LGSMIME, dicha pretensión será materia de resolución en el incidente que se abra para su estudio y decisión. Por consiguiente, una vez dictada la sentencia incidental que ordena la diligencia de recuento judicial, esta indicará las principales directrices para su verificación, así como, en su caso, las magistraturas de las salas regionales que serán designadas para su atención. Sin embargo, la experiencia ha demostrado la necesidad de que exista un protocolo que establezca el modo como se organizará un importante número de instancias y las actividades necesarias para su celebración, tomando en cuenta que la resolución incidental se pronunciará sobre el tiempo y lugar para ello.

En ese orden de ideas, la confección de un protocolo para tales casos abona a la construcción de una estrategia institucional más asertiva, de suerte que desde que se dicta la sentencia incidental y se notifica a las instancias involucradas en su ejecución, estas tendrán de inmediato la capacidad de actuar de manera eficiente y eficaz, lo que resulta primordial

ante un escenario en el que, como sucedió en la elección de la gubernatura de Campeche, la resolución dio el plazo de una semana para su organización y desahogo.

Etapas de una diligencia de recuento

De conformidad con el precedente de Campeche, a partir del dictado de la resolución incidental que ordenó la diligencia de recuento, son identificables, al menos, cuatro etapas o fases sucesivas:

- 1) De preparación.
- 2) De recuento o desahogo de la diligencia.
- 3) De reporte de resultados a la sala que lo ordenó.
- 4) De inconformidades contra la diligencia y conclusión.

Por cuestión de procedimiento, la información obtenida de la experiencia de Campeche en 2021 se clasificará atendiendo a estas fases; asimismo, se identificarán las principales áreas responsables, de dirección, asesoría, seguridad y ejecutivas, que participaron en el desahogo junto con algunas de las principales actividades que les correspondió desplegar.

Para finalizar, se presentarán, a manera de conclusiones, algunas recomendaciones para el desarrollo exitoso de este tipo de diligencias, con la aclaración, desde este momento, de que las temáticas que se abordan tienen como principal fuente el trabajo llevado a cabo conjuntamente por los plenos de las salas regionales Especializada y Xalapa. Cualquier imprecisión es exclusivamente responsabilidad de quien escribe.

Etapas de preparación de la diligencia de recuento

Inicia desde que se dicta y notifica la resolución incidental que ordena la diligencia, hasta que comienza la fase de recuento, conforme a la fecha y la hora indicadas en la propia sentencia. Como es de suponerse, se trata de una etapa muy breve e intensa de trabajo, pues implica todos los

preparativos para la celebración del recuento, a fin de que cumplan con altos estándares de calidad que garanticen la solvencia y solidez de la diligencia. Sobresalen en esta fase, al menos, 10 puntos temáticos que se consideran relevantes, conforme a la figura 1.

Figura 1. Etapa de preparación



Fuente: Elaboración de Silvia Adriana Ortiz Romero.

1. *Comunicación con áreas estratégicas*. Las presidencias de las salas regionales, desde el principio, distribuirán y establecerán las vías de comunicación directa, al menos, con la Sala Superior —la presidencia; el magistrado o la magistrada instructores; las personas titulares de la Secretaría General de Acuerdos, de la Secretaría Administrativa y de las direcciones generales de Comunicación Social y Protección Institucional—, las presidencias del organismo público local electoral (OPLE) y del tribunal electoral local, además de la vocalía ejecutiva de la junta local del Instituto Nacional Electoral (INE). Esto exigirá una actuación sincronizada de las presidencias de las salas regionales, con la finalidad de evitar

duplicidades y hasta confusiones en la información que se transmita a las áreas estratégicas.

2. *Coordinación entre las salas regionales designadas.* Las primeras acciones y su prontitud resultarán fundamentales para la organización exitosa del recuento, como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1. Principales actividades de coordinación entre las salas regionales

| Áreas involucradas | Actividades |
|--|---|
| Plenos de las salas regionales en conjunto con la Presidencia de la Sala Superior y la magistratura instructora de la diligencia | 1) Determinar, en su caso, el lugar donde se desahogará la diligencia 2) Determinar la agenda de los traslados del personal a la sede del recuento o, en su caso, a los lugares donde se trasladarán los paquetes electorales motivo de la diligencia 3) Determinar los requerimientos del personal judicial necesario para llevar a cabo el procedimiento 4) Definir criterios acerca de la calificación de los votos 5) Asignar los grupos de trabajo y determinar el número de puntos de recuento 6) Distribuir el número de paquetes electorales que serán motivo de recuento entre las magistraturas electorales 7) Resolver las cuestiones no previstas en la resolución incidental que ordena la diligencia, conforme esta última lo establezca 8) Definir la estrategia de comunicación social 9) Formar un grupo de WhatsApp o su equivalente para mantener una comunicación permanente Se recomienda que los secretarios auxiliares del pleno de las salas regionales lleven un registro de las determinaciones que se adopten para trabajarlas de manera conjunta |
| Secretarías generales de acuerdos en conjunto con la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior | 1) Determinar el número de actuarios y actuarios y demás personal que se requiera 2) Prever reloj checador, sellos y demás materiales de trabajo 3) Elaborar y proponer formatos de las actas que correspondan a su ámbito de atribuciones, en particular las relacionadas con la bodega electoral 4) Proponer la ubicación de la bodega electoral y prever los apoyos respectivos 5) Elaborar, entre otras, el Acta de la Diligencia de Recuento Judicial y concentrar y resguardar todas las actas que se generen con motivo de la diligencia |
| Coordinaciones de ponencia trabajando en conjunto | 1) Elaborar y proponer a los plenos los criterios de calificación de votos 2) Elaborar y proponer la estrategia de traslado de los paquetes electorales 3) Elaborar y proponer los formatos de las actas 4) Prever el material y los requerimientos que necesitarán los grupos de trabajo y puntos de recuento 5) Proponer la cantidad de personal necesario para el desahogo de la diligencia en los grupos de trabajo y puntos de recuento |

Continuación.

| Áreas involucradas | Actividades |
|---|---|
| Delegaciones administrativas en conjunto con la Secretaría Administrativa de la Sala Superior | <ol style="list-style-type: none"> 1) Gestionar el lugar de la diligencia y su funcionamiento en óptimas condiciones durante todo el recuento (plantas de luz de emergencia, etcétera) 2) Administrar los recursos materiales y tecnológicos necesarios 3) Gestionar los traslados y los viáticos del personal judicial 4) Organizar el parque vehicular para los traslados de los paquetes electorales y del personal, conforme se les indique 5) Gestionar la disponibilidad del personal de apoyo administrativo necesario, para lo cual deberá consultarse a las secretarías generales de acuerdos y a las coordinaciones de ponencia 6) Controlar asuntos relacionados con la limpieza de las instalaciones, su desinfección y, en su caso, la aplicación de pruebas de la COVID-19 7) Gestionar la prestación de servicios médicos durante toda la diligencia 8) Gestionar la seguridad del personal, de las instalaciones, etcétera 9) Administrar la alimentación y el servicio de cafetería que resulte necesario |
| Secretarías ejecutivas en conjunto con la Dirección General de Comunicación Social | <ol style="list-style-type: none"> 1) Gestionar y atender las acreditaciones de los representantes de los partidos políticos, en coordinación con las secretarías generales de acuerdos y las coordinaciones de ponencia 2) Obtener registros de audio, video y fotografía de todo el recuento para coadyuvar a la elaboración de la memoria correspondiente |

Fuente: Elaboración propia.

3. *El lugar y la sede del recuento.* En caso de que se tome la decisión de que la diligencia se realice en un lugar diverso a las instalaciones del TEPJF, será fundamental determinar la ubicación geográfica, la accesibilidad, la conectividad, el estado y el espacio de las instalaciones donde se verificará. Dependiendo de la superficie, disponibilidad y características, podrá considerarse el uso de los inmuebles del OPLE, del tribunal local, de la junta local del INE o contratarse instalaciones, como pueden ser, entre otros, los centros de convenciones o similares.

En ese sentido, se deben garantizar, entre otras, las siguientes condiciones:

- 1) La disponibilidad del lugar donde se realizará la diligencia, porque podría tardar algunos días.
- 2) De seguridad del personal judicial y administrativo, de quienes asisten y participan en la diligencia, de las instalaciones y del resguardo de los paquetes electorales.

- 3) De prevención, higiene y salud, como son, entre otras, la aplicación de pruebas para la detección de la COVID-19, filtros sanitarios, desinfección de instalaciones, servicios sanitarios funcionales y de limpieza permanente.
- 4) De espacio, para que se observe, cuando menos, la sana distancia y se eviten aglomeraciones.
- 5) De clima y luminiscencia controlados, de modo que las instalaciones protejan del clima exterior, y, de ser posible, cuenten con ventilación natural y permitan trabajar sin luz natural.
- 6) Que faciliten las necesidades de la diligencia, como son la ubicación de los grupos de trabajo, la bodega electoral y demás áreas sustantivas y de apoyo.
- 7) En caso de contratarse instalaciones, se tenga contacto permanente con el prestador del servicio que tenga facultades de decisión para atender todos los requerimientos.

Cuadro 2. Instancias involucradas en decidir el lugar y la sede del recuento

| Áreas involucradas | Instancias específicas |
|--------------------|---|
| Dirección | Los plenos de las salas regionales trabajando en conjunto |
| Asesoría | Las presidencias del organismo público local electoral y del tribunal electoral local, así como la vocalía ejecutiva de la junta local del Instituto Nacional Electoral, por su conocimiento del contexto |
| Ejecutivas | Las direcciones generales dependientes de la Secretaría Administrativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las delegaciones administrativas de las salas regionales |

Fuente: Elaboración propia.

4. *Acondicionamiento de la sede.* Una vez definido el lugar en el que se llevará a cabo la diligencia, será necesario considerar, entre otras, las acciones siguientes:

- 1) Asegurar la integridad y la seguridad de las instalaciones y sus inmediaciones en coordinación con la policía estatal, la guardia nacional, la marina o el ejército.

- 2) Contar con plantas de energía eléctrica de emergencia suficientes.
- 3) Asegurar el área que se habilitará como bodega, de modo que exista un solo punto de acceso que será vigilado las 24 horas.
- 4) Habilitar los espacios de cada grupo de trabajo con sus respectivos puntos de recuento.
- 5) Cada punto de recuento deberá contar con un equipo de cómputo con conexión permanente a la energía eléctrica e internet.
- 6) Cada grupo de trabajo deberá contar con una impresora con conexión permanente a la energía eléctrica e internet.
- 7) Habilitar un espacio con servicio médico continuo.

Especial mención merecen las actividades neurálgicas que despliegan las titularidades de las secretarías generales de acuerdos y sus equipos de apoyo, no solo por el absoluto control que deben tener en todo tiempo de los paquetes electorales y la bodega, sino también porque les corresponde elaborar un importante número de actas; concentrar, controlar y resguardar las actas que generen los grupos de trabajo y sus puntos de recuento; comunicar de forma permanente los resultados que se van obteniendo a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, así como armar el legajo de documentación original que recupera toda la diligencia a efectos de que se entregue a la Sala Superior, por el conducto que esta última designe. Lo anterior implica, también, el acondicionamiento de un espacio que les permita cumplir satisfactoriamente con dichas tareas.

Cuadro 3. Instancias involucradas en el acondicionamiento de la sede

| Áreas involucradas | Instancias específicas |
|--------------------|---|
| Dirección | Los plenos de las salas regionales trabajando en conjunto |
| Asesoría | Secretarías generales de acuerdos y coordinaciones de ponencia de las salas regionales |
| Ejecutivas | Direcciones generales dependientes de la Secretaría Administrativa y delegaciones administrativas de las salas regionales |

Fuente: Elaboración propia.

5. *Actas, certificaciones y sellos que se utilizarán en la diligencia.* De conformidad con las directrices que se establezcan en la resolución incidental que ordena el recuento, se deberán elaborar, para facilitar y dar uniformidad a su contenido, con la aprobación de los plenos, al menos los formatos y la asignación de las responsabilidades, conforme se exponen en el cuadro 4.

Cuadro 4. Instancias involucradas en la elaboración y llenado de formatos

| Documento | Responsables de la elaboración | Responsables del llenado |
|---|--|---|
| Acta de apertura de bodega en el consejo del organismo público local electoral, de traslado de los paquetes electorales y de entrega en la sede de la diligencia | Secretarías generales de acuerdos y coordinaciones de ponencia | Cada fedataria o fedatario judicial designado a esa actividad |
| Acta de recepción de los paquetes electorales, desde su llegada a la sede del recuento hasta su depósito en la bodega | | Actuarías y actuarios judiciales asignados a esa actividad |
| Acta levantada en bodega de control de entradas y salidas de los paquetes electorales durante la diligencia | | Fedatarias o fedatarios judiciales adscritos a la bodega |
| Acta de traslado de los paquetes electorales desde la bodega hasta los grupos de trabajo y puntos de recuento, hasta su devolución y entrega en la bodega | | Actuarías y actuarios judiciales asignados a esa actividad |
| Acta de apertura y cierre de bodega electoral | | Secretarías generales de acuerdos |
| Acta levantada por grupo de trabajo por cada distrito electoral que se recuenta | | Fedatarias y fedatarios judiciales adscritos a los grupos de trabajo |
| Constancia individual de recuento (acta de punto de recuento y grupo de trabajo por cada paquete electoral) | | Fedatarias y fedatarios judiciales adscritos a los puntos de recuento |
| Acta de entrega de los paquetes electorales una vez concluida la diligencia al organismo público local electoral o al tribunal electoral local, según donde se localizaron originalmente los paquetes electorales | | Fedatarias y fedatarios judiciales adscritos a la bodega |
| Acta general de la diligencia de recuento judicial | | Secretarías generales de acuerdos |
| Sellos que se utilizarán en los vehículos para el traslado de los paquetes electorales así como en la bodega | | Fedatarias y fedatarios judiciales |

Fuente: Elaboración propia.

El número y contenido de actas, constancias y sellos deberá aprobarse conforme a las particularidades de cada recuento.

6. *El traslado de los paquetes electorales de los consejos de los OPLE a la bodega que se habilite para la diligencia.* Se deben tomar en cuenta, entre otros, los aspectos siguientes:

- 1) Primeramente, el traslado del personal judicial a la sede del recuento, así como, en su caso, a las sedes de los consejos del OPLE o tribunal local para el traslado de los paquetes electorales. Una vez presente el personal judicial designado, se podrá proceder, en la fecha y la hora indicados, al traslado de los paquetes electorales desde las sedes de su resguardo hasta la bodega habilitada para la diligencia. Ambas actividades son muy importantes, porque las distancias y la calidad de las vías de comunicación determinarán los tiempos con los que el personal judicial deberá acercarse a las sedes para el inicio del traslado.
- 2) Dar cuenta de las condiciones de la bodega del consejo del OPLE o tribunal local donde se encuentran resguardados los paquetes electorales.
- 3) Contar con el parque vehicular adecuado y conductores suficientes.
- 4) Una vez que los paquetes electorales se encuentren en el vehículo, sellar las ventanas y puertas para resguardar su integridad y contenido durante todo su traslado (se deberá preferir vehículos con caja que se pueda cerrar y que esté separada e independiente de la cabina del conductor).
- 5) El personal judicial viajará todo el tiempo, sin interrupción alguna, acompañando y teniendo a la vista el vehículo que traslade los paquetes electorales.
- 6) Monitoreo permanente de todos los vehículos por las secretarías generales de acuerdos desde la sede de la diligencia.
- 7) Durante el traslado de los paquetes electorales se debe contar con el resguardo de la policía estatal, la guardia nacional, la marina o el ejército.

- 8) Al arribar a la sede de la diligencia, es necesario cerciorarse de que todos los paquetes electorales se encuentren resguardados en la bodega el día previo al inicio del recuento.

Cuadro 5. Instancias involucradas en el traslado de los paquetes electorales

| Áreas involucradas | Instancias específicas |
|----------------------------|--|
| Dirección | Los plenos de las salas regionales trabajando en conjunto |
| Asesoría | Las presidencias del organismo público local electoral y del tribunal electoral local, así como la vocalía ejecutiva de la junta local del Instituto Nacional Electoral, dado su conocimiento del contexto |
| Responsables de la entrega | Consejos del organismo público local electoral u oficinas del tribunal electoral local, según el lugar donde se resguarden los paquetes electorales |
| Ejecutivas | 1) Administrativas. Direcciones generales dependientes de la Secretaría Administrativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y delegaciones administrativas de las salas regionales 2) Jurisdiccionales. Secretarías generales de acuerdos de las salas regionales, personal judicial de las salas regionales y, en su caso, designado o habilitado por la Sala Superior y la Escuela Judicial Electoral |
| Seguridad | Policía estatal, guardia nacional, marina o ejército. |

Fuente: Elaboración propia.

7. Recepción y resguardo de los paquetes electorales en la sede del recuento. En atención a que se trata de una actividad que debe ser ininterrumpida y resguardada por la seguridad pública, se deben tomar en cuenta, entre otras, las exigencias siguientes:

- 1) Tener una bodega debidamente asegurada, en la que se resguardarán los paquetes electorales durante todo el recuento, así como contar con personas fedatarias judiciales y personal de apoyo que estarán adscritos a la bodega, mientras se encuentre abierta.
- 2) Planear, marcar y asegurar la ruta que deberá seguirse para el traslado de los paquetes electorales, desde el lugar donde se abrirán los vehículos que los transportaron hasta su entrega en la bodega.

- 3) Contar con el número suficiente de actuarios y actuarios que den fe del desarrollo de todo el procedimiento de recepción de los paquetes electorales —sellados en su punto de origen—, desde los vehículos que los trasladaron hasta que se entreguen en la sede del recuento.
- 4) Contar con el número suficiente de personal y carritos con plataforma o diablitos de carga para el traslado de los paquetes, desde que se abren los vehículos hasta su resguardo en la bodega.

Cuadro 6. Instancias involucradas en la recepción y el resguardo de los paquetes electorales

| Áreas involucradas | Instancias específicas |
|--------------------|---|
| Dirección | Los plenos de las salas regionales trabajando en conjunto |
| Supervisión | Secretarías generales de acuerdos de las salas regionales trabajando en conjunto |
| Ejecutivas | 1) Administrativas. Direcciones generales dependientes de la Secretaría Administrativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, delegaciones administrativas de las salas regionales y personal administrativo de apoyo. 2) Jurisdiccionales. Personal judicial de las salas regionales y, en su caso, designado o habilitado por la Sala Superior que cuente con fe judicial |

Fuente: Elaboración propia.

8. *Organización de grupos de trabajo y puntos de recuento.* Si bien previamente ya se aludió al acondicionamiento general de las instalaciones de la sede de la diligencia, lo cierto es que cada magistratura, como titular de un grupo de trabajo y de sus respectivos puntos de recuento, deberá cuidar en su organización al menos los siguientes aspectos:

- 1) Distribuir y ubicar los diversos puntos de recuento.
- 2) Determinar el lugar en el que se ubicará la magistratura para vigilar y controlar el desahogo de la diligencia, el cual deberá tener a la vista todos los puntos de recuento.
- 3) Determinar el espacio en el que se concentrará y resguardarán todas las actas y la documentación que se genere con motivo de la diligen-

cia, para lo cual se recomienda la instalación de una mesa con 2 personas funcionarias judiciales, al menos una con fe judicial, en la que se levante específicamente el acta por grupo de trabajo por cada distrito electoral que se recuente, y que concentre, organice, registre y, en su oportunidad, entregue a las secretarías generales de acuerdos, las actas de punto de recuento de cada paquete electoral, así como de grupo de trabajo por cada distrito electoral.

- 4) Prever un espacio para ubicar, en cada grupo de trabajo, al personal del OPLE y del INE que contará con las herramientas para identificar boletas apócrifas, en caso de que exista algún señalamiento de esa naturaleza.
- 5) Se recomienda que cada punto de recuento se integre, al menos, de la manera en que se muestra en el cuadro 7.

Cuadro 7. Integración de los grupos de trabajo en los puntos de recuento

| Funcionario | Actividades principales |
|--|--|
| Secretariado de estudio y cuenta (fedatario judicial) o personal de la Escuela Judicial Electoral habilitado | <ol style="list-style-type: none"> 1) Coordinar los trabajos del punto de recuento 2) Dar cuenta acerca del estado de cada paquete electoral materia de recuento 3) Abrir cada paquete y mostrar que queda vacío 4) Comunicar a la magistratura electoral cualquier anomalía en el contenido del paquete 5) Escrutar los votos 6) Comunicar a la magistratura cualquier inconformidad respecto de la calificación de los votos 7) Computar los votos 8) Cantar los resultados finales de cada paquete electoral materia de recuento para que se asienten en las actas 9) Sellar y firmar el paquete electoral recontado |
| Secretariado de apoyo jurídico regional o auxiliar, o personal de la Escuela Judicial Electoral designado | <ol style="list-style-type: none"> 1) Registrar a los representantes de los partidos políticos acreditados en el punto de recuento 2) Contar las boletas sobrantes e inutilizadas 3) Mostrar los votos a los representantes de los partidos políticos en auxilio del fedatario judicial 4) Capturar los datos que el fedatario judicial le dicta en las actas tanto de la computadora como documentales de respaldo 5) Contar, en su caso, las personas que votaron conforme a la lista nominal de electores |

Continuación.

| Funcionario | Actividades principales |
|---|---|
| <p>Al menos, un asistente que puede ser del secretariado de apoyo jurídico, profesional operativo, secretariado auxiliar, personal de la Escuela Judicial Electoral, etcétera</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1) Recibir paquetes electorales a actuarios y actuarios habilitados para sus traslados desde la bodega electoral 2) Acercar los paquetes electorales al fedatario judicial del punto de recuento 3) Controlar y vigilar los paquetes electorales en el punto de recuento, distinguiendo entre los que se van a recontar de aquellos que ya fueron materia de recuento 4) Recabar en las actas de puntos de recuento de cada casilla que se imprimen las firmas de los representantes de los partidos políticos y las candidaturas independientes, así como del funcionario judicial encargado del recuento 5) Resguardar las actas firmadas en el punto de recuento y entregarlas al personal asignado por cada grupo de trabajo 6) Ayudar al fedatario judicial en el sellado de los paquetes electorales que ya fueron materia de recuento 7) Entregar los paquetes electorales a las actuarios y los actuarios habilitados para su devolución a la bodega electoral 8) Apoyar al fedatario judicial de su punto de recuento en las tareas que le encomiende |

Fuente: Elaboración propia.

La previsión de relevos en los puntos de recuento dependerá de la cantidad de personal asignado a la diligencia. Se recomienda calcular que cada punto tiene la capacidad de contar 20 paquetes electorales diarios con el personal antes indicado y sin relevos. Lo anterior, iniciando actividades a las 9:00 horas, con un descanso de 30 minutos para la ingesta de alimentos a medio día y considerando hasta 1 hora por si es necesario desinfectar las instalaciones a la mitad de la jornada de trabajo. Con esos cálculos, las actividades concluirían aproximadamente a las 23:00 horas. Esto se explicará con mayor amplitud en la etapa siguiente.

En efecto, se toma en cuenta que en el caso de la elección de la gubernatura de Campeche en 2021 se habilitaron 5 puntos de recuento por cada 1 de los 6 grupos de trabajo (encabezado por cada una de las seis magistraturas), de modo que los 30 puntos estuvieron en condiciones de desahogar el recuento de 1,190 paquetes electorales en 2 días, en una diligencia que arrancó a las 9:00 horas del 25 de agosto de 2021 y concluyó al día siguiente a las 22:50 horas, con un descanso para pernoctar que promedió 6 horas.

9. Designación, en su caso, de personal judicial adscrito a las ponencias de la Sala Superior y habilitación de personal de la Escuela Judicial Electoral

para participar en la diligencia. Si bien las salas regionales concentrarán todos sus recursos en el desahogo del recuento, lo cierto es que resulta de suma importancia que se pueda contar con personal adscrito a la Sala Superior y a la Escuela Judicial Electoral comisionado para participar, porque además de que se trata de funcionarias y funcionarios especializados en la materia electoral y, en muchos casos, con experiencia en materia de recuentos judiciales, su participación contribuye a la mística institucional que rodea a la unidad y la fortaleza del TEPJF. En ese contexto, cabe recordar que en la elección de la gubernatura de Campeche, a cada grupo de trabajo se comisionó funcionariado adscrito a las ponencias de la Sala Superior (2 personas), así como a la Escuela Judicial Electoral (2 personas).

10. *Otras actividades esenciales de la diligencia en las materias de seguridad y comunicación social.* En especial deben destacarse las que corresponde coordinar a la Dirección General de Protección Institucional en conjunto con la policía estatal, la guardia nacional, la marina o el ejército para resguardar:

- 1) Las instalaciones.
- 2) A las magistraturas encargadas del recuento.
- 3) Al personal judicial y demás asistentes en todas las etapas en que participan, desde el traslado de los paquetes electorales.
- 4) La paquetería y la documentación electoral hasta su entrega a las autoridades electorales locales al finalizar la diligencia.

Por parte de la Dirección General de Comunicación Social, sobresalen, entre otras:

- 1) La transmisión en vivo desde la sede de recuento de toda la diligencia (grupos de trabajo, bodega, etcétera).
- 2) Atención a los medios de comunicación (conferencias de prensa, boletines informativos, etcétera).

- 3) Difusión en internet de los resultados conforme a las directrices que marquen la Sala Superior y su presidencia.
- 4) Documentar la memoria del recuento.

Etapa de desahogo de la diligencia de recuento

Esta etapa abarca desde que se declara el inicio de la diligencia, según lo ordenado por la resolución incidental que la decreta, hasta que se concluye el nuevo escrutinio y cómputo, y se devuelve el último paquete electoral a la bodega para su resguardo.

Se trata de la fase en la que todos los preparativos deben cumplir los distintos objetivos que fueron planeados. Por tanto, será sumamente importante que las magistraturas no solo se mantengan en contacto permanente con todos los puntos de recuento que conforman su grupo de trabajo, sino con todas las demás magistraturas involucradas para atender ambos plenos, pronta y eficazmente, los casos no previstos que lo requieran y que sobrevengan durante la diligencia, mediante decisiones uniformes y homogéneas.

Todo lo anterior se explica con las figuras siguientes.

Figura 2. Punto de recuento



Fuente: Elaboración de Silvia Adriana Ortiz Romero.

Como se puede observar en la figura 2, el punto de recuento se estructura de tal manera que las personas representantes de los partidos políticos puedan observar todas las acciones que despliega el funcionariado adscrito a dicho punto. Igualmente, el personal judicial deberá tener a la espalda preferentemente un muro sólido, de manera que solo el personal autorizado tenga libre tránsito por esa zona, ya que ahí se resguardarán los paquetes electorales que se encuentren en ese momento en el recuento.

Además, es importante destacar que cada punto podrá acondicionar la mesa de la manera que más facilite su trabajo de escrutinio y cómputo. En ese sentido, es recomendable que se peguen a la mesa los emblemas o logotipos de los partidos políticos y candidaturas independientes participantes en la elección que es materia de la diligencia, así como los recuadros de votos nulos y las boletas sobrantes e inutilizadas para facilitar su clasificación y escrutinio, así como su posterior cómputo.

Las acreditaciones de los representantes de los partidos políticos podrán ser entregadas por las secretarías ejecutivas de las salas regionales y el personal que sea designado para su apoyo. Controlar el registro de los representantes por cada punto de recuento dificultará que personas ajenas dilaten o dificulten la diligencia.

Así, conforme a la experiencia de la elección de Campeche, se recomienda que se acerquen a cada punto de recuento bloques de hasta 10 paquetes electorales (cantidad que se estimó manejable), de modo que hasta que no sea recontado el último paquete de cada bloque y sea devuelto a la bodega, no se entregue el siguiente.

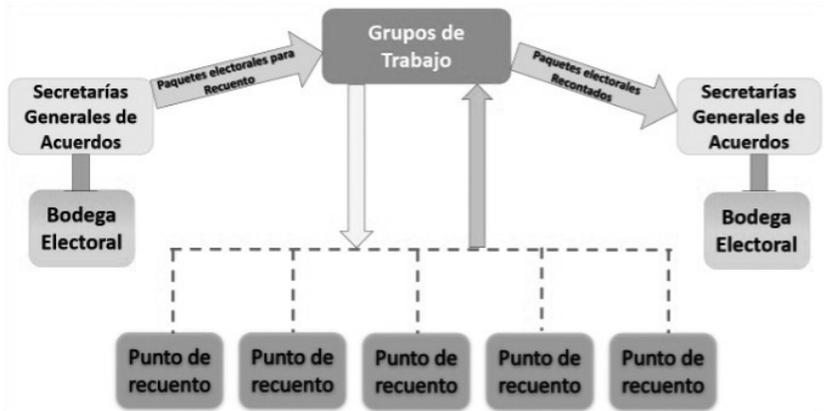
Asimismo, resulta necesario establecer con claridad la técnica y el orden que se seguirá durante el nuevo escrutinio y cómputo de cada paquete electoral, en el que se observarán, al menos, los pasos siguientes:

- 1) Identificar el paquete electoral.
- 2) Dar fe del exterior del paquete electoral (si está cerrado y sellado o abierto).

- 3) Extraer su contenido y mostrar a los representantes acreditados que quedó vacío (aquí puede suceder que el paquete esté vacío o que contenga documentación de otra elección distinta, cuyos casos se abordarán más adelante).
- 4) Separar sobres con votos, boletas y demás material.
- 5) Escrutar los votos.
- 6) Desahogar, bajo la dirección de la magistratura, las inconformidades acerca de la calificación de los votos y la presunta existencia de boletas apócrifas.
- 7) Computar los votos.
- 8) En su caso, contar las personas que votaron conforme a la lista nominal de electores.
- 9) Asentar los datos arrojados en las actas y en cualquier otro respaldo aprobado.
- 10) Devolver al paquete los votos, las boletas y los demás elementos que fueron extraídos de este.
- 11) Cerrar, sellar y firmar los paquetes electorales recontados.
- 12) Recabar las firmas en las actas levantadas al concluir el recuento de cada paquete electoral.

Ahora bien, en el espacio de tiempo que se da entre los bloques de 10 paquetes electorales será el momento oportuno para hacer un breve descanso, tomar alimentos y, en su caso, limpiar y desinfectar las instalaciones. En ese punto, se sugiere anunciar a los representantes de los partidos políticos la hora exacta en que se renovarán los trabajos del punto de recuento en el que estén acreditados.

Figura 3. Interacción entre la bodega electoral y los grupos de trabajo



Fuente: Elaboración de Silvia Adriana Ortiz Romero.

Como puede apreciarse en la figura 3, corresponderá a las secretarías generales de acuerdos, a cargo de la bodega, entregar a los grupos de trabajo los paquetes electorales que serán materia de recuento. Cada grupo distribuirá entre sus puntos de recuento los paquetes, con la recomendación de que esto se haga en bloques de 10, como se dijo con anterioridad.

Posteriormente, los puntos reportarán a la magistratura a cargo del grupo de trabajo la conclusión del recuento de cada bloque de paquetes, a fin de concentrar las actas de cada punto, elaborar el acta de recuento de cada distrito y regresar los paquetes a la bodega.

Figura 4. Grupo de trabajo con puntos de recuento



Fuente: Elaboración de Silvia Adriana Ortiz Romero.

Como se observa en la figura 4, el grupo de trabajo se estructura de tal manera que los puntos de recuento tengan un espacio semejante de trabajo, minimizando la posibilidad de estorbarse o confundirse. Todo ello obedecerá a las condiciones de espacio disponible en la sede de la diligencia.

Además, como se puede apreciar, se dispondrá de un área para el personal judicial que apoyará a la elaboración del acta del grupo de trabajo por distrito electoral; concentrará las actas que generen los puntos de recuento, para su posterior entrega a las secretarías generales de acuerdos, y colaborará con las demás actividades que le encomiende la magistratura.

Igualmente, si bien es conveniente que la magistratura realice recorridos permanentes entre todos los puntos de recuento, lo cierto es que, como la diligencia tiene una duración de muchas horas, conviene habilitar un espacio desde el cual pueda sentarse y visualizar en todo momento los puntos de recuento. Ello se ajusta a la lógica de que su presencia es esencial para la validez de la diligencia, pues impone orden y seguridad jurídica, en especial cuando se cuestiona la calificación de la votación o, incluso,

cuando se aduce que se trata de una boleta apócrifa y se realiza su inspección por el personal asignado para su verificación.

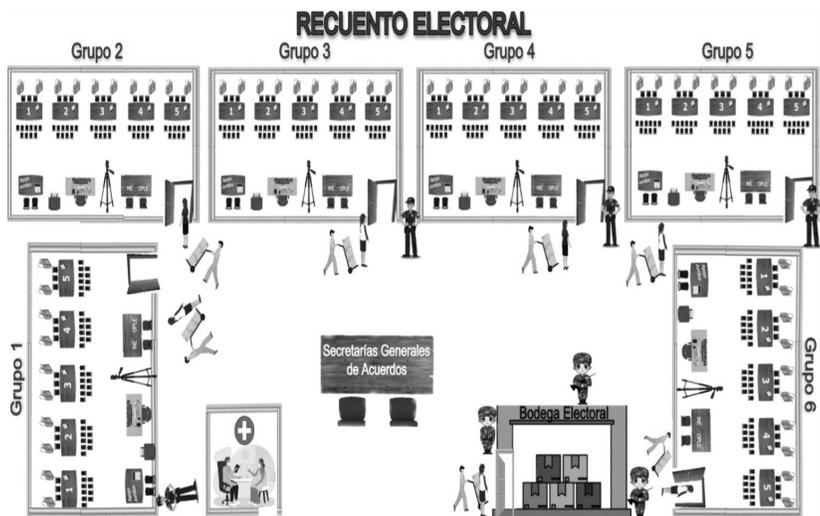
En ese sentido, deberá destinarse un espacio para que se ubique al personal del OPLE y del INE que estará capacitado, con los insumos necesarios, para que se puedan verificar aquellas boletas que sean señaladas como apócrifas.

También se deberán destinar espacios para la impresora del grupo de trabajo y la cámara de video que transmitirá en vivo todas sus actividades.

Ahora bien, es importante tener presente que durante los trabajos de los puntos de recuento se pueden suscitar diversas casuísticas, como son, entre otras:

- 1) Que dentro de los paquetes electorales de la elección que se recuenta se haga constar que solo se encuentra la documentación correspondiente a otra elección y, por lo tanto, se asiente que no es posible llevar a cabo el recuento de votos. En este tipo de casos deberá levantarse la certificación de esa casilla, así como asentar dicha información en el acta de cómputo del punto de recuento.
- 2) Que dentro del paquete electoral no exista documentación alguna y se encuentre vacío. Eso también deberá asentarse en la certificación, así como reflejarse en el acta de cómputo del punto de recuento. Hecho lo anterior, después de sellar el paquete electoral, deberá devolverse a la bodega junto con el bloque de paquetes al que pertenece.

Figura 5. Traslado de los paquetes electorales de la bodega a los puntos de recuento y su respectiva devolución



Fuente: Elaboración de Silvia Adriana Ortiz Romero.

Durante la diligencia será necesario que, a cada grupo, se le asigne una persona que trabajará de manera inseparable con una fedataria o fedatario judicial, ya que los traslados de los paquetes electorales de la bodega hasta los puntos de recuento y su ulterior regreso siempre deberán practicarse bajo estricta vigilancia, lo que quedará asentado en el acta respectiva.

Asimismo, las personas titulares de las secretarías generales de acuerdos, con el apoyo de las personas fedatarias judiciales y demás personal asignado, deberán tener en todo tiempo el control de la bodega electoral, así como la panorámica de toda la diligencia, a efectos de levantar el acta general del recuento. Además, a dichas secretarías les corresponde concentrar, organizar y resguardar toda la documentación generada por los grupos de trabajo, de manera que al concluir la diligencia, esta pueda entregarse, en los tiempos estrictamente necesarios para ello, a la Oficialía de Partes de la Sala Superior, por conducto de la persona autorizada para tal efecto;

en el caso de la elección de la gubernatura de Campeche, esa responsabilidad se asignó al magistrado presidente de la Sala Regional Especializada desde la resolución incidental.

Siguiendo con el examen de las responsabilidades de las secretarías generales de acuerdos asignadas a la diligencia, dentro de la bodega electoral deberán destacarse personas fedatarias judiciales y personal administrativo cuyas principales funciones serán controlar, registrar y asegurar la inviolabilidad de su contenido.

Seguridad y orden. Para alcanzar los objetivos que anteceden en materia de seguridad y orden, también deberá asignarse personal de seguridad a cargo de la policía estatal, la guardia nacional, la marina o el ejército en las instalaciones, pues será primordial salvaguardar la integridad del funcionariado, de las personas participantes (representantes, medios de comunicación, personal médico, de limpieza, etcétera), de la bodega y de la documentación electoral.

Transparencia y máxima publicidad. Además, por los canales que autorice la Sala Superior, podrá transmitirse en vivo a la ciudadanía el funcionamiento de los grupos de trabajo, así como la vigilancia que durante las 24 horas se tendrá respecto de la bodega electoral. En este último caso, se deberá decidir si se instalan cámaras solo en el exterior o también dentro de la bodega antes de que se resguarden ahí los paquetes electorales, porque una vez ingresados ya solo podrá tener acceso el mínimo de personal autorizado (fedatarios judiciales y apoyo administrativo asignado).

Medios de comunicación. Será muy importante dar ingreso a los diversos medios periodísticos y noticiosos para que transmitan y difundan otras ópticas de la diligencia, a efectos de transparentar y dar la máxima publicidad a las actividades que despliega el TEPJF cuando decreta el recuento.

Colaboración entre magistraturas asignadas al recuento. También es importante señalar que, en caso de que alguna magistratura concluya primero sus actividades originalmente asignadas, podrá apoyar a otras, con

el fin de procurar que la diligencia termine simultáneamente en todos los grupos de trabajo. Todo ello deberá quedar registrado en las actas que se levanten a lo largo de la diligencia, según la actividad que cada funcionario tenga asignada, pues de ese modo se evitarán imprecisiones o incongruencias en la información asentada.

Figura 6. Transmisión de datos a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior



Fuente: Elaboración de Silvia Adriana Ortiz Romero.

Como ya se adelantó, los grupos de trabajo y puntos de recuento desahogarán la diligencia y generarán la información que será producto del nuevo escrutinio y cómputo. Se apuntó que a las secretarías generales de acuerdos destacadas en la sede del recuento les corresponderá concentrar y resguardar todas las actas que se generen. Entonces será primordial que dichas secretarías generales mantengan comunicación constante y permanente con la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, a efectos de que se transmitan, con la mayor oportunidad posible, de manera certificada, los resultados que se van generando conforme avancen las actividades de los grupos de trabajo y puntos de recuento.

Lo anterior deberá efectuarse con orden, control y sistematización, de manera que la información transmitida sea congruente con la recibida y, en su caso, puedan detectarse inconsistencias para su inmediata aclaración. De ese modo, se garantizará la solidez de los datos que arroje la diligencia.

En ese sentido, deberán adoptarse las precauciones necesarias para que el flujo de información no se vea afectado por problemas en los servicios de energía eléctrica, internet, insuficiencia u obsolescencia de los equipos, por lo que tendrá que preverse que su operatividad y funcionamiento sean ininterrumpidos y óptimos.

Desde luego, ello significa que conforme las secretarías generales de acuerdos reciban de los grupos de trabajo los bloques de actas que se vayan generando, su información se registre, organice y transmita a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior. Posteriormente, deberá resguardarse, porque más adelante dicha documentación deberá ser entregada a la Sala Superior para agregarse al expediente que corresponda y surta sus efectos legales.

Recepción de datos en la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior. A partir de su recepción electrónica por la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, conforme a las indicaciones de la Presidencia, se podrá transmitir la información a la Dirección General de Comunicación Social para que se difunda a la ciudadanía por los canales que, en su caso, se establezcan para ello.

Figura 7. Resguardo de las instalaciones por la policía estatal, la guardia nacional, el ejército y la marina



Fuente: Elaboración de Silvia Adriana Ortiz Romero.

Una pieza clave para el éxito de toda diligencia será contar, desde la etapa de preparación hasta la devolución de los paquetes electorales a las autoridades electorales locales, con el imprescindible acompañamiento y la seguridad que otorgan la policía estatal, la guardia nacional, la marina o el ejército, lo que implica el resguardo perimetral de las instalaciones de la sede donde se realice el recuento.

Lo anterior, porque, cuando la diligencia se realiza en la propia entidad federativa en la que se celebró la elección de la cual se llevará a cabo el recuento —tal como sucedió en Campeche en 2021—, se incrementa la posibilidad de que en el exterior de la sede puedan instalarse campamentos o realizarse mítines, marchas o reuniones de los simpatizantes de cada candidatura.

Con ello se garantizará no solo el orden, la seguridad y la tranquilidad que deben imperar desde el exterior, sino que en la sede permearán las garantías para que se pueda celebrar sin violencia o presión esta diligencia tan importante.

Etapa de reporte de resultados de la diligencia

Dicha etapa comprende desde que concluye la fase de recuento hasta la entrega en la Oficialía de Partes de la Sala Superior de toda la documentación generada con motivo de la diligencia. En ese lapso se deben atender, entre otras, las asignaturas siguientes:

- 1) La entrega de los paquetes electorales al OPLE o tribunal local para su resguardo final. En ese sentido se deberá acordar con las presidencias del OPLE u órgano jurisdiccional local la fecha, la hora y las condiciones para la devolución de los paquetes electorales, lo cual deberá certificarse por las personas fedatarias judiciales del TEPJF.
- 2) El finiquito de costos generados con motivo del recuento. Las direcciones generales competentes de la Secretaría Administrativa, en coordinación con las delegaciones administrativas de las salas regionales, deberán finiquitar los costos derivados del desahogo de la diligencia.

- 3) Reincorporación del personal a sus áreas de adscripción. Se supervisará el regreso de todo el personal judicial a las sedes de sus salas y de la Escuela Judicial Electoral.

La actividad más significativa consistirá en la entrega de la documentación electoral generada con motivo de la diligencia en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, por conducto de la persona designada para tales efectos. En el caso del recuento de la elección de la gubernatura de Campeche, como ya se anticipó, dicha responsabilidad se confirió a la presidencia de la Sala Regional Especializada.

Etapas de resolución de inconformidades contra la diligencia y conclusión

Conforme a la experiencia del recuento de la elección de Campeche en 2021, el partido Movimiento Ciudadano controvertió la diligencia desahogada por las salas regionales Xalapa y Especializada, al estimar que durante su desarrollo se incurrió en diversas anomalías.

Dicha inconformidad fue desahogada mediante el “Incidente sobre el resultado de la diligencia de recuento total respecto de la elección de la gubernatura del estado de Campeche” (Sentencia SUP-JRC-128/2021 y acumulados Inc. 2, 2021).

Como todo incidente, una vez presentada la demanda se dio vista a la magistratura actuante en la diligencia, por conducto de las presidencias de las salas regionales, para que manifestaran lo que conforme a derecho procediera.

Finalmente, cabe recordar que en el caso que se examina, la Sala Superior adoptó la determinación de desestimar las objeciones planteadas y confirmar la validez del recuento (Sentencia SUP-JRC-128/2021 y acumulados Inc. 2, 2021).

Reflexiones finales

Como puede observarse, la experiencia del recuento ordenado en la elección de la gubernatura de Campeche en 2021 arroja como una primera síntesis de esa praxis, a manera de conclusiones generales, las recomendaciones siguientes.

Protocolo en materia de recuentos judiciales a cargo de las salas del TEPJF. Elaborar un protocolo en la materia debe ser un tema prioritario de la agenda institucional, porque, como se ha procurado explicar sucintamente en este artículo, a partir de la experiencia de la elección de la gubernatura de Campeche en 2021, el número de instancias participantes, sus funciones, los recursos y la brevedad de los tiempos en que debe sincronizarse con eficiencia y eficacia son primordiales para salvaguardar el principio constitucional de certeza que debe observar toda elección.

Distribución y coordinación de responsabilidades. Construir una adecuada coordinación y distribución de responsabilidades entre las áreas y el funcionariado participante evitará duplicidades, omisiones, incongruencias o hasta contradicciones en sus labores.

Coordinación de las salas regionales. Coordinar a los plenos de las salas regionales que participarán en su desahogo, mediante las vías de comunicación que se consideren oportunas, permitirá a las magistraturas resolver las temáticas que requieran su atención. En el caso de Campeche en 2021, incluso se utilizó también un grupo de WhatsApp para las magistraturas y secretarías generales de acuerdos; se recomienda repetir esto, cuando menos, entre las coordinaciones de ponencia, las secretarías generales de acuerdos, las delegaciones administrativas y las secretarías ejecutivas.

Sede de la diligencia. Considerar que si la diligencia se programó en la entidad federativa en la que se realizó la elección de la que se hará el recuento, será conveniente evaluar si puede desahogarse en las instalaciones del OPLE, del tribunal local o de la junta local del INE. En caso de que ninguno de esos inmuebles cumpla con las condiciones para su realización (falta de espacio, de seguridad, etcétera), será recomendable consultar a

esas autoridades las sugerencias de inmuebles que cumplan con las exigencias de superficie, acondicionamiento, accesibilidad, conectividad, seguridad, comodidad y costo.

Requerimientos humanos, sanitarios, presupuestales y administrativos. Al tratarse de una actividad jurisdiccional de enormes dimensiones por la cantidad de funcionariado, recursos materiales, financieros y servicios generales que se movilizarán, erogarán y utilizarán, se requerirá entonces que las áreas competentes tomen todas las precauciones respecto de los conceptos de seguridad, instalaciones, personal (traslado, viáticos y hospedaje), traslados de paquetería electoral, abastecimiento de servicios (luz, internet, agua, alimentos, limpieza, desinfección), así como del servicio médico, entre otros.

Transparencia y máxima publicidad. Será primordial comunicar y difundir la información que genere la diligencia, por las vías que establezca la Sala Superior. Se recomienda considerar siempre el seguimiento en sus diversos espacios, como son, entre otros, los grupos de trabajo con sus puntos de recuento (panorámica o específica), la bodega electoral (en particular su único punto de acceso), las secretarías generales de acuerdos, así como de los resultados que se vayan generando. En la elección de cuya experiencia se nutre este documento, es importante recordar que se abrió un espacio en la página de internet del TEPJF en el que era posible consultar, por cualquier persona interesada, las constancias individuales de recuento de cada paquete electoral en formato electrónico mediante archivos en PDF.

Actas y certificaciones. Blindar jurídicamente cada paso de la diligencia será fundamental. El levantamiento de actas y constancias pormenorizadas será un objetivo primordial del funcionariado asignado al recuento judicial, en especial acerca de los siguientes elementos:

- 1) Traslado de los paquetes electorales.
- 2) Manejo de la bodega electoral.
- 3) Inicio del recuento.

- 4) Traslado de los paquetes electorales a los grupos de trabajo y de regreso a la bodega.
- 5) Escrutinio y cómputo efectuado en los puntos de recuento.
- 6) Transmisión de los resultados a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior.
- 7) Devolución de los paquetes electorales a la autoridad electoral local.
- 8) Entrega de la documentación generada por la diligencia en la Oficialía de Partes de la Sala Superior.
- 9) Devolución de los paquetes electorales del TEPJF a la autoridad electoral local para su resguardo definitivo.

Lo anterior, por tratarse de las documentales públicas que, en su oportunidad, servirán para pronunciarse acerca de la calificación de la elección y sus resultados.

Funcionariado judicial asignado a la diligencia. Será recomendable designar o habilitar personal de la Sala Superior y de la Escuela Judicial Electoral, o cualquier otra área que se considere conveniente, para colaborar en el desahogo del recuento, tomando en cuenta su alta especialización, además de que la propia diligencia se convierte en un espacio idóneo de profesionalización. La decisión anterior tendrá que adoptarse previo análisis, entre otros elementos, del número de paquetes electorales a recontar, los días en los que buscará desahogarse la diligencia, el contexto de la elección, el espacio de la sede del recuento y las condiciones sanitarias existentes.

Referencias

- Ceballos Daza, José Luis. (2013). *Hacia un debido proceso en el recuento jurisdiccional de la votación*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2014). https://www.ieepco.org.mx/biblioteca_digital/legislacion/COFIPE.pdf
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (2008). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5051359&fecha=01/07/2008
- Jurisprudencia 27/2014, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=27/2014&tpoBusqueda=S&Word=nuevo,escrutinio,y,c%3%b3mputo>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2022). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Instituciones_y_Procedimientos_Electorales.pdf
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (2022). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSMIME.pdf>
- Méndez, Irma, Martínez, Ferrán, y Loza, Nicolás. (2019). *Integridad electoral: México en perspectiva global*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Nieto Castillo, Santiago, y Terrazas Salgado, Rodolfo. (2008). La impugnación y calificación de las elecciones y el juicio laboral electoral. En Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo* (pp. 469-495). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Sentencia SUP-JRC-176/2018 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). http://contenido.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0176-2018.pdf

- Sentencia SUP-JRC-128/2021 Inc. 2, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0128-2021-Inc2.pdf
- Sentencia SUP-JRC-128/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0128-2021.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2012). *Obligación de los congresos estatales de legislar sobre recuento de votos electorales en sede administrativa y jurisdiccional*. Suprema Corte de Justicia de la Nación; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3197/1.pdf>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2006). *Dictamen 2006 relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*. https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Dictamen%202006.pdf

Retos de la formación ciudadana ante el uso de las tecnologías digitales en el contexto de la pandemia de la COVID-19

*Citizen education challenges and digital
technologies during COVID-19 pandemic*

Rafael Caballero Álvarez (México)*

Fecha de recepción: 19 de noviembre de 2021.

Fecha de aceptación: 25 de marzo de 2022.

RESUMEN

Durante la pandemia, varias de las actividades sociales ordinarias se continuaron realizando a distancia mediante el uso de las tecnologías digitales. Sin embargo, aun cuando las nuevas tecnologías se utilizan con mayor regularidad, eso no quiere decir que la gente sea más responsable al emplearlas, más bien es lo contrario, pues pareciera que su masificación no se ha acompañado de una reflexión filosófica o ética y que la inmersión en ellas suele hacerse de forma empírica. Este ensayo busca contribuir a esa discusión.

PALABRAS CLAVE: formación ciudadana, pandemia, nuevas tecnologías, *big data*, posverdad.

* Sociólogo, maestro en Derechos Humanos y doctorante en Derecho Electoral. Profesor-investigador en la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. rafael.caballero@te.gob.mx.

ABSTRACT

During the pandemic, several of ordinary social activities continued to be carried out remotely through digital technologies. However, even when new technologies are used more regularly, this does not mean that people are more responsible when doing so, rather the contrary, it seems that in its development there have been absent any philosophical or ethical reflection. This paper is a contribution to talk over it.

KEYWORDS: citizen education, pandemic, new technologies, big data, post truth.

Introducción

A finales de 2019, en el mundo circulaban noticias que alertaban de una situación de emergencia sanitaria surgida en la ciudad de Wuhan, China. De acuerdo con un artículo de la fotoperiodista Jane McMullen (2021), publicado por BBC News, el 30 de diciembre de aquel año varias personas habían sido ingresadas en hospitales de la ciudad con síntomas comunes de fiebre alta y neumonía. Muchos de estos casos estaban vinculados a un mercado de animales vivos en expansión de Wuhan, lo que hizo suponer a los médicos que no se trataba de una situación ordinaria, por lo que procedieron a realizar estudios científicos, cuyos resultados preliminares indicaban que se estaba frente a un nuevo virus similar al SARS, pero más agresivo.

Al parecer, al principio las autoridades sanitarias locales y nacionales en China evitaron hacer pública esta información, lo que trajo consigo graves consecuencias. Algunas estimaciones dan cuenta de que para diciembre de 2019 había ya entre 2,300 y 4,000 personas infectadas y el número de casos iba en aumento. El 1 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) todavía no había sido informada del brote, aun cuando los estándares internacionales establecen que, ante una situación de esta naturaleza, se le debe notificar en un plazo de 24 horas (McMullen, 2021). A pesar de las filtraciones a la prensa, que pusieron en evidencia la situación, y de las exigencias de la OMS para obtener información precisa y fidedigna, el gobierno chino prefirió minimizar los hechos y evadir la presión internacional. Fue hasta el 12 de enero de 2020 que China hizo pública la secuencia genética de un nuevo virus que provoca una enfermedad que fue denominada COVID-19, de la cual no se sabía mucho respecto a los medios de transmisión, cómo tratarla y, menos, cómo prevenirla; un día después se confirmó oficialmente un caso de esta en Tailandia, el primero registrado fuera de China (Organización Mundial de la Salud, 2020). Fue el inicio de un hecho sin precedentes en la era moderna, ya que el 11 de marzo de aquel año la OMS declaró la COVID-19 como pandemia mundial.

Esa circunstancia ha dado pie a muchos fenómenos de distinta índole acerca de los cuales vale la pena reflexionar: económicos, sociales, políticos, laborales, éticos, evidentemente sanitarios, etcétera. Uno de estos, al cual se dedicará el presente ensayo, se refiere al uso masivo de las nuevas tecnologías, que muy probablemente se incrementó a partir del confinamiento obligado al que ha sido sujeto un gran número de personas en todo el mundo, debido a que las autoridades sanitarias, nacionales e internacionales, consideran el distanciamiento social una medida efectiva para evitar la proliferación del virus causante de la COVID-19. El propósito que subyace a esta pretensión estriba en reflexionar acerca de cómo se ha dado esa masificación de las nuevas tecnologías en términos de formación ciudadana, en particular en este contexto de pandemia.

Volviendo al tema del confinamiento, por supuesto que hubo servicios y funciones que debieron suspenderse por completo y otros que, en contraste, se incrementaron. En México, el Consejo de la Judicatura Federal emitió, el 17 de marzo de 2020, el Acuerdo general 4/2020, mediante el cual determinó suspender en su totalidad las labores en los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, del 18 de marzo al 19 de abril, aunque mantuvo la operación para aquellos casos de atención urgente. Con posterioridad, esta suspensión se amplió mediante diversos acuerdos hasta al menos junio de 2020, aunque paulatinamente se fueron adoptando medidas que permitieran la realización de las funciones jurisdiccionales sin poner en riesgo al personal ni a las usuarias y los usuarios. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) no fue la excepción, ya que mediante distintos acuerdos generales —comenzando por el 2/2020, que fue precedido por un acuerdo emitido por su Presidencia el 16 de marzo de 2020— adoptó medidas similares que permitieron el desahogo de distintas actividades, principalmente las sustantivas de corte judicial, considerando que estaba en puerta el proceso electoral federal 2020-2021 y distintas elecciones concurrentes. El trabajo a distancia y las sesiones públicas remotas fueron de las principales

medidas adoptadas tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como por el TEPJF para continuar con sus actividades.

Por su lado, en el sector laboral y educativo se adoptaron modelos a distancia para el desarrollo de las actividades, y el 11 de enero de 2021 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforma el artículo 311 y se adiciona el capítulo XII Bis de la Ley Federal del Trabajo, en materia de teletrabajo. Además, las actividades de comercio electrónico se incrementaron a tal punto que las empresas de mensajería no se daban abasto para satisfacer la demanda.¹

En suma, durante la pandemia varias de las actividades sociales ordinarias se realizaron a distancia mediante el uso de las tecnologías digitales; no obstante, gran parte de la población mundial solía dedicar bastante tiempo a labores que implicaban utilizar dispositivos electrónicos y conexión a internet, aunque muchas de ellas eran más bien de esparcimiento.²

Ahora bien, aun cuando las nuevas tecnologías se usen con mayor regularidad, ello no quiere decir que la gente sea más responsable al hacerlo, más bien es lo contrario; pareciera que la masificación de las nuevas tecnologías no se ha acompañado de una reflexión filosófica o ética y que la inmersión en ellas suele hacerse de forma empírica, en el sentido de que no existe una instrucción formal para su manejo y, sobre todo, respecto a cómo es la interrelación con y mediante ellas. Quizá ello explique fenómenos como la polarización en las conversaciones generadas en las redes sociales, la infodemia o la posverdad.

¹ De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el producto interno bruto de los servicios de mensajería creció 21.4 % de 2019 a 2020, mientras que el de la economía nacional decreció 8.2 % durante el mismo periodo (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021a, p. 6).

² Nuevamente retomando al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2018, cuando la pandemia por COVID-19 estaba lejos de aparecer, en México 52.9 % de los hogares contaba con conexión a internet, y en 2020 esta condición se incrementó a 60.6 %; en 2018, 46.7 % de usuarios de computadora la usaba como herramienta de apoyo escolar, y en 2020 la cifra se incrementó a 51.3 %; los usuarios de internet representaban 65.8 %, como proporción de la población de seis años o más de edad en 2018, mientras que en 2020, era de 72 % (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021b).

Este ensayo busca contribuir a esa discusión, por lo cual, en un primer momento se identificarán algunos fenómenos como los señalados y otros que, a juicio de quien suscribe, se consideran relevantes en pleno apogeo de la era de la información,³ lo que servirá de contexto para, después, ofrecer una propuesta de perfil de ciudadanía digital; es decir, una serie de características o requisitos que debería tener una persona para lograr que ciertas nociones y prácticas asociadas a la democracia se manifiesten no solo en el ámbito de la realidad política, sino también en el de la política digital, ciberpolítica o tecnopolítica.⁴ En este sentido, en el siguiente apartado se abordará el binomio conformado por las nuevas tecnologías y la democracia durante la pandemia de la COVID-19, y en la segunda parte se desarrollará una aproximación conceptual en torno a la ciudadanía digital.

Ciberpolítica y masificación de las tecnologías digitales

En una entrega previa se hizo una breve cronología del origen y desarrollo de internet y cómo las tecnologías digitales han contribuido a explorar nuevas formas de comunicación política, sobre todo a partir de la exitosa campaña que en 2009 llevó a Barak Obama a ganar la presidencia de Estados Unidos de América. En una segunda colaboración,⁵ se analizaron dos casos concretos que, en el contexto de los procesos electorales de 2021, resultaron sumamente relevantes respecto al uso de las redes sociales con fines proselitistas: el triunfo de Samuel García en la elección para la gubernatura de Nuevo León y la participación de influencers durante la etapa de veda electoral para difundir contenidos y mensajes en favor del Partido Verde Ecologista de México. Pero, en realidad, las tecnologías di-

³ La selección de estos fenómenos no es aleatoria, ya que el común denominador se refiere a su relación con la democracia.

⁴ Aun cuando no son conceptos equivalentes, suele ser común su uso indistinto a partir del vínculo que describen entre la política y la tecnología. En el apartado “Ciberpolítica y masificación de las tecnologías digitales” se ofrecerán algunas aproximaciones conceptuales para clarificar los límites y los alcances de cada una de estas voces.

⁵ Este material aún no ha sido publicado en ningún espacio académico.

giales han tenido implicaciones en distintos aspectos de la política y no solo en lo que se refiere a la ampliación de los medios propicios para el proselitismo electoral.

En tal sentido, podría afirmarse que la política está transitando hacia el espacio digital, como muchas otras actividades humanas, por lo que se podría hablar de ciberpolítica.

Gramaticalmente, dicho concepto se compone de dos sustantivos: *cíber* y *política*. Respecto al primero, la Real Academia Española (RAE) (2005) lo define como un elemento compositivo prefijo, creado por acortamiento del adjetivo cibernético, que forma parte de términos relacionados con el mundo de las computadoras u ordenadores y de la realidad virtual. En la misma definición se recomienda su uso para la creación de nuevos términos del ámbito de las comunicaciones por internet, lo que permite sustituir numerosos anglicismos por voces propias. Esto explica la existencia de varias denominaciones en boga, como cibercafé, ciberespacio o, precisamente, ciberpolítica.

Definir en estas páginas la política sobrepasa por mucho las pretensiones del presente artículo, además de que, como señala Natalia Angulo, este concepto tiene amplia capacidad de maniobra semántica y suele ser definido en función del sitio, el espacio y la praxis desde la cual se nombra (Angulo, 2020). No obstante, para tener un asidero mínimo, la misma autora explica la política de forma muy sucinta —basándose en Herman Heller— como “una actividad autónoma de organización del modo de vida y de cooperación, de un grupo social en un territorio dado” (Angulo, 2020, p. 20).

Para contar con una aproximación conceptual de ciberpolítica que no se limite a las cuestiones gramaticales, Angulo ofrece una propuesta:

La ciberpolítica se convierte en mecanismo y se apalanca en la noción de servicio público, se configura a partir de redes sociales offline que gestionan y acopian información aparentemente útil para la ciudadanía; sin embargo, la ciberpolítica, a partir de sus orígenes, construye una plataforma desde la cual operan distintas fuerzas, no solamente estatales, que buscan controlar

discursos, ideologías y acciones, conduciendo a formas de operación más individuales, y homogeneizando las prácticas de grupos y comunidades, a través de distintas figuras de atención y satisfacción de necesidades. En la lógica misma de mercado, la ciberpolítica adopta tecnologías funcionales a través de distintas operaciones interactivas, que generan la sensación de participación y mayor democracia. (Angulo, 2020, p. 21)

Este concepto suele utilizarse de forma indistinta con el de tecnopolítica, aunque no son precisamente equivalentes, como se señaló en la introducción. La tendencia se explica a partir de la vinculación de ambas cuestiones con la tecnología. Sin embargo, la tecnopolítica quizá sea más añeja que la ciberpolítica si se considera que antes de lo cibernético hubo otras aportaciones de la tecnología a esta actividad humana. Por ejemplo, la radio y la televisión —productos del avance tecnológico— fueron los medios de comunicación más importantes del siglo xx, pero también servían para hacer política; por ello, los regímenes autoritarios son tan proclives a hacerse de su control incluso en la actualidad.

Sin embargo, hay que reconocer que esta primera definición vuelve a ser lexical, tomando como referente el prefijo *tecno*, que, según la RAE, se podría asumir como una abreviatura de tecnología o tecnológico. En cambio, algunos apuntes que permiten dotarla de contenido se concentran en el cuadro 1.

Cuadro 1. Aproximaciones conceptuales sobre tecnopolítica

| Planteamiento | Autores |
|--|---|
| Nace como la interacción de datos abiertos y redes sociales, con varios intereses: influir en las decisiones del gobierno por parte de los activistas o construir la resistencia del gobierno abierto a la gobernanza y, en el mejor de los casos, utilizar las incursiones electrónicas con propósitos democratizadores | Ismael Peña-López |
| Se refiere al uso táctico y estratégico de las herramientas digitales para la organización, la comunicación y la acción colectiva | Arnau Monterde, Javier Toret, Simona Levi y otros |
| Surgió en la historia de la tradición tecnológica para dar cuenta de la capacidad de competir para visualizar y promulgar objetivos políticos mediante el apoyo técnico de artefactos | Iginio Gagliardone |

Continuación.

| Planteamiento | Autores |
|---|-------------------------------------|
| Recoge, elabora, discute y procura pronunciar la voluntad general. Aunque los debates acerca de los proyectos tengan el desenlace que les otorgue una elección por votación, la tecnopolítica, con sus espacios públicos en red, propuestas y asambleas virtuales, permite que la votación y sus métodos —efectos de la deliberación y no de consignas— sean suficientes motivos para estar en auge | Francisco Javier Aguirre Sala |
| Se entiende como un movimiento donde las innovaciones tecnológicas provocan intervenciones políticas, gracias a lo cual la tecnopolítica busca asumir la primacía del cambio tecnológico y las contingencias que crea en términos de poder político | Terje Rasmussen |
| Se refiere a híbridos de sistemas técnicos y a las prácticas políticas que producen nuevas formas de poder y de agencia | Paul Edwards y Gabrielle Hecht |
| Es un proceso transformador y descentralizador de los medios, basado en la democracia del código como una construcción agrupada de la realidad posible sobre la base de la cultura digital y la cocreación colectiva | Francisco Sierra y Tommaso Gravante |

Fuente: Elaboración propia con base en Aguirre (2021).

Como se puede advertir, la tecnopolítica puede ser entendida como una forma particular de ciberpolítica, en la que se observa una mayor presencia de la ciudadanía, aun cuando siga habiendo un predominio estatal. Al respecto, las redes sociales, en particular, se han convertido en mecanismos que posibilitan la participación política de las mayorías, aunque también pueden tener un lado negativo.

Hablando de los pros y los contras del uso de las nuevas tecnologías, James E. Katz y Ronald E. Rice (2005) identifican las consecuencias sociales del empleo de internet en particular, respecto a la cual contrastan dos posturas: una distópica y otra utópica. En este esquema se magnifican las ventajas y desventajas, clasificación sumamente útil para reconocer que aun en los puntos medios de ambos polos se siguen observando bondades y perjuicios que se manifiestan en la realidad social y no solo en el mundo virtual.

En el cuadro 2 se enlistan algunas de las consecuencias sociales del uso de internet, tanto de la visión distópica como de la utópica, conforme a la sistematización de los planteamientos de Katz y Rice que José Luis Hernández Estrada ofrece.

Cuadro 2. Comparación de las visiones acerca de las consecuencias sociales del uso de internet

| Rubro | Visión distópica | Visión utópica |
|---|---|---|
| En el acceso | <ol style="list-style-type: none"> 1) Reduce la variedad de participantes 2) Fomenta la división racial 3) Limita el discurso 4) Limita las oportunidades económicas 5) Reduce la autoestima 6) Sofoca las opiniones políticas 7) Erosiona las tradiciones culturales 8) Crea una ciberbalcanización 9) Limita los beneficios 10) Es molesta 11) Erosiona la legitimidad política debido a la falta de representatividad 12) Reduce la intimidad individual y general | <ol style="list-style-type: none"> 1) Elimina las diferencias de los siguientes tipos: <ol style="list-style-type: none"> a) Geografía b) Clase social c) Raza y etnia d) Edad e) Sexo f) Horario g) Cronología (permite el acceso a materiales más antiguos) h) Ideología 2) Ofrece más oportunidades de participación 3) Detecta nuevos talentos, con el consecuente enriquecimiento de la cultura 4) Fomenta una mayor tolerancia |
| En la participación | <ol style="list-style-type: none"> 1) Destruye las culturas locales y las indígenas 2) Explota a las personas 3) Empeora la calidad de vida 4) Reduce la participación en la comunidad 5) Fragmenta la comunidad y propicia la persecución de intereses limitados 6) Limita los contactos sociales (aislamiento y anomia) 7) Estimula los excesivos contactos sociales (adicción) 8) Puede conducir al ciberacoso e incluso ser responsable de muertes 9) Provoca disturbios étnicos y raciales 10) Incita al odio a los demás | <ol style="list-style-type: none"> 1) Supera los obstáculos físicos o temporales en los límites de las comunidades 2) Revitaliza la comunidad 3) Potencia el voluntariado 4) Crea información y criterios compartidos por la comunidad 5) Incita al activismo más allá de la propia región 6) Enriquece la producción cultural 7) Complementa las relaciones <i>offline</i> |
| En la expresión y la interacción social | <ol style="list-style-type: none"> 1) Está dominada por las multinacionales 2) Fomenta la pornografía infantil 3) Incita el abuso a menores 4) Instiga los fraudes emocionales 5) Potencia la creación de múltiples “yo” que provocan confusión 6) Destruye la creatividad 7) Conduce al aprendizaje por pura memorización, sin comprensión 8) Reduce la calidad de la producción intelectual 9) Permite el plagio 10) Carece de integridad artística 11) Provoca adicciones (al sexo, al juego, a la interacción y a las fantasías) | <ol style="list-style-type: none"> 1) Es social, diversa y frecuente 2) Complementa y fortalece las interacciones <i>offline</i> 3) Facilita las nuevas amistades 4) Mantiene o restablece las relaciones con la familia y los amigos 5) Ayuda a las usuarias y los usuarios jóvenes a desarrollar su identidad y a adoptar roles de adultez en sus relaciones sociales 6) Controla a las y los bebés, a las niñas y los niños, así como las actividades en las aulas 7) Reinstaura la escritura y la correspondencia 8) Permite la expresión de nuevas artes creativas |

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

El contenido de esta tabla sugiere una discusión mucho más amplia, pero, por cuestiones de espacio, la atención se enfocará en aspectos concretos, sobre todo derivados de la visión distópica, pues parte del propósito de este ensayo consiste en llamar la atención sobre aspectos deficitarios del uso de las tecnologías digitales, en términos de formación ciudadana, como posibles factores de precarización de los regímenes democráticos.

En tal sentido, los temas a destacar se refieren a la reducción de la intimidad individual y general, la limitación en los contactos sociales, la fragmentación de la comunidad y la incitación al odio, la instigación de fraudes emocionales y el aprendizaje por memorización. Esto, debido a que estas consecuencias sociales están relacionadas con la aparición de fenómenos concretos como la difusión de noticias falsas, la posverdad, la violación a la intimidad y cierto tipo de manipulación para modificar las preferencias electorales.

A continuación se explicarán de manera muy somera algunas características que distinguen a estos fenómenos y por qué podrían constituir amenazas para la democracia.

Noticias falsas, posverdad e infodemia

La era actual ha sido denominada como la de la información, porque a partir del uso masivo de internet y, sobre todo, de la aparición de su versión 2.0, esta fluye constante y abrumadoramente, al grado de que en muchas ocasiones las personas no tienen las capacidades de discriminar para identificar aquella que en realidad les es de interés. En muchas ocasiones solo la consumen porque la tienen al alcance, a pesar de que, en realidad, no la hayan buscado. Así es como a veces terminan viendo una serie en *streaming*, que se vuelve popular a partir de, en especial, las publicaciones en las redes sociales y los esfuerzos de *marketing* realizados por las plataformas electrónicas y las compañías productoras. El colmo de la ociosidad es que haya quienes, a pesar de haber consumido este contenido casi de forma fortuita, comparten sus opiniones, muchas veces negativas, lo que

genera tráfico del tema en la red y contribuye a una bola de nieve para que, finalmente, esta información llegue a otras personas que consumirán el mismo contenido, ya sea por un interés legítimo o por una presión social y mercadológica empujada desde distintos frentes a través de la red.

Mediante esta misma dinámica se generan las tendencias a través de internet y se viralizan los contenidos,⁶ aun cuando la información que se difunda no sea verídica o no haya sido verificada. En este sentido, la circulación de noticias falsas se ha convertido en una desafortunada práctica común en el mundo, con distintas implicaciones.

Cabe reconocer que la difusión de noticias falsas no es nueva, aunque ha cobrado impulso en buena medida gracias al avance de las tecnologías digitales que permiten la rápida difusión de información y el involucramiento de un inconmensurable universo de participantes. Si se considera que hoy existe un modelo de información continua de 24 horas y que las redes sociales obligan a generar y difundir noticias de manera permanente, se da pie a un campo abonado para las noticias falsas (López-Borrull, Vives-Gràcia y Badell, 2018), las cuales se esparcen como rumores —aun cuando en ocasiones tengan matices de parodia—, que persiguen intereses políticos, sociales o económicos.

El fenómeno de las noticias falsas se relaciona con otro que la oms ha denominado como infodemia y que cobró relevancia en el contexto de la pandemia por la COVID-19.

Una infodemia es una cantidad excesiva de información —en algunos casos precisa y en otros no— que se difunde durante una epidemia. Se propaga entre los seres humanos de forma similar a una epidemia a través de sistemas de información digitales y físicos. Esto dificulta que las personas encuentren fuentes de confianza y una orientación fiable cuando las necesitan. (Organización Mundial de la Salud, 2021, p. 10)

⁶ La metáfora ya institucionalizada para definir este fenómeno es muy atinada: tal como ocurre con un virus —como el causante de la COVID-19—, algunos contenidos en la red se transmiten de forma masiva, rápida y sin control alguno.

La OMS agrega que “una infodemia se propaga por las formas fundamentalmente interconectadas en que se difunde y consume la información: a través de las plataformas de las redes sociales, en línea y por otros canales” (Organización Mundial de la Salud, 2021, p. 10), y que afecta a las ciudadanas y los ciudadanos de todos los países, ya que las personas necesitan información precisa para adaptar su comportamiento y protegerse a sí mismas, a sus familias y a sus comunidades.

En este sentido, en agosto de 2020, la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad llevó a cabo un estudio que constó de una serie de entrevistas a cerca de 7,300 personas de todos los grupos de edad de México, Estados Unidos de América, Alemania, India, Jordania, Sudáfrica y Filipinas acerca del uso de los medios y la difusión de noticias falsas durante la epidemia de la COVID-19, lo cual resultó un barómetro para la identificación de algunas de las principales noticias falsas que se han difundido no solo en México, sino en el mundo. Solo para ilustrar, a continuación se señalan algunos datos sobre este estudio para el caso de México dados a conocer por un medio nacional.

- 1) De las personas entrevistadas, 47 % reconoció que le resulta difícil distinguir entre noticias e informes falsos deliberados.
- 2) Quienes estaban de acuerdo con la afirmación de que los medios de comunicación ocultaban hechos acerca del coronavirus debido a la presión del gobierno equivalen a 56 por ciento.
- 3) Del total de las personas entrevistadas, 37 % estaban convencidas de que el sars-CoV-2 fue creado deliberadamente en un laboratorio chino, mientras que 25 % creía que el coronavirus era un arma biológica china.
- 4) Un 25 % consideraba que Bill Gates, dueño de Microsoft, deseaba implantar microchips en las personas para combatir el virus y 17 % creyó el rumor de que había comprado la OMS (Redacción, 2020).

La desinformación también se relaciona con el fenómeno de la posverdad, concepto que “se usa para denominar tanto la supuesta superación de un estado previo en el que, al parecer, la verdad era la norma, como para legitimar determinados procedimientos que tienen mucho más que ver con la esfera del poder (incluido el discursivo) que con la de la verdad” (Carrera, 2018). Se trata de un concepto de uso tan frecuente que también ha sido definido por la RAE como la “distorsión deliberada de una realidad, que manipula creencias y emociones con el fin de influir en la opinión pública y en actitudes sociales” (Real Academia Española, 2022). También se le conoce como mentira emotiva, ya que implica que los hechos objetivos tienen menos impacto que los argumentos emocionales y las creencias personales de quien construye un discurso con la finalidad de crear y modelar la opinión de las y los escuchas e influir en su conducta (Universidad Internacional de La Rioja, 2021).

Igual que las noticias falsas, la posverdad no es un fenómeno nuevo, pero ha adquirido mayor notoriedad por la utilización de las nuevas tecnologías. Su origen se atribuye al escritor serbio Steve Tesich, quien a principios de la década de 1990 utilizó la voz *pos-truth* en un artículo publicado en el diario *The Nation*, a partir de lo cual ha sido utilizado para, entre otras cosas, describir la conducta política de presidentes como los estadounidenses Ronald Reagan, George W. Bush y —reciente y marcadamente— Donald Trump (Universidad Internacional de La Rioja, 2021).

Todos estos fenómenos pueden constituir amenazas a la democracia, precisamente porque tienen la posibilidad de influir en la toma de decisiones públicas, como las elecciones, las movilizaciones sociales y políticas o las consultas, como al parecer ocurrió con el referéndum sobre la permanencia de Reino Unido en la Unión Europea, conocido comúnmente como *Brexit*.

Dado que ninguno de estos acontecimientos es nuevo, su extinción se ve lejana, pero quizá se puedan paliar algunos de sus efectos nocivos en la medida en que las personas se apropien de conocimientos y destrezas

para la discriminación de información, así como para corroborar su validez y contrastar distintas fuentes. Sobre ello se volverá más adelante.

Generación de *big data*, amenazas a la intimidad y riesgos de manipulación

Durante la era de la información, lo que resulta más valioso, sin duda, es precisamente esta, aunque en muchas ocasiones las personas la cedan sin reparar en ello, de forma prácticamente inconsciente, ya que cuando envían correos electrónicos, navegan en internet, hacen transacciones de comercio electrónico, dan “me gusta” a alguna publicación o la republi- can están generando información sobre sus intereses, gustos, contactos, etcétera, lo mismo que cuando ven una película o serie a través de una plataforma de *streaming* o cuando reproducen algún video en YouTube. Los algoritmos informáticos se encargarán de construir un perfil personal a partir de la interacción a través de la red, conforme a lo cual se recibirá una retroalimentación *in crescendo* e infinita, a veces en forma de sugere- ncias y otras, casi como imposición, aunque con una sutileza que la hará imperceptible.

Con cada interacción que se tiene con y mediante internet se con- tribuye a alimentar incommensurables bases de datos, lo que se conoce como *big data*. Al respecto, Elena Gil González señala que:

Big data es un término que alude al enorme crecimiento en el acceso y uso de información automatizada. Se refiere a las gigantescas cantidades de información digital controlada por compañías, autoridades y otras orga- nizaciones, y que están sujetas a un análisis extenso basado en el uso de algoritmos. No es una tecnología en sí misma, sino más bien un plantea- miento de trabajo para la obtención de valor y de beneficios como conse- cuencia del tratamiento de los grandes volúmenes de datos que se están generando día a día. (Gil, 2016, p. 17)

El *big data* se puede entender, entonces, como un

conjunto de tecnologías que permiten tratar cantidades masivas de datos provenientes de fuentes dispares, con el objetivo de poder otorgarles una utilidad que proporcione valor. Éste puede ser descubrir patrones de comportamiento de los clientes de una organización para crear publicidad dirigida mucho más efectiva, predecir tendencias económicas o descubrir relaciones antes desconocidas entre variables que puedan abrir las puertas a la innovación. (Gil, 2016, p. 15)

En principio, esta información puede ser útil para facilitar el acceso a más información con la que exista afinidad y para que sea identificada mediante la aplicación de algoritmos informáticos. Retomando los ejemplos citados, si hoy se comprara un balón de básquetbol en una plataforma electrónica, esa acción seguramente provocará que mañana los algoritmos hagan propuestas de otros productos relacionados, como calzado, ropa, accesorios, etcétera. El punto de reflexión se refiere a dónde conduce esa automatización. ¿En realidad es necesario adquirir los zapatos para básquetbol que la plataforma sugiere comprar? Si así fuera, ¿por qué no se compran desde el inicio junto con el balón? Estas mismas interrogantes aplican para cualquier otra “sugerencia” automatizada mediante algoritmos: ¿de verdad interesa ver esa película que recomienda la plataforma de *streaming* a partir de otra vista previamente?

El funcionamiento de los algoritmos puede tener muchas aristas, pero en particular, para cerrar esta sección, se desea llamar la atención en dos aspectos. El primero tiene que ver con la visión parcial del mundo que construye para determinadas personas y que puede explicar parte de la polarización de las redes sociales. Si se considera que plataformas como Twitter, por ejemplo, de vez en vez hacen sugerencias respecto a quién seguir en función de los perfiles que ya se siguen o que se buscan, lo más probable es que al agregar personas a las cuales seguir, se refuerce la idea

de que las cosas son como cada quien las cree, pues se comprobará que cada vez son más los piensan como esta; el problema es que concomitantemente se estará formando un bando con ideas contrarias, justo con la misma dinámica.

El segundo aspecto se refiere a las amenazas a la intimidad y el uso que se le puede dar a información personal con fines políticos o electorales. Respecto al primero de estos puntos, cabe señalar que más que denunciar el uso ilícito de información, lo que se desea evidenciar es el peligro implícito en actividades perfectamente legales. En este sentido, se dejarán de lado fenómenos como los fraudes cibernéticos, el robo de identidad, el ciberacoso o la difusión de contenido íntimo sin autorización. Por el momento, lo que importa no es la información sensible, como el nombre, el domicilio, los datos de contacto, la edad, la condición de salud y toda aquella que sea susceptible de protección de las leyes en materia de transparencia y protección de datos personales, sino la que se genera casi de forma desinteresada con y desde la red, la que circula por Facebook, Twitter, Instagram, Netflix, Amazon y miles de plataformas o aplicaciones.

En ese sentido, el escándalo de Cambridge Analytica evidenció que toda esta información, que aparentemente es útil solo para mejorar la experiencia de interacción en y con la red, puede ser utilizada con otros propósitos, como influir en las preferencias electorales para inducir el voto, ya sea en una elección, una consulta o un referéndum. Ciertamente, quedó demostrado que la empresa británica obtuvo información indebida de más de 50 millones de usuarios de Facebook e hizo uso ilegal de ella, lo que llevó a la quiebra de la compañía y a que esta red social, propiedad de Mark Zuckerberg, perdiera alrededor de 37 mil millones de dólares americanos en un día (BBC, 2018).

Cambridge Analytica se vio envuelta en esta polémica debido a su participación en el *brexit* en Reino Unido y, en especial, en las elecciones presidenciales de Estados Unidos de América en las que resultó electo

Donald Trump. A esta compañía se le atribuye la difusión de mensajes dirigidos a segmentos de la sociedad estadounidense en función de los perfiles identificados principalmente por sus “me gusta” y “no me gusta” en Facebook, además de existir señalamientos sobre la difusión de noticias falsas para enrarecer el ambiente político y, sobre todo, favorecer el fenómeno posverdad alrededor de Trump.

Por supuesto que resulta difícil comprobar que hay una relación directa entre los mensajes dirigidos a ciertos sectores sociales y los resultados electorales, pero, siguiendo la lógica de las campañas electorales, es claro que este tipo de acciones puede tener alguna implicación en la competencia electoral.

A partir de esa experiencia, en el mundo se han tomado distintas medidas para evitar que los medios digitales, en particular las redes sociales, se conviertan en el fiel de la balanza en el marco de la lucha electoral, pero existe una en especial que puede brindar resultados de muy largo aliento, la cual consiste en el desarrollo de ciertas habilidades y nociones asociadas con la democracia que permitan a las personas asumir una postura más responsable frente a las nuevas tecnologías y a ser más selectivas respecto a toda la información que tienen a su alcance: la formación ciudadana.

Ciudadanía 2.0

Ciudadanía, educación cívica y formación ciudadana

La noción de ciudadanía está indisolublemente vinculada con la idea de democracia. Desde la composición gramatical clásica se advierte que en un régimen democrático el poder o el gobierno recae en el pueblo, en la gente, pero existe una categoría más precisa en la que descansa el poder soberano: la ciudadanía. En la Grecia clásica no eran los integrantes de la *polis* quienes participaban en la discusión y la toma de decisiones públicas, sino los ciudadanos. Ya instalados en la democracia liberal, la categoría de ciudadanía se ha vuelto más incluyente, a efectos de incorporar, en la

mayoría de los casos, a todas las personas mayores de edad que habitan en un territorio determinado y a las que se les reconoce la nacionalidad por nacimiento o por naturalización. En algunos casos, las constituciones políticas establecen otros requisitos, como, en el caso de México, contar con un modo honesto de vivir, según el artículo 34, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, en la mayoría de los casos, la ciudadanía mantiene también un vínculo irrenunciable con el aspecto comicial, aunque a veces esto ha llevado a entenderla como electorado y a limitar otras de sus dimensiones. En el caso mexicano, solo a partir de las reformas al artículo 35 constitucional, llevadas a cabo durante la segunda década de 2000, se ha dotado de mayor contenido a la categoría de ciudadanía, al incorporar en 2012, por ejemplo, la fracción VI sobre el derecho a ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, o la posibilidad de iniciar leyes, cuando fue reconocida la figura de la iniciativa ciudadana en ese mismo año. Las últimas modificaciones retoman los aspectos electorales al incorporar dos figuras que, si bien se refieren a mecanismos de democracia semidirecta, se manifiestan mediante el derecho al voto: la consulta popular y la revocación de mandato.

Las otras dimensiones de la ciudadanía a las que se ha hecho referencia no se circunscriben exclusivamente al ámbito comicial, pero sí al ámbito público. Por lo tanto, una noción amplia de ciudadanía tiene que ver con la forma en que interactúan las y los integrantes de una comunidad política.

Ser ciudadano significa tener valores, actitudes y comportamientos democráticos: tolerancia, libertad, pluralidad, respeto, participación, identidad crítica argumentada y aquéllos que demanda el momento y contexto histórico y social. (Quiroz y Jaramillo, 2009, p. 100)

Esto, por supuesto, también requiere tomar en consideración que la democracia no es solo un mecanismo para la designación de representantes:

La democracia es una inmensa experiencia humana. Está ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso material y espiritual. Por eso es una experiencia permanentemente inconclusa [...] En esta perspectiva, la democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan, es también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, pp. 35-36)

Esta no es una percepción romántica de la democracia, de lo contrario no se podría hablar de calidad de la democracia, cultura cívica, participación ciudadana y muchas otras categorías que expresan en la realidad política algunas de estas nociones.

Ahora bien, en muchas ocasiones se ha generado cierta percepción respecto a que cuando se logra la democracia formal, casi por inercia se robustecen otros aspectos de la democracia, cuando en realidad no es así. De hecho, la experiencia demuestra que los aspectos deficitarios de la democracia se convierten en amenazas latentes contra sí misma.⁷ Uno de ellos estriba en la precariedad de la ciudadanía como agente de cambio político.

Al respecto, Fernando Savater sostiene que la democracia tiene que ocuparse de crear la ciudadanía en cuya voluntad política apoya su legitimidad; es decir, tiene que enseñar a cada ciudadana y ciudadano potencial lo imprescindible para llegar a serlo de hecho (Savater, 1997, p. 75).

Es indispensable, entonces, aprender a ser ciudadana o ciudadano, y esto solo será posible en la medida en que se detonen ejercicios de pedagogía pública encaminados a dotar de herramientas democráticas a las

⁷ Al respecto, resulta pertinente la obra de Levitsky y Ziblatt (2018) intitulada *Cómo mueren las democracias*, ya que en ella los autores analizan algunas de las amenazas que se gestan desde dentro de las democracias, tomando como referente el caso de Estados Unidos de América y en particular la figura recalcitrante de Donald Trump.

personas. Al respecto, existen dos conceptos clave: la educación cívica y la formación ciudadana.

Ruth Elena Quiroz y Orlanda Jaramillo (2009, p. 99) afirman que la palabra cívica significa respeto a la ciudad, a la *civis* o la *polis*, la forma suprema a la que llegó el Estado esclavista entre los griegos, de tal suerte que la educación cívica debía formar a los futuros gobernantes esclavistas e inculcarles el respeto a la propiedad privada y al derecho esclavista, el amor al Estado, a las instituciones y a sus dioses. Asimismo, señalan que el objeto de estudio de la educación cívica en la edad moderna es la condición y el comportamiento del individuo en la sociedad con patriotismo, cortesía y sociabilidad, lo cual está íntimamente relacionado con el Estado, la familia, las relaciones, el derecho y el conjunto de valores mínimos para el mantenimiento de los principios básicos de convivencia. En este sentido, los principales objetivos que persigue se refieren a la formación de valores, el conocimiento y la comprensión de los derechos y los deberes, el conocimiento de las instituciones y la organización de la sociedad, así como el fortalecimiento de la identidad nacional.

Por su parte, la formación ciudadana se inscribe en esta misma línea, pero con mayores alcances:

El concepto de “formación ciudadana”, por su parte, indica que la meta formativa pretendida con los estudiantes es el logro de personas con clara conciencia de sus derechos, deberes y de la importancia de su articulación y participación en la dinámica del contexto social y político [...] Desde este enfoque, el propósito de la formación ciudadana va más allá de la simple promoción del conjunto de normas que regulan la vida social y la formación de valores, para ubicarse en la promoción, el conocimiento, la comprensión y la aplicación de saberes y actitudes que permiten al individuo integrarse a la sociedad y ser partícipes de la reconstrucción de la dimensión de lo público, del ámbito de la democracia, de los valores éticos y políticos que conforman el ordenamiento social. (Quiroz y Jaramillo, 2009, p. 100)

Desde esa perspectiva, los esfuerzos de formación ciudadana tendrían que estar enfocados en dotar a la ciudadanía de los siguientes atributos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, p. 60):

- 1) Carácter expansivo, basado en la concepción, moral y legalmente respaldada, del ser humano como responsable, razonable y autónomo.
- 2) Condición legal, de estatus que se reconoce al individuo como portador de derechos legalmente sancionados y respaldados.
- 3) Sentido social o intersubjetivo que suele resultar de la pertenencia a un espacio social común.
- 4) Carácter igualitario, sustentado en el reconocimiento universal de los derechos y deberes de todos los miembros de una sociedad democráticamente organizada.
- 5) Inclusividad, ligada al atributo de nacionalidad que implica la pertenencia de los individuos a los estados nacionales.
- 6) Carácter dinámico, contingente y abierto, en tanto producto y condición de las luchas históricas por enriquecer o menguar su contenido y aumentar o disminuir el número de aquellos a los que se reconoce.

La tarea es ardua, más si se considera la adopción de estos contenidos no solo para la realidad física, sino también para el mundo virtual.

Ciudadanía digital

Con lo expuesto hasta ahora es posible hablar de ciudadanía digital, la cual, de acuerdo con el Ministerio de Educación en Chile, se puede entender como:

el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes fundamentales para que niños, niñas, jóvenes y adultos se desenvuelvan en una sociedad democrática a través del uso de las Tecnologías de Información y Comunicación, de manera responsable, informada, segura, ética, libre y participa-

tiva, ejerciendo y reconociendo sus derechos digitales y comprendiendo el impacto de éstas en su vida personal y su entorno.

La noción de ciudadanía digital implica una mirada integradora que abarque tanto la seguridad y riesgos asociados al mal uso o exposición a peligros del entorno virtual, como las oportunidades y potencialidades que ofrecen las TIC (tecnologías de la información y comunicación) para la formación de competencias ciudadanas que fortalezcan la democracia. (Ministerio de Educación en Chile, s. f.)

Ese concepto supone trasladarse hacia el ciberespacio de los valores y las prácticas que en el mundo físico dotan de contenido a la ciudadanía:

implica poder comprender qué significa habitar los circuitos digitales sin descuidar las responsabilidades asociadas. Es decir, pensar en un desempeño adecuado en múltiples entornos digitales en términos de participación, respeto, intercambio, colaboración y convivencia con otros. (Cobo, 2019, p. 1)

Grosso modo, es posible identificar nueve dimensiones de la ciudadanía digital, las cuales se explican en el cuadro 3.

Cuadro 3. Dimensiones de la ciudadanía digital

| Dimensión | Descripción |
|---------------------------|--|
| Salud y bienestar digital | Se refiere a la garantía y cuidado del bienestar físico y mental asociado al uso de las tecnologías digitales: dependencia de las pantallas, adicción a la tecnología, posturas y usos adecuados de dispositivos o aparatos tecnológicos, desarrollo neurológico en la primera infancia, entre otros |
| Alfabetización digital | Proceso de enseñanza y aprendizaje acerca de la tecnología y su uso. Formación y desarrollo de competencias digitales clave para los desafíos y las oportunidades del futuro |
| Seguridad digital | Precauciones para garantizar la seguridad al estar conectados: proteger la información y datos personales sensibles, claves, identidades o cuentas de las usuarias y los usuarios en servicios, el uso de antivirus y otros sistemas de resguardo de cualquier intento de hackeo o de daño a los servicios que se tienen activados en internet |
| Etiqueta digital | Se refiere a los estándares de conducta apropiados para el ámbito digital, especialmente en la relación con otras y otros |

Continuación.

| Dimensión | Descripción |
|--------------------------------------|---|
| Acceso digital | Se refiere a las brechas de acceso y competencias necesarias para aprovechar las oportunidades del mundo digital |
| Comunicación digital | Procesos de intercambio, interacción, acceso a la información y al ejercicio de la capacidad de expresión mediante las oportunidades que ofrecen las tecnologías de información y comunicación, y la toma de decisiones con relación a su uso |
| Responsabilidad y derechos digitales | Las libertades y exigencias que se extienden a todos desde el ejercicio de la ciudadanía en el mundo digital, comprendiendo que las oportunidades también implican responsabilidades. El acceso a internet debe ir acompañado de una actitud de solidaridad |
| Leyes digitales | Se ocupan de las normas y el uso ético de la tecnología dentro de una sociedad, relativas a la protección de la información personal, <i>copyright</i> y transgresión de derechos, entre los que se cuentan el <i>bullying</i> , <i>sexting</i> y <i>grooming</i> |
| Comercio digital | Se refiere a la necesidad de educar sobre lo que implica comprar y vender <i>online</i> , enfocándose en las herramientas y garantías para asistir a quienes hacen intercambio de bienes o dinero en el espacio digital |

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Educación de Chile (s. f.).

Otra propuesta es la acuñada por Mike S. Ribble, Gerald D. Bailey y Tweed W. Ross (2004), integrada igualmente por nueve áreas:

- 1) Netiqueta (etiqueta). Estándares de conducta o manera de proceder con medios electrónicos.
- 2) Comunicación. Intercambio electrónico de información.
- 3) Educación. Proceso de enseñar y aprender de tecnología y su utilización.
- 4) Acceso. Participación electrónica plena en la sociedad.
- 5) Comercio. Compraventa electrónica de bienes y servicios.
- 6) Responsabilidad. Responsabilidad por hechos y acciones en los medios electrónicos.
- 7) Derechos. Libertades que tienen todas las personas en el mundo digital.
- 8) Ergonomía. Bienestar físico en un mundo tecnológico digital.
- 9) Riesgo (autoprotección). Precauciones para garantizar la seguridad en los medios electrónicos.

Una alfabetización digital adecuada, que logre incurrir en todas estas dimensiones, debe estar enfocada en el desarrollo de habilidades y destrezas como las que a continuación se enlistan (Gros y Contreras, 2006):

- 1) Capacidad para realizar juicios de valor informados acerca de la información que se obtenga en línea, que se iguale al “arte del pensamiento crítico”, la llave para “hacer valoraciones equilibradas que distingan entre el contenido y su presentación”.
- 2) Destrezas de lectura y comprensión en un entorno de hipertexto dinámico y no secuencial.
- 3) Destrezas de construcción del conocimiento; construir un “conjunto de información fiable” proveniente de diversas fuentes, con la “capacidad de recoger y evaluar tanto el hecho como la opinión, de ser posible sin sesgo”.
- 4) Habilidades de búsqueda, esencialmente basadas en motores de búsqueda en internet.
- 5) Gestión del “flujo de multimedia”, utilizando filtros y agentes; creación de una “estrategia personal de información”, con selección de fuentes y mecanismos de distribución.
- 6) Concienciación acerca de la existencia de otras personas y una disponibilidad facilitada —a través de las redes— para contactar con ellas y debatir temas o pedir ayuda.
- 7) Capacidad para comprender un problema y seguir un conjunto de pasos para resolver esa necesidad de información.
- 8) Valoración de las herramientas del sistema como apoyo a los formatos tradicionales del contenido.
- 9) Precaución al juzgar la validez y exhaustividad del material accesible a través de los enlaces de hipertexto.

Por supuesto, no existe un solo método de alfabetización digital, pero los apuntes aquí plasmados podrían servir de premisas para orientar algunos esfuerzos en ese sentido.

Conclusiones

Derivado de la masificación de las nuevas tecnologías, se han generado fenómenos que no necesariamente facilitan la vida humana, más bien la vuelven compleja y difícil de sobrellevar.

Ante la aparente comodidad y confort que ofrecen algunos de estos avances, pocas veces se repara en las posibles amenazas que entrañan, tanto individuales como colectivas, aunque quizá esto solo sea un reflejo del déficit de formación ciudadana que se advierte en la realidad política de distintas naciones.

De alguna forma, la pandemia por la COVID-19 pudo haber intensificado la dependencia de las personas a las tecnologías digitales, lo que conduce a pasar cada vez más tiempo interactuando con y a través de la red. Sin embargo, esta forma de relacionarse se aprende de forma sustancialmente empírica, sobre la marcha, como muchas veces se aprende a ser ciudadanas o ciudadanos, de tal suerte que los esfuerzos de formación ciudadana y de alfabetización digital, desde una perspectiva amplia de ciudadanía, son más bien precarios.

En la actualidad, es indispensable desarrollar procesos formativos que no solo muestren a las personas cómo utilizar las tecnologías digitales desde un punto de vista técnico, sino fundamentalmente humano.

En suma, los procesos de formación ciudadana ya no solo son fundamentales para la conservación de los regímenes democráticos, sino también para aprender a interactuar de una forma mucho más civilizada en y con la red, pues es, incluso, un tanto contradictorio que a mayor avance de la ciencia y la tecnología, más afloran algunos comportamientos primitivos de la humanidad.

Referencias

- Acuerdo del magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relativo a la implementación de medidas que garanticen el adecuado funcionamiento en la prestación de los servicios esenciales y preventivas para la protección de los servidores públicos de esta institución y personas que acudan a sus instalaciones. (2020). <https://www.te.gob.mx/media/pdf/b014e5b0d2525ff.pdf>
- Acuerdo General 4/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a las medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus COVID-19. (2020). https://www.cjf.gob.mx/resources/AcuerdoGeneral_4-2020-V2.pdf
- Aguirre Sala, José Francisco. (2021). *¿Qué es la democracia electrónica? La transición política por la transformación digital de la democracia*. Tirant lo Blanch.
- Angulo Moncayo, Natalia. (2020). Ciberpolítica y ciberdemocracia. Una arqueología del prefijo ciber. *URU. Revista de Comunicación y Cultura*, (3), 16-28. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/uru/article/view/1481/1321>
- BBC. (2018, 20 de marzo). *5 claves para entender el escándalo de Cambridge Analytica que hizo que Facebook perdiera US\$37.000 millones en un día*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-43472797>
- Carrera, Pilar. (2018). Estratagemas de la posverdad. *Revista Latina de Comunicación Social*, 13 (73). <http://www.revistalatinacs.org/073paper/1317/76es.html>
- Cobo, Cristóbal. (2019). Ciudadanía digital y educación: nuevas ciudadanía para nuevos entornos. *Revista Mexicana de Bachillerato a Distancia*, 11(21), 1-8. https://www.researchgate.net/publication/332136735_Ciudadania_digital_y_educacion_nuevas_ciudadanias_para_nuevos_environments
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

- Diario Oficial de la Federación*. (2021, 11 de enero). Decreto por el que se reforma el artículo 311 y se adiciona el capítulo XII Bis de la Ley Federal del Trabajo, en materia de teletrabajo. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609683&fecha=11/01/2021#gsc.tab=0
- Gil, Elena. (2016). *Big data, privacidad y protección de datos*. Agencia Española de Protección de Datos.
- Gros, Begoña, y Contreras, David. (2006). La alfabetización digital y el desarrollo de competencias ciudadanas. *Revista Iberoamericana de Educación*, (42). <https://rieoei.org/historico/documentos/rie42a06.htm>
- Hernández Estrada, José Luis. (2008). *Ciberpolítica: Retos y oportunidades en México*. Tesina. Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, Tecnológico de Monterrey. <https://repositorio.tec.mx/bitstream/handle/11285/629072/33068001052522.pdf?sequence=1>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021a). *Conociendo los servicios de mensajería y paquetería*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463903727.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021b). *Disponibilidad y uso de TIC en hogares. Demografía y sociedad*. <https://www.inegi.org.mx/temas/ticshogares/>
- Katz, James E., y Rice, Ronald E. (2005). *Consecuencias sociales del uso de internet*. Editorial UOC.
- Levitsky, Steven, y Ziblatt, Daniel. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- López-Borrull, Alexandre, Vives-Gràcia, Josep, y Badell, Joan-Isidre. (2018). *Fake news, ¿amenaza u oportunidad para los profesionales de la información y la documentación? El profesional de la información*, 27(6), 1346-1356. <http://profesionaldelainformacion.com/contenidos/2018/nov/17.pdf>
- McMullen, Jane. (2021, 26 de enero). *Coronavirus: los 5 días que marcaron el destino de la pandemia en el mundo*. BBC News. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-55806462>

- Ministerio de Educación de Chile. (s. f.). *Ciudadanía digital*. <https://formacionciudadana.mineduc.cl/ciudadania-digital/>
- Organización Mundial de la Salud. (2020, 27 de abril). *COVID-19: cronología de la actuación de la OMS*. <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---COVID-19>
- Organización Mundial de la Salud. (2021). *Programa OMS de investigación en materia de salud pública para la gestión de infodemias*. Departamento de Preparación Mundial ante Peligros Infecciosos. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/345593/9789240036307-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. <https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>
- Quiroz Posada, Ruth Elena y Jaramillo, Orlanda. (2009). Formación ciudadana y educación cívica: ¿cuestión de actualidad o de resignificación? *Enseñanza de las Ciencias Sociales*, (8), 97-103. <https://www.redalyc.org/pdf/3241/324127628011.pdf>
- Real Academia Española. (2005). *Diccionario panhispánico de dudas*. <https://www.rae.es/dpd/ciber>
- Real Academia Española. (2022). *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/posverdad>
- Redacción. (2020, 8 de agosto). *Infodemia masiva invade sociedades de México y el mundo*. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/arteseideas/Infodemia-masiva-invade-sociedades-de-Mexico-y-el-mundo-20200805-0064.html>
- Ribble, Mike S., Bailey, Gerald D., y Ross, Tweed W. (2004, 13 de noviembre). Formación en ciudadanía digital. *eduteka.org*. <https://www3.gobiernodecanarias.org/medusa/ecoescuela/ate/ciudadania-y-seguridad-tic/ciudadania-digital/formacion-en-ciudadania-digital/>

Savater, Fernando. (1997). *El valor de educar*. (2.^a ed.). Aiel. <https://www.ivanillich.org.mx/Conversar-educar.pdf>

Universidad Internacional de La Rioja. (2021, 27 de julio). ¿Qué es la posverdad y qué implicaciones tiene en la actualidad política? *UNIR Revista*. <https://www.unir.net/derecho/revista/que-es-la-posverdad/>

Abstencionismo, ¿paradigma o paradoja?

Abstentionism, pradigm or paradox?

Daniel Soto Gama (México)*

Fecha de recepción: 29 de agosto de 2021.

Fecha de aceptación: 4 de octubre de 2021.

RESUMEN

La falta de participación en los comicios ha sido una constante a lo largo de la historia de México. Si bien es cierto que la Constitución establece la obligación ciudadana de emitir el voto, también lo es que la omisión de este ha sido considerada como una manera de expresar inconformidad hacia quienes se postulan para un cargo público de elección popular o hacia el partido gobernante del lugar en el que se lleven a cabo los comicios.

Sin embargo, si entre los elementos que fortalecen a un Estado democrático se encuentran el derecho de la ciudadanía a elegir a sus gobernantes, así como a participar en la toma de decisiones de gobierno mediante los procesos de participación, resulta pertinente analizar si el abstencionismo puede considerarse como un paradigma; esto es, como una expresión de inconformidad o de impedimentos multifactoriales en los que se encuentran inmersos los electores el día de los comicios, o bien, como una paradoja que expone la apatía social en los procesos electorales y de participación, sin justificación alguna.

* Licenciado en Derecho, especialista en Derecho de la Información y autor de *Principios generales del derecho a la información*. daniel.soto.gama@gmail.com.

PALABRAS CLAVE: abstencionismo, participación, voto obligatorio e inconformidad social.

ABSTRACT

The lack of participation in the elections has been a constant throughout the history of Mexico. Although it is true that our Constitution establishes the obligation of citizens to cast their vote, it is also true that the omission of this vote has been considered as a way of expressing disagreement towards those who are running for a popularly elected public office or towards the ruling party of the place where the election is held.

However, if among the elements that strengthen a democratic state are the right of the electorate to elect their rulers, as well as to participate in government decision-making through citizen participation processes; It is pertinent to analyze if abstentionism can be required as a paradigm, that is, as an expression of nonconformity or multifactorial impediments in which citizens are immersed on election day, or as a paradox, which exposes social apathy in elections, electoral and participation processes, without any justification.

KEYWORDS: abstentionism, political participation, compulsory suffrage and social disapproval.

Presentación

El abstencionismo es un fenómeno político que a lo largo de la historia de los comicios en México se ha ido incrementando. En 1994 se registró un porcentaje de abstención de 33 %, el más bajo comparado con cualquier otra elección presidencial, ya que no ha decrecido desde entonces. Según el *Estudio muestral sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018*, elaborado por el Instituto Nacional Electoral (INE) en 2019, tratándose de las elecciones presidenciales, se obtuvieron los siguientes porcentajes de abstencionismo: en 2000 hubo 36.0 %; en 2006, 41.4 %; en 2012, 36.9 %, y en 2018 se registró 35.6 por ciento. En el caso de las elecciones intermedias, la abstención es considerablemente mayor, pues en 1997 fue de 42.3 %; en 2003, de 58.7 %; en 2009, de 55.2 %; en 2015, de 52.3 % (Instituto Nacional Electoral, 2019, p. 13), y en 2021 se reportó 47.3 % de abstencionismo (Programa de Resultados Electorales Preliminares, 2021m).

Ahora bien, si en 2018 la lista nominal era de 89,300,000 electores (Instituto Nacional Electoral, 2019, p. 10), quiere decir que tomando como referencia la elección presidencial de dicho año, se tiene un abstencionismo de 31,400,000 electores. En ese sentido, la suma de la población total de Estado de México y de Ciudad de México —que son las entidades federativas con más habitantes del país de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020— es menor que la cifra de los electores que no votaron en la última elección presidencial. Más allá de los números, esta comparación muestra las dimensiones que dicho fenómeno ha ido tomando. Si se revisan los comicios locales y los procesos de participación ciudadana, el escenario se torna preocupante, ya que la participación es menos recurrente, a diferencia de lo que sucede en los comicios presidenciales, que mantienen una constante de 60 %, cifra promedio en los países de América Latina (Instituto Nacional Electoral, 2019, p. 55). Lo anterior quiere decir que en las elecciones federales se observa un promedio de abstención de 37.4 % y de 51.1 % en las locales.

El voto

Partiendo de ese contexto, resulta preciso revisar algunas consideraciones teóricas y legales del voto, a fin de resaltar ciertas particularidades en el entorno político. En ese sentido, en el *Diccionario electoral*, publicado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otros organismos, se hace la siguiente referencia:

Como bien señaló Fernández Segado en la segunda edición de este Diccionario (2000), la palabra *voto* viene del latín **votum**, que significa promesa. Se usaba para prometer solemnemente algo a los dioses.

En la actualidad persiste el significado religioso del término, pero también se le define como medio para expresar una opinión o preferencia.

Es, para todo efecto práctico, el resultado de la acción de participar en un proceso de toma de decisiones y/o de selección de representantes y gobernantes. (Instituto Interamericano de Derechos Humanos *et al.*, 2017, p. 1168)

Desde una óptica doctrinal, esta cita permite retomar la esencia del voto en el ámbito político-electoral, partiendo de su origen como depósito de confianza de doble vía que se da entre la ciudadanía y quienes pretenden un cargo de elección popular, y el cual se configura como la fórmula más sencilla de la construcción de la democracia. Así, se constituye, por un lado, la promesa de la población votante de elegir, mediante el sufragio, a quien la representará en la toma de decisiones de la vida pública del país y, por el otro, la promesa de los candidatos electos a desempeñar el cargo con la máxima diligencia y representar, en mayor medida, los intereses de los electores.

Del mismo modo, como se puede advertir, dicha concepción también presenta el sufragio como medio de expresión y participación, ya que es el derecho que permite dar voz a la ciudadanía para opinar acerca del desempeño de quienes fueron elegidos para un cargo de elección popular, así

como para que esta tome decisiones en los asuntos públicos mediante los mecanismos de democracia directa.

Al respecto, José Luis Gutiérrez Espíndola señala que el voto es “una forma de expresión de la voluntad de las personas que sirve para tomar una decisión colectiva”, y precisa que votar “es el acto por el cual un individuo manifiesta que prefiere cierta opción, fórmula o persona frente a otras” (Gutiérrez, 2016, p. 6).

Como es sabido, el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce el sufragio como un derecho, al establecer que es derecho de la ciudadanía votar en las elecciones populares; sin embargo, el artículo 36 del mismo ordenamiento señala que votar en los comicios, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato es obligación de los ciudadanos mexicanos. Este es el punto de partida de múltiples interpretaciones respecto a la naturaleza del voto como derecho u obligación.

Así, diversos autores han considerado la dualidad de la naturaleza del voto, entre ellos Adrián Joaquín Miranda Camarena, que en términos muy precisos señala lo siguiente:

La naturaleza jurídica dual del sufragio es indisoluble del proceso democrático y se traduce, como se ha visto, en que además de sufragar o votar hay un derecho y una obligación, pues la emisión del voto es un derecho por se y una obligación, en tanto que no supone el deseo de realizarlo. El derecho al sufragio también se manifiesta, por un lado, en poder elegir a representantes (voto activo) y, por el otro, en ser votado para cargos de elección popular (voto pasivo) cuando se cumplan las calidades que exige la legislación.

A lo largo de la evolución normativa del sufragio en el país ha prevalecido, de facto, la postura de considerarlo más como un derecho o prerrogativa que como un deber u obligación del ciudadano que fortalece la democracia mexicana; esto, a pesar de que desde de la norma constitucio-

nal de 1857 se reguló el sufragio como prerrogativa y obligación al mismo tiempo. (Miranda, 2014, p. 188)

Si bien de facto se ha considerado el voto más como un derecho que como una obligación, no debe pasar inadvertido el contenido del artículo 38 constitucional, que enfatiza que la suspensión de los derechos político-electorales puede darse por un año ante la falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Dicho de otra forma, el incumplimiento de la obligación de votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación, sin causa justificada, puede acarrear la suspensión, por un año, de los derechos políticos de votar y ser votado, asociarse libremente para tomar parte en los asuntos públicos, tomar las armas en el ejército, ejercer en cualquier clase de negocios el derecho de petición, ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, iniciar leyes y participar en los procesos de revocación de mandato.

En una democracia representativa, como la mexicana, el voto es un derecho fundamental, pero también un principio esencial de la misma. Al respecto, Luis Salazar señala que

es un principio básico de los procedimientos democráticos que cada ciudadano tenga derecho a un voto y sólo a un voto, y que ningún voto valga más que los demás [...] de esta manera, en el momento de emitir los sufragios desaparecen las diferencias intelectuales, físicas o socioeconómicas, y cada votante tiene exactamente el mismo peso en los comicios, sin importar su ocupación, su sexo, su fortuna o sus capacidades personales. (Salazar y Woldenberg, 2020, pp. 47-48)

En ese contexto, al considerar que el voto es una de las máximas expresiones de igualdad que posee la ciudadanía en un Estado democrático, resulta oportuno analizar las consideraciones de su no ejercicio.

Abstencionismo

La decisión de no acudir a las urnas es conocida como abstencionismo electoral. Norberto Bobbio la identificaba como la falta de participación en las actividades políticas. Así, el abstencionismo electoral es concebido como “el indicador negativo de la participación política ya que muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de voto” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos *et al.*, 2017, p. 1). Gutiérrez Espíndola (2016) señala que el abstencionismo se refiere a la no participación en el acto de votar por parte de quienes tienen derecho a ello, lo cual pone de manifiesto que puede ser una forma de expresar desacuerdo o apatía ciudadana.

En ese sentido, Irma Ramírez Cruz sugiere que

Aun y cuando el voto reviste una gran importancia para la consolidación de la democracia, la falta de confianza hacia los actores políticos ha desencadenado un gran desinterés por parte de la ciudadanía, emergiendo el abstencionismo electoral y el voto nulo (Ramírez, 2019, p. 58).

Como se advierte, la concepción de dicho fenómeno ha ido de la mano con la percepción de que la falta de participación se deriva del desencanto político. No obstante, algunos organismos han identificado causas más precisas, que han agrupado en factores sociodemográficos —sexo, edad, nivel de estudios, ingresos y religión, entre otros—, psicológicos —indiferencia, desinterés por los asuntos públicos, convencimiento de la inutilidad del voto, también conocido como escepticismo— y políticos —baja credibilidad de las fuerzas políticas por el incumplimiento de las promesas electorales, desencanto por la ausencia de renovación de los actores políticos o falta de un debate auténtico— (Instituto Interamericano de Derechos Humanos *et al.*, 2017, p. 4).

Sin embargo, para comprender cuáles de estos factores son los que determinan una mayor o menor participación en una elección, es nece-

sario referir algunas teorías que tratan de explicar el comportamiento del electorado frente a la decisión de acudir o no a las urnas. Al respecto, la hipótesis de la decisión explicada por Geys “sostiene que los individuos tienen mayores posibilidades de votar si son conscientes de que su participación puede representar una diferencia en el proceso” (Geys, citado en Soto *et al.*, 2014, p. 331). Por su parte, Key, en su *hipótesis de la movilización*, establece que “la competencia electoral puede aumentar la tasa de participación debido a la movilización de los partidos políticos” (Key, citado en Soto *et al.*, 2014, p. 332). Por otro lado, Lipset expone, en la teoría de la modernización, que

el bienestar económico de la sociedad en su conjunto es indispensable para que ésta participe inteligentemente en política, debido a que aumenta su capacidad para tomar decisiones electorales racionales. (Lipset, citado en Soto *et al.*, 2014, p. 332)

A su vez, Rosentone plantea dos hipótesis que exponen dos efectos contrarios en la participación, partiendo del desempeño económico: la primera, del desarrollo capitalista, sostiene que “en una adversidad económica, las personas se movilizan para votar en su afán de castigar al gobierno por sus malos resultados en la gestión de la economía”, y la segunda, denominada hipótesis del abandono, sugiere que “los problemas económicos provocan una decepción de las personas hacia el sistema político haciéndola menos propensas a votar” (Rosentone, citado en Soto *et al.*, 2014, p. 333). Si bien ninguna de estas posturas es considerada determinante, lo cierto es que han sido herramientas fundamentales para entender el fenómeno de la participación política y los factores que en este confluyen.

Por su parte, el INE, en su estudio ya referido, identificó algunos indicadores que exponen el fenómeno participativo en México, en el que se encontraron coincidencias entre los procesos electorales de 2011-2012 y 2017-2018; al respecto precisó que:

- 1) El sector de mayor participación es el de las mujeres, que superan a los hombres por 10 %; esta tendencia se mantiene en todas las entidades federativas, así como las edades de 18 a 64 años.
- 2) La mayor participación ciudadana está en los grupos etarios de 60 y 74 años.
- 3) Con independencia del tipo de elección, el mayor porcentaje de abstención se encuentra en la población de 19 y hasta 34 años y de 80 años o más.
- 4) La diferencia de participación entre las secciones urbanas y no urbanas es de 1 %; en estas últimas se reportó mayor participación, salvo por Nayarit y Ciudad de México.
- 5) Respecto a los hombres, las edades de mayor participación son las de 35-39 hasta 55-59 años en contextos no urbanos, mientras que en los urbanos se encuentran los jóvenes de 19 a 25-29 años.
- 6) En las entidades con elecciones concurrentes y de gubernaturas, hubo una participación de 3 % más en relación con aquellas que no tuvieron este tipo de elección.
- 7) Los estados en los que se presentó un mayor porcentaje de participación ciudadana fueron Yucatán, Tabasco, Ciudad de México, Campeche y Chiapas.
- 8) Las entidades con menor porcentaje de participación ciudadana fueron Sonora, Baja California, Guanajuato, Chihuahua y Nuevo León.
- 9) Al observar la votación por distritos electorales, se identificó que no existe una participación homogénea; la diferencia entre el distrito con mayor y menor participación es de 37 % (Instituto Nacional Electoral, 2019, 70-73).

Si se toman en cuenta indicadores como los referidos, se concluye que no es posible establecer los factores que expliquen el fenómeno de participación ciudadana de manera integral para todas las entidades federativas del país. Sin embargo, se pudieron encontrar relaciones que hacen encajar la participación de los estados en algunas de las teorías referidas. En ese sentido,

la relación de que los distritos electorales con alta y muy alta complejidad electoral distrital tengan porcentajes superiores en votación, podría apegarse a lo expuesto en la teoría de la movilización. (Instituto Nacional Electoral, 2019, p. 69)

Lo anterior, por tratarse de distritos con las más complejas condiciones educativas, de accesibilidad y de alta concentración de población indígena. Por otro lado, en el caso de “distritos de muy baja complejidad, parecerían apegarse a la teoría económica la cual indica que la población urbana, educada y con mejores vías de comunicación es más propensa a la democracia” (Instituto Nacional Electoral, 2019, p. 69). Así,

las entidades como Jalisco y Nuevo León por su bajo desempeño participativo parecen encajar en la “teoría del abandono”, mientras buen número de las entidades con alta participación del sur del país tales como Yucatán, Tabasco, Campeche, Chiapas, parecen encajar en la teoría de movilización, en tanto que la Ciudad de México, Guanajuato, Durango y Nayarit parecen seguir a la teoría de Desarrollo capitalista. (Instituto Nacional Electoral, 2019, p. 74)

Como se advierte, las razones por las que la ciudadanía decide abstenerse de ejercer su derecho al voto son multifactoriales, ya que obedecen a distintas realidades sociales, económicas, geográficas y culturales. De igual forma, las particularidades de cada elección, como cargos que se compiten o las decisiones que se consultan en los mecanismos de democracia directa, también determinan el interés de la población. No obstante, resulta oportuno identificar en cada proceso los indicadores que determinan la concurrencia de participación de cada delimitación territorial, para establecer con precisión el tipo de intervención que motive su incremento.

Al respecto, con el fin de tener un panorama más detallado de la baja participación en el país, en el cuadro 1 se pueden observar los porcen-

tajes de abstencionismo en las entidades federativas, correspondientes tanto a la última elección presidencial celebrada en 2018, como a la última de gubernatura. En ese sentido, se destaca que, en comparación con la elección de presidencia de la república, salvo por Colima, Nayarit y Veracruz, en el resto de las entidades federativas los porcentajes más altos de abstencionismo se presentan en las elecciones de gubernaturas. Asimismo, en la elección del Ejecutivo federal, Colima y Veracruz obtuvieron los mayores porcentajes de abstención, correspondientes a 64.1 % y 65.9 %, respectivamente. Por lo que hace a las elecciones de gubernatura, Baja California Norte obtuvo 61.5 % y Puebla, 66.5 %; otros estados que excedieron 50 % de abstención fueron Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora.

Cuadro 1. Comparación del abstencionismo en la elección del Ejecutivo federal y de las gubernaturas estatales

| Entidad federativa | Abstencionismo en la elección federal de 2018 | Abstencionismo en la última elección de gubernatura | |
|-----------------------|---|---|----------------|
| | Porcentaje (%) | Año | Porcentaje (%) |
| Aguascalientes | 40.6 | 2022 | 54.0 |
| Baja California Norte | 47.4 | 2021 | 61.5 |
| Baja California Sur | 41.3 | 2021 | 50.1 |
| Campeche | 30.0 | 2021 | 36.7 |
| Chiapas | 31.6 | 2018 | 33.5 |
| Chihuahua | 45.6 | 2021 | 53.0 |
| Ciudad de México | 29.4 | 2018 | 29.8 |
| Coahuila | 36.4 | 2017 | 40.4 |
| Colima | 64.1 | 2021 | 48.9 |
| Durango | 42.9 | 2022 | 49.5 |
| Guanajuato | 46.8 | 2018 | 47.4 |

Continuación.

| Entidad federativa | Abstencionismo en la elección federal de 2018 | Abstencionismo en la última elección de gubernatura | |
|--------------------|---|---|----------------|
| | Porcentaje (%) | Año | Porcentaje (%) |
| Guerrero | 35.1 | 2021 | 43.1 |
| Hidalgo | 34.3 | 2022 | 52.4 |
| Jalisco | 40.8 | 2018 | 41.6 |
| México | 32.1 | 2017 | 46.4 |
| Michoacán | 41.5 | 2021 | 50.2 |
| Morelos | 32.9 | 2018 | 33.6 |
| Nayarit | 42.9 | 2017 | 37.6 |
| Nuevo León | 44.2 | 2021 | 49.0 |
| Oaxaca | 32.8 | 2022 | 61.2 |
| Puebla | 31.7 | 2019 | 66.5 |
| Querétaro | 35.3 | 2021 | 47.7 |
| Quintana Roo | 39.8 | 2022 | 59.3 |
| San Luis Potosí | 36.4 | 2021 | 51.8 |
| Sinaloa | 39.5 | 2021 | 50.5 |
| Sonora | 48.1 | 2021 | 55.9 |
| Tabasco | 28.9 | 2018 | 29.2 |
| Tamaulipas | 37.9 | 2022 | 46.6 |
| Tlaxcala | 33.6 | 2021 | 35.4 |
| Veracruz | 65.9 | 2018 | 35.4 |
| Yucatán | 24.6 | 2018 | 24.8 |
| Zacatecas | 34.8 | 2021 | 42.9 |

Fuente: Instituto Nacional Electoral (2019, p. 82), Programa de Cómputos Distritales y Estatales (2021) y Programa de Resultados Electorales Preliminares (2017a, 2017b, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e, 2018f, 2018g, 2019, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2021f, 2021g, 2021h, 2021i, 2021j, 2021k, 2021l, 2022a, 2022b, 2022c, 2022d, 2022e, 2022f).

En ese contexto, resulta oportuno cuestionar si todos los factores que influyen en el ánimo de una sociedad justifican el abstencionismo electoral. Al respecto, sea que se trate de causas sociodemográficas, psicológicas o políticas, se deben distinguir aquellas que confluyen, ya que puede tratarse de factores de empoderamiento o de exclusión. Los primeros son aquellos que brindan conocimiento, oportunidades y promueven una toma de decisiones más informada, como el acceso a medios plurales de información, la participación en los procesos deliberativos de la comunidad, la educación, la gestión de demandas ciudadanas o las campañas políticas apegadas a las reglas electorales; los segundos, generan condiciones de marginación sistemática que manipulan, obstaculizan o impiden la participación en los ejercicios de opinión política, tales como la pobreza extrema, el analfabetismo, la desinformación, el clientelismo, el subdesarrollo económico, la falta de medios de comunicación y de transporte, o las campañas políticas engañosas y calumniosas.

Tanto los factores de empoderamiento como los de exclusión pueden estimular o inhibir la participación; sin embargo, al momento de evaluar los niveles de abstencionismo de una sociedad, es importante valorar adecuadamente cuál de estos tuvo mayor influencia en el ánimo de la ciudadanía, a fin de exigir con objetividad el cumplimiento de las obligaciones políticas.

Obligatoriedad del voto

Para tener un escenario más amplio, resulta oportuno observar algunos datos de participación en las urnas de aquellos países latinoamericanos que han instituido en su ley fundamental el voto obligatorio. En ese sentido, la Constitución de la Nación Argentina (artículo 37, primera parte, capítulo segundo, 1994) establece el voto obligatorio y facultativo únicamente para mayores de 70 años. Al respecto, su legislación prevé que las personas mayores de 18 años y menores de 70 que no justifiquen su imposibilidad de votar deberán pagar una sanción económica, además de la imposibilidad de desempeñar funciones o empleos públicos durante tres años a

partir de la elección (Código Electoral Nacional de Argentina, artículo 125, título VI, capítulo I, 1983). Así, en los comicios de presidencia y vicepresidencia, llevados a cabo en 2019, se obtuvo 80.42 % de participación (Gobierno de Argentina, 2019).

En Perú el voto también es obligatorio, según lo establece el artículo 31, capítulo III, título I, de su Constitución Política (1993), para lo cual su normatividad determina multas por no acudir a las urnas que van de los 23 soles si el distrito es clasificado como pobre extremo, 44 soles si el distrito es pobre, a los 92 soles (equivalente a 486 pesos mexicanos) cuando el distrito de residencia es clasificado como no pobre (Ley que Suprime Restricciones Civiles, artículo 5, 2006). Estas sanciones pueden duplicarse, ya que sus elecciones se dan en dos vueltas. Además, su legislación prevé otras penalizaciones, como la multa de 230 soles por no asistir como miembro de mesa o negarse a conformarla, o aquellas por no pagar dichas sanciones, que consisten en la imposibilidad de inscribir cualquier acto relacionado al estado civil, intervenir en procesos judiciales o administrativos, ser nombrado funcionario público o participar en cualquier programa social. Sin embargo, en su última elección presidencial de 2021, se registró un abstencionismo de 25.4 % (Gobierno de Perú, 2022).

Brasil, en el artículo 14 de su ley fundamental, estipula el voto obligatorio para mayores de 18 años y facultativo para mayores de 16 y menores de 18, así como para mayores de 70 años y personas analfabetas (Constitución Política de la República Federativa del Brasil, artículo 14, capítulo IV, título II, 1998). Asimismo, su legislación establece el impedimento de obtener el pasaporte o la cédula de identidad, desempeñar cargos públicos, obtener préstamos de las cajas de ahorro federales o municipales, renovar la matrícula en una institución educativa oficial y multas, entre otras sanciones, ante el incumplimiento de dicha obligación (Código Eleitoral 4.737, artículo 7, parte primera, 1965). Pese a estas medidas, en sus últimas elecciones presidenciales, de 2018, se obtuvo una abstención de 20.3 % para la primera vuelta y de 21.2 % en la segunda vuelta (Tribunal Regional Electoral de Brasil, 2022).

A la lista de países latinoamericanos con voto obligatorio se puede agregar Bolivia; así lo establece en el artículo 26 de su carta magna (Constitución Política del Estado, artículo 26, sección II, capítulo tercero, título II, 2009) y, también, su ley electoral prevé multas por no votar (Ley del Régimen Electoral, artículos 233 y 235, capítulo I, título VI, 2010). En su última elección presidencial, de 2020, reportó una abstención de 11.5 % (The Carter Center, 2021, p. 27).

Por su parte, Ecuador instaura la obligatoriedad en su ley fundamental (Constitución de la República del Ecuador, artículo 62, capítulo quinto, título II, 2008) para mayores de 18 años que sepan leer y escribir y el voto facultativo para personas analfabetas y mayores de 65 años; en su última elección de presidencia y vicepresidencia tuvo un abstencionismo de 19.0 % en la primera vuelta y de 17.3 % en la segunda (Consejo Nacional Electoral de Ecuador, 2022).

La Constitución Política de la República de Honduras (artículo 44, capítulo IV, título II, 2005) establece el voto como obligatorio, pero su porcentaje de abstención en las últimas elecciones presidenciales, de 2021, fue de 31.4 % (Consejo Nacional Electoral de Honduras, 2022).

Por último, Uruguay tiene uno de los porcentajes más bajos de abstención, pues reportó en las más recientes elecciones nacionales, de 2019, 9.8 % de abstención en la primera vuelta y 0.01 % más en la segunda vuelta (Corte Electoral de Uruguay, 2022). Dicho país estatuye en el artículo 77 de su ley suprema la obligatoriedad del voto (Constitución de la República Oriental del Uruguay, artículo 77, capítulo II, sección III, 2004), mientras que su normatividad establece multas de 1,200 pesos por incumplimiento en caso de que el ciudadano sea funcionario público, o de 2,400 pesos si es profesional universitario —equivalente a 1,166.53 pesos mexicanos— (Ley de Elecciones, artículo 39, capítulo IV, sección II, 2000).

Por otro lado, entre los países en los que el sufragio no es obligatorio se encuentran Paraguay, que en sus elecciones nacionales de 2021 reportó una abstención de 38.7 % (Gobierno de Paraguay, 2021); Colombia, cuyos porcentajes en 2018 fueron de 46.2 % en primera vuelta y 46.9 % en la

segunda (Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, 2022); Chile, que en 2017 obtuvo 53.2 % de abstencionismo en la primera y 50.9 % en la segunda vuelta (Tribunal Electoral de Chile, 2022); Nicaragua, con un porcentaje de 34.7 % en las elecciones de 2021 (Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, 2022); Venezuela, que en 2018 registró 53.9 % de abstenciones (Consejo Nacional Electoral de Venezuela, 2018); El Salvador, que en sus elecciones nacionales de 2019 reportó 48.1 % (Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, 2022), y Guatemala, que en 2019 obtuvo 37.8 % y 57.3 % en la primera y la segunda vuelta, respectivamente (Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, 2019).

En términos generales, se puede precisar que en los países referidos con voto obligatorio la abstención promedio es de 19.6 %, y de 43.1 % en aquellos en que es facultativo. Así, la media se tiene entre el país con mayor participación con voto facultativo y el de menor con voto obligatorio. En ese contexto, México, con un abstencionismo de 35.6 % en su última elección presidencial, se sitúa en el nivel más alto de abstención entre las naciones con voto obligatorio y por debajo de la media entre aquellos con voto facultativo, pero sin lograr disminuir su porcentaje más bajo de 23 % reportado en 1994.

El incremento del abstencionismo, expuesto de manera relevante en las elecciones presidenciales mexicanas, pero con mayor preocupación en los comicios locales, municipales, así como en los mecanismos de participación ciudadana en los que el porcentaje es aún mayor, ha originado diversas iniciativas en el Legislativo nacional, a fin de motivar el voto; sin embargo, aunque estas no fueron aprobadas, resultan de gran utilidad para observar cómo se ha percibido y pretendido abordar esta problemática en el país.

Al respecto, en 2013 la senadora Luz María Beristáin Navarrete propuso reformas y adiciones al entonces vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Estas, en esencia, buscaban sancionar a la ciudadanía por incumplimiento de la emisión del voto, así como a los pa-

tronos por no justificar la ausencia al trabajo por dicho motivo, y establecían, de manera indistinta, una misma sanción para ambas faltas: multa de 16 salarios mínimos, equivalente a \$1,036 en ese año, la cual preveía excepciones para mayores de 70 años de edad, jueces y auxiliares que por ley deben mantener abiertas sus oficinas mientras dura el acto comicial, enfermos o imposibilitados, personal de organismos y empresas de servicios públicos con tareas que imposibilitan la asistencia a las urnas y a quienes notificaran causa justificada ante la autoridad electoral. Dicha iniciativa se sustentaba en que el voto forma la voluntad política de una sociedad y es sinónimo de deber cívico (Iniciativa que reforma los artículos 4 y 5, se adicionan a los artículos 345 y 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, diversas fracciones y numerales, 2013).

Otra propuesta en la que se expusieron diversos argumentos respecto a la importancia del voto en blanco fue la presentada por el diputado Daniel Ordóñez Hernández, quien señaló que este sufragio ha sido clasificado como nulo y sin ningún efecto jurídico, aun cuando puede considerarse como voto de protesta o descontento. Ordoñez precisó que

el voto en blanco es una opción saludable para nuestra democracia y la oferta de libre pensamiento que implica, es un punto maduro de la crítica al sistema electoral y de los partidos. Se trata de una protesta decorosa y eventualmente efectiva dentro de un régimen electoral que aspira a darle contenido al concepto de democracia.

Ignorar el voto en blanco, constituiría una falta grave de sensibilidad política y de entendimiento de las implicaciones reales que tiene este fenómeno en nuestra sociedad. Quién vota en blanco, lo hará en la plena convicción de que no desperdicia su voto. Es más, lo hará así después de haber evaluado y analizado ofertas electorales y concluido, que ninguna de ellas llena sus expectativas, pero también que no quiere dejar de ejercer su derecho constitucional a participar en la elección. (Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las leyes generales de Instituciones y

Procedimientos Electorales y del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 2016)

Dicha propuesta, que buscó reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), tenía la finalidad de reconocer el voto en blanco por medio de un espacio en la boleta electoral, como un mecanismo de expresión ciudadana que permitiría la repetición de la votación, por una sola vez, cuando este obtuviera el primer lugar en más de 20 % de las casillas de un distrito electoral, para el caso de diputados federales; tratándose de senadores, cuando ese porcentaje se presentara en las casillas de una entidad federativa, y para el caso de presidente de la república, en las casillas instaladas en todo el país. No obstante, aun cuando en esencia se expuso la preocupación de mejorar las opciones electorales y promover el interés de la ciudadanía en los comicios, no se descartó la posibilidad de los partidos políticos de inscribir a los mismos candidatos que habían presentado en la elección que se anularía.

Por su parte, la diputada Dulce María Sauri Riancho presentó una iniciativa en la que expuso que el abstencionismo “es una forma válida, pero riesgosa, de expresar inconformidad con la clase política, ya que representa una forma de apatía, que puede llegar a transformarse en una marginación del sistema” (Iniciativa que reforma el artículo 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 175-A de la Ley Federal de Derechos, 2019). Indicó que en los regímenes autoritarios es considerado como una expresión pública de oposición que puede configurarse como un delito, pero que en los democráticos se reconoce la existencia de diferentes factores y se buscan soluciones, por lo que su propuesta consistía en apearse a aquellos sistemas, como Colombia, en los que se dan estímulos a las personas sufragantes. Para ello, proponía reformar el artículo 7 de la LGIPE, con el fin de establecer beneficios para quienes ejercieran su derecho al voto, consistentes en tener preferencia, frente al que no par-

ticipó en los comicios, en el ingreso a instituciones públicas de educación superior, cuando el puntaje en los exámenes fuera el mismo; gozar de una rebaja de tres meses en el servicio militar nacional; obtener un descuento en la expedición del pasaporte o su reposición sin costo; disfrutar de un descuento de hasta 2 % en el impuesto sobre la renta, y no pagar por la reposición de la credencial de elector, ya que esta iniciativa consideraba establecer un costo por su emisión en la Ley Federal de Derechos (Iniciativa que reforma el artículo 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 175-A de la Ley Federal de Derechos, 2019).

De igual forma, en 2021, la diputada María Eugenia Hernández Pérez presentó una iniciativa que tenía como objeto adicionar una fracción al artículo 31 constitucional, a fin de establecer las obligaciones de votar en las elecciones, las consultas populares, los procesos de revocación de mandato y estimular entre las familias y comunidades estas formas de participación para fortalecer la democracia. En dicha propuesta, la legisladora expresó que:

es muy importante remarcar la disposición constitucional de que votar también es una obligación, porque de esa manera se fomenta la participación crítica y propositiva de la ciudadanía en las decisiones públicas y se garantiza la mayor asistencia a los procesos electorales, lo cual redundará en una legitimidad fortalecida y en la reivindicación del principio de la soberanía popular.

[...]

Se trata de que los mexicanos asuman la obligación de votar en las elecciones como una forma de expresar su convencimiento de que el voto popular es indispensable para legitimar a los poderes públicos y, a la vez, asegurar que los gobernantes y los legisladores asuman las demandas de los diversos sectores de la ciudadanía. (Iniciativa que adiciona el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021)

Por otro lado, en torno a la realización de la primera consulta de revocación de mandato, el Legislativo aprobó la reforma al artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, en el que se disponía la obligación de los patrones a otorgar el tiempo necesario para emitir el voto en las elecciones, por lo que se amplió esa obligación para las consultas populares y los procesos de revocación de mandato (Dictamen por el que reforman la fracción IX del artículo 132 y la fracción V del artículo 204 de la Ley Federal del Trabajo, 2022; Iniciativa que reforma los artículos 132 y 204 de la Ley Federal del Trabajo, 2021). Si bien dicha reforma busca garantizar que los trabajadores puedan acudir a las urnas para participar en este tipo de consultas —y, en el caso concreto, esta no ha alcanzado la obligatoriedad por falta de publicidad—, lo cierto es que ese escenario tampoco puede considerarse determinante para justificar una participación de 17.77 % en la revocación de mandato. Aunado a los factores ya referidos que inciden en el ánimo de la ciudadanía, con respecto a este proceso es posible sumarle otros tantos, como la novedad y su desconocimiento. Sin embargo, un porcentaje de abstencionismo de poco más de 80.00 % habla de una sociedad muy alejada de los procesos de participación, sea por novedosos o por conocidos, ya que no se debe olvidar que los porcentajes en elecciones locales o de democracia participativa difícilmente superan 50 %, por lo que, en caso de seguir esta tendencia, el abstencionismo superará con mayor incidencia la participación.

Paradigma o paradoja

Según Thomas S. Kuhn, los paradigmas son “realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica” (Kuhn, 1989, p. 13). Desde esta concepción, propone que los avances científicos se dan a partir de las rupturas de los modelos establecidos, por lo que “cuando se duda de que el problema sea solucionable desde las teorías y reglas dominantes en la comunidad científica, se inicia un período de

crisis que, en ocasiones, acaba en un cambio de paradigma” (Kuhn, 1989, p. 21). Así, Fritjof Capra, en vez del término *paradigma científico*, prefiere el de *paradigma social*, definiéndolo como

una constelación de conceptos, valores, percepciones y prácticas compartidos por una comunidad, que conforman una particular visión de la realidad que, a su vez, es la base del modo en que dicha comunidad se organiza. (Capra, 1999, p. 11)

En ese orden de ideas, el Estado democrático, como una forma de organización, se consolida con la participación ciudadana, que se establece como el paradigma de la relación ideal entre el ciudadano y el Estado, ya que le permite al pueblo ejercer su soberanía por medio de sus representantes electos y tomar parte en las decisiones de los asuntos públicos por medio de los mecanismos de participación. En este modelo, la ciudadanía expresa su voluntad mediante el voto, para lo cual se cuenta con una normatividad especializada, instituciones constituidas de conformidad con la ley y procesos presupuestalmente garantizados.

Con fundamento en las ideas de Kuhn (1989), se aduce que un cambio de paradigma en un sistema democrático, que pretenda transitar de la participación al abstencionismo, exige la posibilidad de tomar decisiones partiendo de la omisión del voto, pues en cualquier otro caso se trataría de un cambio de régimen. Si bien el abstencionismo ha sido considerado como una manera de expresar inconformidad, lo cierto es que no existen bases sólidas o valores cualitativos y cuantitativos para aseverar en qué casos se trata de dicho supuesto. En este punto, resulta oportuna la tesis LXIV/98 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que prevé el alcance del principio de confidencialidad del voto

no sólo en cuanto a la preferencia del elector por determinado candidato y partido político, sino a todas las circunstancias que rodean el sufragio,

desde su ejercicio o abstención, hasta los aspectos de inclinación política.
(Tesis LXIV/98, 1998)

En ese sentido, pueden valorarse los factores que inciden en la decisión de no votar, que como se ha señalado pueden ser la inseguridad, la falta de recursos o los medios necesarios para acudir a las urnas, pero no puede exigirse a la ciudadanía que exprese si las razones de su abstención son o no una manifestación de rechazo al proceso participativo, ya que transgrediría su libertad y secrecía respecto al voto.

Así, el abstencionismo como expresión de descontento se presenta como una paradoja, ya que entraña una contradicción con los postulados del sistema democrático. No obstante, concediendo la posibilidad de expresar inconformidad respecto a la oferta política, la LGIPE contempla que, en la boleta electoral para la elección de presidente de la república, senadores y diputados, se asigne un espacio para candidatos o fórmulas no registradas. Si bien esta alternativa no ha sido del todo explorada por la ciudadanía, lo cierto es que entraña la posibilidad de generar datos objetivos de inconformidad, los cuales forzarían la consideración de otros alcances al sufragio emitido por las fórmulas no registradas o al voto en blanco, en aquellos casos en que la sociedad no se sienta identificada con alguna opción electoral.

Por otro lado, en un sistema de mayoría simple, la paradoja del abstencionismo cobra relevancia, ya que este puede ser mayor al porcentaje obtenido por el candidato, partido o fórmula ganadora, en cuyo caso la representatividad se torna simbólica. Tomando como ejemplo a Puebla, que en su última elección de gubernatura, celebrada en 2019, tuvo el porcentaje más alto de abstencionismo en todo el país, con 66.5 % de una lista nominal de 4,569,608 personas, y en la cual la fórmula ganadora obtuvo 44.6% del porcentaje de participación, se tiene que tan solo 14.93 % de la población se encuentra representada por la persona electa para la gubernatura.

Dicho escenario expone una problemática de representatividad que trasciende en la legitimidad de las personas electas y en las decisiones tomadas mediante los mecanismos de participación ciudadana. Así, se crea un círculo vicioso en el que la falta de participación genera una falta de representatividad, y esta sensación de descontento incentiva nuevamente el abstencionismo.

Conclusiones

Gutiérrez Espíndola precisa que “la decisión de no votar como forma de protesta es respetable, pero suele ser ineficaz, pues en una votación gana la opción que obtenga la mayoría simple de los votos efectivos” (Gutiérrez, 2016, p. 16). En ese sentido, resulta oportuno enfatizar que las elecciones son la principal expresión de la participación ciudadana en los asuntos públicos; la emisión del voto se traduce en la elección de una plataforma política, un plan de gobierno o agenda legislativa, por lo que es el sufragio lo que influye y legitima todas estas decisiones. *A contrario sensu*, la falta de participación deslegitima a un gobierno y desvincula el ejercicio del poder con la sociedad, con lo que se desvirtúa la esencia de un Estado democrático en perjuicio de todos.

En ese orden de ideas, basta recordar el contrato social planteado por Jean-Jacques Rousseau para comprender que la voluntad individual, plasmada en el sufragio, conforma la voluntad general. Este filósofo creía que la mayoría no podía equivocarse y que siempre buscaría el interés general. Partiendo de este planteamiento que ha conformado la creación del Estado, el abstencionismo cobra relevancia, ya que imposibilita una toma de decisiones más apegadas a los intereses de todos. Por eso, si quienes tienen derecho a ejercer su voto no lo hacen, inciden en el derecho de todos. Cabe recordar también que el límite de todo derecho humano es la afectación de terceros y en ello el derecho al voto puede encontrar justificación para la implementación de sanciones por su no ejercicio.

En México se ha reconocido el sufragio como un derecho y una obligación. Sin embargo, es preciso promover una cultura en la que se visibilicen

ambas facetas: la primera que resalte la importancia de ejercer el derecho a opinar, decidir e influir en los asuntos públicos —políticos—, y la segunda, como el compromiso social y de responsabilidad de toda la ciudadanía de buscar el bien común, pero también como la posibilidad que contempla el orden jurídico para sancionar su omisión.

El desarrollo de las nuevas tecnologías ha facilitado a las autoridades administrativas, jurisdiccionales y de procuración de justicia, así como a los actores políticos, la tarea de concentrar información más detallada respecto del desarrollo y los resultados de los procesos electorales y de participación ciudadana. Por ello, resulta obligado aprovechar de manera conjunta este escenario propicio para generar instrumentos y metodologías que contribuyan a identificar los factores que en el ámbito distrital inciden en el ánimo del electorado para omitir su participación, pues, como se ha analizado, su identificación permite establecer los actores responsables y las acciones concretas que deben realizarse para incentivar la participación y revertir el aumento del abstencionismo.

Al respecto, se estiman necesarias reformas normativas que promuevan el tránsito de las mayorías simples a las absolutas; es decir, que exijan un porcentaje mínimo de 50 % a la candidatura ganadora, con el fin de disminuir la indecisión y lograr una verdadera representatividad. No obstante, solo es posible alcanzar ese porcentaje con la instrumentación del voto obligatorio, que el sistema político electoral mexicano ya contempla. En ese sentido, desde una postura acorde a los derechos humanos, se considera que la obligatoriedad del voto debe configurar un proceso que incluya campañas de concientización ciudadana respecto al compromiso social con el fortalecimiento de la democracia mediante la participación, que discurra hacia la implementación de estímulos y, por último, al establecimiento de sanciones, que en el caso de la CPEUM ya estipula la suspensión por un año para ser nombrado para cualquier cargo o comisión en el servicio público, para votar o ser votado, o bien, ejercer, en toda clase de negocios, el derecho de petición.

Si bien los bajos porcentajes de participación vislumbran la obligatoriedad del voto por medio de la imposición de sanciones, las adecuaciones normativas deben ser producto de un análisis conjunto de las realidades sociales y las particularidades de cada distrito electoral, a fin de, por un lado, establecer de manera idónea no solo las sanciones, sino también los incentivos y el marco de excepciones, y, por el otro, configurar o perfeccionar mecanismos como el voto en blanco o el espacio en blanco para candidatos o partidos no registrados, que permitan expresar de manera clara y cuantitativa el descontento hacia las candidaturas o fórmulas electorales propuestas, e incidir en consecuencia. Finalmente, si un ciudadano cuenta con las condiciones para emitir su opinión, sea a favor o en contra de la oferta electoral, y no confluyen factores insuperables que imposibiliten su participación, estamos ante la paradoja de la apatía ciudadana que busca justificación en un descontento sin fundamento.

Referencias

- The Carter Center. (2021). *Informe electoral. Análisis de las elecciones generales bolivianas de 2020*. https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/bolivia-2020-final-report-sp.pdf
- Capra, Fritjof. (1999). *La trama de la vida. Una perspectiva de los sistemas vivos*. Anagrama. <https://biblioteca.multiversidadreal.com/BB/Biblio/Fritjof%20Capra/La%20trama%20de%20la%20vida%20%281106%29/La%20trama%20de%20la%20vida%20-%20Fritjof%20Capra.pdf>
- Cavalcanti, Bruna. (2013). ¿Deber o derecho? El voto obligatorio y la participación en Brasil y México. En Sara Eugenia Fajuri Valdez, Gabriel Alejandro Martínez Hernández y Alfonso Myers Gallardo (coords.), *Democracia y elecciones* (pp. 181-194). Ratio Legis. http://www.triejal.gob.mx/Publicaciones/democracia_elecciones.pdf
- Código Electoral Nacional Argentina. (1983). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm>
- Código Eleitoral [Código Electoral]. (1965). Lei [Ley] 4.737. https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/5_2012/3085.pdf
- Consejo Nacional Electoral de Ecuador. (2022). <http://cne.gob.ec/es/paktay-rikuypachapash/2-uncategorised/5677-resultados-elecciones-generales-2021>
- Consejo Nacional Electoral de Honduras. (2022). <https://www.cne.hn/>
<https://resultadosgenerales2021.cne.hn:8080/#resultados/PRE/HN>
- Consejo Nacional Electoral de Venezuela. (2018). <http://www.cne.gob.ve/ResultadosElecciones2018/>
- Consejo Supremo Electoral de Nicaragua. (2022). <https://www.cse.gob.ni/es/prensa/noticias/resultados-elecciones-generales-2021-nicaragua>
- Constitución de la Nación Argentina. (1994). <https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>

- Constitución de la República del Ecuador. (2008). https://www.asamblea.nacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. (2004). <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/11/HTML>
- Constitución Política de la República de Honduras. (2005). https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_honduras.pdf
- Constitución Política de la República Federativa del Brasil. (1998). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>
- Constitución Política del Estado. (2009). https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2022). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Constitución Política de Perú. (1993). <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html>
- Corte Electoral de Uruguay. (2022). <https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/departamentales/elecciones-departamentales-2020-multas>
- Dictamen por el que reforman la fracción IX del artículo 132 y la fracción V del artículo 204 de la Ley Federal del Trabajo. (2022). https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/124289
- Gobierno de Argentina. (2019). <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultados-y-estadisticas/elecciones-2019>
- Gobierno de Paraguay. (2021). Justicia Electoral del Paraguay. <https://tsje.gov.py/resultados-de-computo-definitivo---elecciones-generales-2018.html>
- Gobierno de Perú. (2022). Plataforma Digital Única del Estado Peruano. <https://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/2021/SEP/>
- Gutiérrez Espíndola, José Luis. (2016). *El voto: herramienta de la vida democrática*. Instituto Nacional Electoral. https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/el_voto_herramienta.pdf
- Iniciativa que adiciona el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2021). <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2021/sep/20210907-III.html#Iniciativa18>

- Iniciativa que reforma el artículo 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 175-A de la Ley Federal de Derechos. (2019). <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Iniciativa que reforma los artículos 4 y 5, se adicionan a los artículos 345 y 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, diversas fracciones y numerales. (2013). https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/44036
- Iniciativa que reforma los artículos 132 y 204 de la Ley Federal del Trabajo. (2021). <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (2016). <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco. (2018). *Geografía electoral del estado de Tabasco*. <http://iepct.mx/estadistica/2018/eleccion/gubernatura/index.html>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Diccionario electoral* (3.^a ed., tt. I-II). <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/example-assets/books/diccionario.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>
- Instituto Nacional Electoral. (2019). *Estudio muestral sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018*. <https://centralelectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2019/08/EMPC-2018.pdf>
- Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. (2021). *Proceso electoral local ordinario 2020-2021 de Tlaxcala*. https://www.itetlax.org.mx/ite2020/procesos_electorales/proceso_electoral_2020-2021/
- Kuhn, Thomas S. (1989). *¿Qué son las revoluciones científicas? Y otros ensayos*. Paidós. <https://eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2016/05/Kuhn-Thomas-Que-Son-Las-Revoluciones-Cientificas.pdf>

- Ley de Elecciones. (2000). Ley 7.812 (1925), modificada por la Ley 17.113. (1999) y la Ley 17.239 (2000). <https://www.corteelectoral.gub.uy/legislacion/legislacion/legislacion-electoral/ley-n-7812-de-16-de-enero-de-1925-ley-de-elecciones>
- Ley del Régimen Electoral. (2010). Ley 026. <https://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley26-2010.pdf>
- Ley que Suprime Restricciones Civiles, Comerciales, Administrativas y Judiciales; y Reduce las Multas en Favor de los Ciudadanos Omisos al Sufragio. (2006). Ley 28859. <https://www.onpe.gob.pe/modMarco-Legal/compendio-electoral-peruano.pdf>
- Miranda Camarena, Adrián Joaquín. (2014). El sufragio en México. Su obligatoriedad. *Justicia Electoral*, 1 (13), 175-196. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/34/drl/drl6.pdf>
- Programa de Cómputos Distritales y Estatales. (2021). *Elecciones estatales de Guerrero*. <https://iepcgro.mx/computos2021/procode/gubernatura.html>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2017a). *Elecciones estatales de Coahuila*. <http://iec.org.mx/prep2017/Gobernador.html>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2017b). *Elecciones estatales de Nayarit*. <https://prep2017-nay.ine.mx/Gobernador/Entidad/VotosResumen/>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2018a). *Elecciones estatales de Chiapas*. <https://www.iepc-chiapas.org.mx/elecciones-2017-2018>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2018b). *Elecciones estatales de Guanajuato*. <https://prepgto2018.ieeg.mx/#/gubernatura/entidad>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2018c). *Elecciones estatales de Jalisco*. <http://www.iepcjalisco.org.mx/proceso-electoral-2018/resultados>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2018d). *Elecciones estatales de Morelos*. http://prep2018.impepac.mx/gb_entidad.html

- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2018e). *Elecciones estatales de Veracruz*. https://portalanterior.oplever.org.mx/miniportales/resultadose/informe_final_prep2018.pdf
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2018f). *Elecciones estatales de Yucatán*. <https://www.iepac.mx/public/rep2018/GOBERNADOR.pdf>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2018g). *Elecciones locales de la Ciudad de México*. https://aplicaciones.iecm.mx/pr3p/buscadorPREP2018/controlerjg_main.php
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2019). *Elecciones estatales de Puebla*. <https://prep2019-pue.ine.mx/publicacion/gubernatura/entidad/votos-candidatura>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2021a). *Elecciones estatales de Baja California Norte*. <https://prep2021bc.mx/gubernatura/votos-candidatura/grafica>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2021b). *Elecciones estatales de Baja California Sur*. <https://prep2021.ieebcs.org.mx/#/G/ENT/VPC>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2021c). *Elecciones estatales de Campeche*. <http://www.prepcampeche.org.mx/gubernatura/votos-candidatura/grafica>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2021d). *Elecciones estatales de Chihuahua*. <https://prep2021.ieechihuahua.org.mx/Gubernatura/Graficavc.html>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2021e). *Elecciones estatales de Colima*. <https://ieecolima.org.mx/rep2021ordinaria.html>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2021f). *Elecciones estatales de Michoacán*. <https://prepmich2021.mx/gubernatura/votos-candidatura/grafica>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2021g). *Elecciones estatales de Nuevo León*. <https://sipre2021.ceenl.mx/R03E.htm>

- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2021h). *Elecciones estatales de Querétaro*. <https://prep2021qro.ieeq.mx/home/gob/entidad-graf>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2021i). *Elecciones estatales de San Luis Potosí*. <https://prepslp.mx/gubernatura>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2021j). *Elecciones estatales de Sinaloa*. <https://ieesinaloa.mx/prepsinaloa2021/gubernatura>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2021k). *Elecciones estatales de Sonora*. <https://www.ieesonora.org.mx/autoridadeselectas2021>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2021l). *Elecciones estatales de Zacatecas*. <https://resultadospreliminares.ieez.org.mx/#/governador/entidad/votos-candidatura>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2021m). *Elecciones federales 2021*. <https://prep2021.ine.mx/diputaciones/nacional/votos-distrito/mapa>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2022a). *Elecciones estatales de Aguascalientes*. <https://www.prep2022-ag-see.mx/prep-ag-see2022.html#!/G/ENT/PC?tipoRep=graph>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2022b). *Elecciones estatales de Durango*. <https://www.prepdurango2022.mx/gubernatura>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2022c). *Elecciones estatales de Hidalgo*. <https://www.prep2022-hgo-ieeh.mx/prep-hgo2022.html#!/G/ENT/PC?tipoRep=graph>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2022d). *Elecciones estatales de Oaxaca*. <https://la-lista.com/elecciones-2022/2022/06/05/prep-oaxaca-resultados-de-la-eleccion-de-governador>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2022e). *Elecciones estatales de Quintana Roo*. <https://computos2022.ieqroo.org.mx/escritorio/gubernatura/evd>
- Programa de Resultados Electorales Preliminares. (2022f). *Elecciones estatales de Tamaulipas*. <https://prep2022tamps.mx/gubernatura/entidad/votos-candidatura>

- Ramírez Cruz, Irma. (2019). Voto nulo en México. Análisis desde lo local. En Gema N. Morales Martínez, Daniel Dorantes Guerra y Joaquín Suárez Niembro (coords.), *Voto nulo en el proceso electoral local 2017-2018 en el estado de Michoacán* (pp. 58-61). Instituto Electoral del Estado de Querétaro; Tirant lo Blanch. <https://ieeq.mx/contenido/biblioteca/archivos/voto-nulo.pdf>
- Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia. (2022). *Elecciones 2018*. https://www.registraduria.gov.co/?page=Elecciones_2018
- Salazar Carrión, Luis, Woldenberg Karakowsky, Isaac José. (2020). *Principios y valores de la democracia*. Instituto Nacional Electoral. <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-01.pdf>
- Sistema de Consulta de la Estadística de los Procesos Electorales. (2017). Sistema de Consulta de la Estadística de los Procesos Electorales 2000-2018. <https://www.ieem.org.mx/organizacion/estadistico/indexesta.html>
- Soto Zazueta, Irvin Mikhail, y Cortez, Willy Walter. 2014. Determinantes de la participación electoral en México. *Estudios Sociológicos*, XXXII (95), 323-353. <https://www.redalyc.org/pdf/598/59840008004.pdf>
- Tesis LXIV/98, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (1998). *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, (2), 90-91. <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=LXIV%2f98&tpoBusqueda=A&sWord=abstenci%u00f3n>
- Tribunal Electoral de Chile. (2022). Servicio Electoral de Chile. <https://historico.servel.cl/servel/app/index.php?r=EleccionesGenerico&id=216>
- Tribunal Regional Electoral de Brasil. (2022). <https://www.tre-rj.jus.br/eleitor/justificativa-eleitoral/consequencias-para-quem-nao-justificar>
- Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. (2019). <https://preliminares2019.tse.org.gt/201902/index.html>
- Tribunal Supremo Electoral de El Salvador. (2022). <https://www.tse.gob.sv/TSE/Documentos/Memorias-de-Elecciones/informe-2018-2019>

ANÁLISIS DE SENTENCIAS



Intervención sindical en la conformación de partidos políticos. Reconstrucción del estándar para acreditar su injerencia

*Trade union intervention in the formation of political parties.
Reconstruction of the standard to prove its interference*

Alejandro Olvera Fuentes (México)*

Fecha de recepción: 11 de marzo de 2022.

Fecha de aceptación: 18 de octubre de 2022.

RESUMEN

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió tres sentencias en las cuales analizó si existía o no intervención de sindicatos en la conformación de las organizaciones políticas que aspiraban a convertirse en partidos políticos. Sin desarrollar una herramienta para dilucidar tal cuestión, utilizó criterios diferenciados para demostrar, en un caso, que sí hubo injerencia de un sindicato, mientras que en los otros dos asuntos no tuvo por acreditada tal acción.

Por ende, en este análisis se plantea el estudio de la prohibición constitucional a las organizaciones gremiales de constituir partidos políticos, así como del bien jurídico que se protege: el derecho de asociación en materia político-electoral. Una vez desarrollado lo anterior, se propone la reconstrucción de un estándar que permita proteger el bien jurídico tu-

* Abogado y maestro por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. alex.olvera.f17@gmail.com.

telado y acredite la intervención gremial en la conformación de fuerzas políticas.

PALABRAS CLAVE: intervención, injerencia, organizaciones gremiales, sindicatos, derecho de asociación.

ABSTRACT

The Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary issued three sentences in which it analyzed whether or not there was intervention by unions in the formation of political organizations that aspired to become political parties. Without developing a tool to elucidate such issue, the Electoral Court issued three sentences in which it analyzed whether or not there was intervention by the unions in the formation of political organizations that aspired to become political parties. Without developing a tool to clarify this issue, the court specialized in electoral matters used contradictory criteria to demonstrate in one case that there was interference by a union, while in the other two cases such action wasn't proven.

For this reason, this study proposes the study of the constitutional prohibition that union organizations form political parties, as well as the legal right that is protected, such as the right of association in electoral political matters. Developed this, we propose the reconstruction of a norm that allows to protect the protected legal right and that accredits the union intervention in the conformation of the political forces.

KEYWORDS: intervention, interference, union organizations, trade union, right of association.

Introducción

A mediados de octubre de 2020, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió respecto a la viabilidad de que distintas organizaciones políticas, al ser su aspiración, se convirtieran en partidos políticos. Entre otros temas, abordó la fiscalización, la libertad religiosa y el papel que desempeñaron distintos sindicatos en la formación de los aspirantes a ser partidos políticos.

En relación con el último tema, el TEPJF dilucidó una serie de razones para negar la influencia de sindicatos en la conformación de la agrupación política denominada Fuerza Social por México y en la organización Redes Sociales Progresistas (RSP). En cambio, confirmó la influencia de un sindicato en la conformación de la asociación política Grupo Social Promotor de México. Así, resulta interesante conocer las razones para llegar a diferentes conclusiones.

Por ende, en este trabajo se abordará la construcción de un estándar que permita analizar la prohibición constitucional que tienen las organizaciones gremiales de injerir en la creación de partidos políticos. En concreto, se sostiene que el bien jurídico a proteger por parte de esta prohibición es el derecho de asociación político-electoral, por lo que será necesario describir su alcance y contenido. Enseguida se revisarán las razones por las cuales la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no permite que las organizaciones gremiales contribuyan en la creación de partidos.

Finalmente, se reconstruye un estándar que permite analizar cuándo los ciudadanos ejercen su derecho a asociarse mediante la creación de un partido político de forma individual y cuándo acuden en representación o por influencia de una organización gremial, como lo son los sindicatos. Así, el estándar tiene elementos que los tribunales constitucionales deben evaluar para dilucidar cuándo hay injerencia gremial en la formación de partidos y cuándo los ciudadanos ejercen su derecho de asociación. Dicho estándar ofrecerá una herramienta para dar fuerza a los tribunales cuando decidan acerca de esos asuntos.

Planteamiento del problema

En el caso de Fuerza Social por México, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) acreditó que 33 dirigentes de la Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México (CATEM) estaban registrados en dicha organización; en específico, de 26 presidentes que tenía la agrupación política, 5 eran agremiados de la CATEM; de 26 secretarios, 2 estaban afiliados, y de 509 delegados, 25 eran miembros. Así, del total de 561 cargos de la organización ciudadana, había 33 dirigentes relacionados con el sindicato, lo que representaba 5.88 por ciento. Para el INE, esos hechos fueron relevantes, no tanto por el porcentaje que representaban en la organización —que era poco—, sino por la importancia de los cargos para acreditar el ámbito de intervención sindical, situación que lo llevó a concluir que había participación de la CATEM en la formación de Fuerza Social por México.

No obstante, la Sala Superior sentenció que la simple coincidencia entre los nombres de algunos dirigentes de la Confederación y de algunas de las personas que desempeñaron funciones relevantes en la conformación del partido no era un hecho que permitiera concluir que había intervención de un sindicato en la formación del partido. En efecto, la Sala Superior sostuvo que “con la prohibición constitucional es indispensable que se encuentre acreditado de manera plena y fehaciente el hecho conocido, esto es la intervención de una organización gremial” (Sentencia SUP-RAP-81/2020, 2020, p. 34). De tal forma, el Tribunal Electoral concluyó que la intervención gremial debe ser acreditada de manera plena, situación que no ocurrió en este asunto.

Más aún, la Sala Superior sostuvo que los cargos ocupados por los miembros de la CATEM —presidencia, secretaría, auxiliares y delegados— no impactaron de manera directa en el convencimiento de la ciudadanía para integrarse a la organización ciudadana ni tuvieron la facultad de promoción o difusión tendente a captar simpatizantes. En efecto, en el caso de los cargos de presidencia y secretaría, estos tienen funciones de carácter

administrativo que solo inciden directamente en la organización de las asambleas. Por ello, el TEPJF concluyó que no había injerencia sindical en la conformación del partido político Fuerza Social por México.

Por otra parte, en el asunto de Redes Sociales Progresistas, el Consejo General del INE acreditó que había 1,420 miembros del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en la agrupación, quienes ocuparon distintos puestos, que iban desde presidentes y secretarios en las asambleas estatales y nacionales hasta delegados propietarios o suplentes electos. Aún más, el Consejo General del Instituto sostuvo que varios agremiados al SNTE aportaron de forma individual estímulos económicos a la organización de Redes Sociales Progresistas y que varios miembros de dicho instituto político recabaron afiliaciones ciudadanas mediante una aplicación móvil en las instalaciones del Sindicato. Por todo ello, el INE consideró que había intervención sindical en la conformación de esa agrupación, lo cual transgredía la prohibición constitucional.

Sin embargo, el Tribunal Electoral consideró que los anteriores hechos no eran suficientes para acreditar la intervención gremial del SNTE. Respecto a la participación de miembros del Sindicato en la ocupación de puestos directivos, sostuvo el mismo argumento que en el caso de Fuerza Social por México, pues los cargos ocupados por agremiados del SNTE no acreditaban por sí solos la intervención gremial. Por otro lado, destacó que

la coincidencia por sí sola de que los aportantes sean agremiados de un sindicato y afiliados o simpatizantes de una organización de ciudadanos que pretende obtener su registro como partido político, no es un hecho que resulte ilegal en sí mismo. De hecho, las personas agremiadas, al ejercer sus derechos de participación política, pueden válidamente realizar aportaciones de manera libre y con sus propios recursos para los fines políticos que ellos consideran adecuados. (Sentencia SUP-JDC-2507/2020, 2020, p. 52)

Asimismo, abundó en que, para demostrar la intervención gremial en las aportaciones hechas por parte de sus agremiados, debió comprobarse que estas no fueron hechas individualmente por el personal afiliado, sino producto de que el SNTE coaccionara a sus agremiados. Finalmente, respecto a la recabación de afiliados en inmuebles del Sindicato, se desestimaba ese hecho, porque RSP no pudo conocer y contradecir ese asunto imputado.

Por otro lado, en el caso de la asociación Grupo Social Promotor de México, con el argumento de que lo ordinario se presume y lo extraordinario se prueba, lo ordinario fue que dicha asociación debió tener reflejada la representación plural de personas que realizaran actividades para buscar el apoyo de la ciudadanía a fin de obtener su registro. Sin embargo, ello no fue así, porque hubo una intervención del SNTE, pues de los hechos se acredita que 1,127 agremiados al Sindicato fungieron como presidentes, secretarios, delegados o auxiliares e hicieron aportaciones por un monto de \$5,303,335.91 a la organización, lo que representó 56.67 % del total de las aportaciones que Grupo Social Promotor de México recibió.

De tal manera, el TEPJF razonó que la mayoría de los recursos obtenidos por la organización tuvieron una participación preponderante de personas identificadas con el SNTE, además de que ayudaron a organizar asambleas, recabar afiliaciones, dar a conocer su propuesta ideológica, entre otras funciones. Ese hecho representó una situación anómala que debía ser revisada por la autoridad a causa de las elevadas aportaciones de agremiados del Sindicato a esa organización. Ante ello, la Sala Superior reconoció que ese hecho no era una prueba o evidencia directa respecto a la intervención del SNTE, pero sí mostraba un claro indicio de que el Sindicato ejecutó la organización para crear y dar empuje a Grupo Social Promotor de México.

En ese tenor, el Tribunal Electoral recalcó que no es evidente la participación de los sindicatos en la conformación de partidos políticos, por lo que solo se puede saber por medio de indicios o de hechos secundarios; de la prueba indiciaria se puede conocer la actuación positiva de los

sindicatos en la conformación de partidos políticos. Así, la Sala Superior consideró que, en condiciones ordinarias, resultaba raro que los agremiados concordaran de manera tan unánime en apoyar económicamente a esa opción política sin que existiera algún pacto o acuerdo por el cual se verían beneficiados o perjudicados en caso de no ayudar.

Así, no puede considerarse una mera casualidad que la mayoría de los afiliados que realizaron erogaciones para conformar Grupo Social Promotor de México sean agremiados de un mismo sindicato, dado que dichos recursos fueron instrumentales y determinantes en la organización de asambleas distritales, en su participación en la Asamblea Nacional Constitutiva, en la recolección de afiliaciones y en la obtención de recursos para su organización. Por ende, para la Sala Superior, el SNTE fue instrumental y determinante para que la organización cumpliera con los requisitos a fin de constituirse como partido político, pues sin sus recursos hubiera sido imposible lograr la meta para cumplir los requisitos de la ley.

Más aún, el Tribunal señaló que cuando el INE verificó dos veces su padrón de agremiados se concluyó que hubo una presencia elevada de personas afiliadas al SNTE en la celebración de las asambleas estatales, en la Asamblea Nacional Constitutiva y en la captación de afiliaciones mediante la aplicación móvil. Otro indicio tiene que ver con que, por medio de una aplicación móvil, existieron posibles afiliaciones irregulares en los edificios del Sindicato de San Luis Potosí y Ciudad de México. Ante ello, la Sala Superior concluyó que “la participación trascendente del SNTE en las tareas para la constitución de la organización como Grupo Social” (Sentencia SUP-JDC-2511/2020, 2020, p. 31).

Como se puede notar, para la resolución de este caso, a diferencia de lo que sucedió con Fuerza Social por México y Redes Sociales Progresistas, el Tribunal Electoral dejó de lado su criterio de probar plenamente la injerencia sindical. Para probar la injerencia sindical del SNTE en Grupo Social Promotor de México, bastó con sumar una serie de indicios a fin de concluir que se comprobó tal acción. En este asunto, parece que prevaleció la

cantidad de los indicios de la participación del Sindicato sobre la relevancia que pudo tener o no en la conformación del instituto político.

Además, el TEPJF omitió señalar las razones por las cuales la CPEUM prohíbe que las organizaciones gremiales intervengan en la conformación de partidos políticos, así como indicar qué bien jurídico se protege para que esta prohibición tenga sentido; lo único que llega a mencionar respecto al bien jurídico tutelado es la afectación a la libertad del voto cuando las agrupaciones gremiales organizan actividades políticas con una importante presencia de sus agremiados. Sin embargo, ello se queda corto, porque de un caso particular no se puede desglosar el bien jurídico tutelado que aplique para la generalidad de esa prohibición constitucional.

De lo anterior se deriva el problema de no saber cuándo se daña el bien jurídico tutelado y cuándo no. Al no identificar el bien jurídico tutelado, tampoco se conoce si hubo o no un daño a este ni mucho menos se puede desarrollar una teoría que ofrezca distintos grados de afectación. Lo ideal sería que el Tribunal Electoral hubiera dejado claro el bien jurídico tutelado que se ve vulnerado cuando intervienen las organizaciones gremiales y, a partir de ahí, desarrollar un estándar que permitiera conocer en qué medida y grado se puede dañar dicho bien jurídico cuando los sindicatos actúan a favor de las organizaciones que aspiran a convertirse en partidos políticos. Ello le hubiera permitido asignar y justificar distintas sanciones a las organizaciones políticas que buscaban ser partidos políticos, puesto que hubieran afectado el bien jurídico tutelado al permitir la intervención de sindicatos.

No obstante, al no desarrollar una herramienta así, el Tribunal Electoral se tuvo que conformar con un estándar que señala la imposibilidad de probar las injerencias gremiales en la conformación de partidos políticos, un estándar más plagado de presunciones e indicios, lo que trajo como consecuencia tener resoluciones encontradas: a algunas organizaciones sociales se les sancionó por haber permitido la injerencia sindical y a otras no. Más aún, al no pulir su estándar de aplicación, el TEPJF rayó en

la contradicción para tratar de acreditar la intervención sindical en la conformación de las tres agrupaciones sociales que buscaban ser partidos.

Así, la Sala Superior señaló que no hubo intervención sindical en la conformación de Fuerza Social por México por parte de la CATEM, porque la coincidencia de que agremiados de la Confederación ocuparan puestos directivos del instituto político no era una prueba suficiente y fehaciente. No obstante, el TEPJF pasó por alto analizar qué papel desempeñaron *de facto* los agremiados de la CATEM en el partido Fuerza Social, con la finalidad de conocer su influencia tanto en la organización partidista como en la Confederación, así como analizar la función que en los hechos pudieron tener para constituir la agrupación Fuerza Social y no dar la simple respuesta de que los puestos que ocuparon en dicha organización eran meramente administrativos.

Dicho estudio hubiera permitido conocer si los agremiados actuaron de manera individual en la conformación de Fuerza Social por México o si lo hicieron como gremio o bajo coacción de este último; además, hubiera ayudado a desarrollar la conciliación del derecho que tienen los agremiados de sindicatos a asociarse individualmente en fuerzas políticas con la prohibición constitucional de interferir colectivamente en la conformación de estas. En ese sentido, el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón apuntó que se debió estudiar a los agremiados que constituyen opciones políticas para ver si su “actuar es de carácter relevante y proactivo con conductas que impliquen la dirección, el control, el mando, la decisión, la censura, la limitación o la suspensión” (Sentencia SUP-RAP-81/2020, 2020, p. 84). El estudio debió enfocarse en la determinación del papel que desempeñaban los agremiados de la CATEM en Fuerza Social por México.

Tal vaguedad permitió que el Tribunal Electoral sancionara a Grupo Social Promotor de México respecto a la alta cantidad de aportaciones que recibió de agremiados del SNTE, pero no penalizara a RSP por recibir aportaciones de afiliados del mismo sindicato. En efecto, el TEPJF argumentó que mientras los agremiados del SNTE hicieron aportaciones de forma

individual a Redes Sociales Progresistas, en Grupo Social Promotor de México actuaron como gremio solo por el hecho de que más de la mitad de sus aportaciones venían de agremiados del Sindicato. Esto es, para la Sala Superior, hay injerencia sindical cuando hay más cantidad de presunciones, en lugar de analizar si las aportaciones fueron determinantes o no. Para el TEPJF, una mayor cantidad de indicios es determinante para acreditar la injerencia sindical.

Por último, el Tribunal Electoral pareció razonar contradictoriamente cuando sostuvo, primero, que es difícil probar la participación gremial, por lo que resultaban cruciales las pruebas indiciarias, criterio que sirvió para sancionar a Grupo Social Promotor de México, porque había varios indicios de que el apoyo del SNTE fue vital para conformarlo. Sin embargo, en el caso de Fuerza Social por México y Redes Sociales Progresistas, sostuvo que, ante todo, la intervención gremial debía probarse fehacientemente, por lo que no bastaban los indicios que tuvo por acreditados el INE. En este último escenario, no reconoció la dificultad para probar la intervención gremial; en pocas palabras, hubo una diferenciación de criterios para acreditar dicha intervención.

Derecho de asociación. Significado y alcance

Los seres humanos tienden a asociarse con la finalidad de sumar esfuerzos para alcanzar un fin o una meta en común (Flaquer, 1999). En efecto, las personas deciden por voluntad propia agruparse con otras personas para que, juntas, puedan tener energías mancomunadas que les permitan trabajar por un objetivo; al trabajar en conjunto, pueden alcanzar más fácil sus metas propuestas. Al asociarse, una persona se suma a otras para poner su esfuerzo y ayuda en la consecución de un objetivo que comparte o en el cual cree; por tal motivo, la persona busca que su libertad de búsqueda de asociación esté tutelada para que no se le impida agruparse con otras personas que comparten sus objetivos.

Ante tal cuestión, surge el derecho de asociación, que consiste en “la libertad de todos los habitantes para conformar, por sí mismos o con otras personas, entidades que tengan una personalidad jurídica” (Carbonell, 2006, p. 829). Así, ese derecho parte de la premisa de que las personas, por voluntad propia, deciden crear o adherirse a entidades con personalidad jurídica; esto es, el derecho de asociación reconoce la intención de estas para agruparse o crear asociaciones y dota a esa intención del reconocimiento de personalidad jurídica propia. De tal manera, las personas, al ejercer su derecho de asociación, buscan que la acción de su agrupación tenga efectos duraderos, lo cual se alcanza cuando se le reconoce a la entidad un conjunto de derechos y atributos para su desenvolvimiento jurídico (Rico, 2013, p. 165).

El derecho de asociación garantiza la consolidación de la democracia, porque “expresa la posibilidad de construir agregados interpersonales de intereses, que tengan reconocida personalidad jurídica” (Carbonell, 2009, p. 13), los cuales muestran el interés de las personas en establecer convivencia con otras para conseguir ciertos fines; tal convivencia es un valor necesario en una sociedad democrática.

Asimismo, la posibilidad de asociarse puede ser una herramienta para participar en los asuntos públicos, porque por medio de las asociaciones se ejercen algunas vertientes de los derechos políticos, los cuales son necesarios para participar en la discusión, propuesta y solución de dichos asuntos. Mediante la búsqueda de la asociación se incluyen temas en la agenda pública, se discuten asuntos de impacto social y se ofrecen posibles soluciones, acciones que abonan a la democracia.

En efecto, el derecho de asociación es una precondition fundamental para que las ciudadanas y los ciudadanos puedan agruparse a fin de participar políticamente y competir en el ámbito electoral. Así, los partidos políticos son producto, por excelencia, del derecho de asociación, porque las personas se agrupan para constituir fuerzas políticas que permitan el acceso al poder; con ello, los partidos pueden ser una expresión de

pluralismo político y un instrumento fundamental para la participación política (Fernández, 2014).

El derecho de asociación permite crear asociaciones políticas, como lo son los partidos políticos, los cuales son una herramienta para que los ciudadanos participen activa y pasivamente en la cultura política, así como una expresión de los diversos intereses que convergen en una sociedad democrática.¹

En ese tenor, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (2022), en su artículo 16, apartado 1, dispone que cualquier persona tiene derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole, derecho que solo puede estar restringido por causas previstas en las leyes. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), al resolver el alcance del derecho de asociación de varios representantes de organizaciones agrícolas por el hostigamiento que recibieron por parte del Estado de Brasil, sostuvo que

quienes están bajo la jurisdicción de los Estados Partes tienen el derecho de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del referido derecho. Se trata, pues, del derecho a agruparse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad. (Caso Escher y otros vs. Brasil, 2009, p. 51)

¹ Los partidos políticos cumplen funciones específicas en la sociedad democrática, por ejemplo, la sociabilización de la política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político. La sociabilización de la política implica el deber de los partidos de construir una cultura política en los ciudadanos para participar en la democracia. La movilización de la opinión pública consiste en que los institutos políticos son espacios para canalizar la opinión; corresponde a ellos captar los intereses ciudadanos y dirigirlos a una concreción. La representación de intereses implica que los partidos canalizan distintos intereses. La legitimación del sistema político significa que los partidos llegan a conformar órganos del Estado por medio de elecciones, y son focos de discusión y debate; de igual forma, hacen posibles los intereses de las mayorías y permiten el consenso con las minorías (Cárdenas, 2001, pp. 7-56).

Por ello, los estados tienen la obligación de no interferir sin fundamento legal en la restricción del derecho de asociación. Asimismo, la Corte IDH, al resolver el asunto acerca de la ejecución extrajudicial de un líder sindical peruano, sostuvo

que de la libertad de asociación también se derivan obligaciones positivas de prevenir los atentados contra la misma, proteger a quienes la ejercen e investigar las violaciones a dicha libertad. Estas obligaciones positivas deben adoptarse incluso en la esfera de relaciones entre particulares, si el caso así lo amerita. (Caso Huilca Tecse vs. Perú, 2005, p. 27)

Por tanto, el Estado también tiene la obligación de proteger el ejercicio de ese derecho con seguridad y respeto.

Ahora bien, la CPEUM, en su artículo 9, reconoce los derechos de asociación y de reunión. Respecto al de asociación, señala que debe tener un objeto lícito y que no puede ser coartado; además, especifica que solo el ejercicio de esos derechos puede ser llevado a cabo por ciudadanos cuando se trate de los asuntos políticos del país (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 9, 2022). El derecho de asociación, a diferencia del de reunión, se caracteriza por que

implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes [mientras que el derecho de reunión] se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos. (Tesis 1a. LIV/2010, 2010, p. 927)

Más aún, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al resolver el amparo en revisión 1813/2009 (2011), sostuvo los ámbitos constitucionales protegidos por la libertad de asociación. En concreto, se le planteó a la SCJN si era válido constitucionalmente que un profesional del derecho pudiera estar inscrito en dos colegios de abogados de Ciudad de México; esto, a

pesar de que el reglamento del ejercicio de profesiones de dicha entidad solo permitía que los profesionales del derecho se asociaran a un colegio de abogados. Ante tal cuestión, el máximo tribunal constitucional del país sostuvo que el derecho de asociación comprende en su velo de protección conductas y alternativas de acción. Las conductas de acción abarcan el derecho de las personas a crear asociaciones, así como su derecho a ingresar y a permanecer en ellas, mientras que las alternativas de acción comprenden los derechos a no crear una asociación, a no ingresar a una ya constituida y a salir de una de la que se era parte (Anzures, 2017, p. 265).

De tal manera, el derecho a crear una asociación consiste en que las personas, al ser titulares de esa prerrogativa, pueden voluntariamente agruparse sin que el Estado ejerza en ellas un control preventivo; además, ya en el ejercicio colectivo de la asociación, pueden decidir respecto al nombre, lugar, tipo y régimen que desean para su asociación. El derecho a ingresar a una asociación es un acto jurídico mediante el cual las personas aceptan los requisitos estatutarios y los compromisos solicitados para ser parte de esta. El derecho a permanecer en una asociación implica que sus miembros no pueden ser expulsados por criterios arbitrarios, ajenos a los estatutos.²

El derecho a no crear una asociación consiste en que nadie puede ser forzado a llevar a cabo dicha acción. El derecho a no ingresar a una asociación establece que ninguna persona puede ser obligada a sumarse a un grupo colegiado. Asimismo, el derecho a salir de la asociación indica que todo integrante tiene la facultad para abandonar esta cuando lo desee y no

² La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que “los estatutos deben contener los motivos y procedimientos de expulsión y correcciones disciplinarias; lo que sin duda representa un ejemplo de que en la redacción de los estatutos, las organizaciones sindicales deben respetar el principio de legalidad, porque al precisarse en las reglas internas qué conductas serán consideradas motivo de sanción o corrección disciplinaria y el procedimiento para su imposición, en el que se respete el derecho de audiencia, se preserva ese principio, como fundamento jurídico y social de la organización” (Tesis 2a. CXV/2015 [10a.], 2015, p. 2081). Así, reconoce que si una asociación busca expulsar a uno de sus integrantes, debe hacerlo con apego al principio de legalidad, lo que significa que la expulsión va a regirse por los estatutos de la asociación.

puede ser obligado a continuar en ella. Finalmente, el derecho de asociación protege otra acción, el derecho de autorganización, el cual le otorga a la asociación la facultad de organizarse y funcionar sin intervención ajena, así como de establecer sus propios estatutos y tomar las decisiones más convenientes para su desarrollo (Anzures, 2017, p. 265).

El derecho de asociación necesita que su objeto sea lícito, concepto que está definido en la legislación secundaria del ordenamiento jurídico mexicano y que lo dota de contenido conforme a las buenas costumbres y al orden público; del mismo modo, el concepto lícito implica que las asociaciones no promuevan la comisión de delitos ni sean bandas terroristas o paramilitares, ni usen medios violentos para lograr sus metas ni difundan discursos de odio y discriminación (Carbonell, 2006). Así, el derecho de asociación no protege la intención de aquellas personas que busquen agruparse para fines que resulten ilícitos, que en resumidas cuentas dañan la convivencia en sociedad y pueden llegar a vulnerar los derechos de otras personas.

Asimismo, el ejercicio del derecho de asociación no puede ser impedido por ninguna fuerza estatal o fáctica; es más, hay una obligación del Estado de proteger ese derecho ante cualquier amenaza que impida su ejercicio. Por otro lado, cuando se pretenda asociar para ser parte de los asuntos políticos, se debe cumplir con la característica de ser ciudadano; a saber, la CPEUM hace una acotación respecto a los sujetos que pueden ejercer el derecho de asociación para abordar temas políticos: solo si las personas cumplen con el requisito de ser ciudadanas tienen la posibilidad de ejercer su derecho de asociación —tanto en el ámbito de la conducta de acción como en el de la alternativa de acción— a fin de participar políticamente en el foro público.

La Constitución hace una restricción respecto a los sujetos que pueden asociarse con el objeto de ser partícipes de los asuntos políticos del país; de ahí que resulte esencial remitirse a los artículos 34 y 35 constitucionales. El primero de ellos señala los requisitos que la persona debe cumplir para ser ciudadana; el segundo menciona los derechos de la ciudadanía,

entre los que se encuentran el de asociarse individual y libremente, de forma pacífica, en los asuntos políticos del país. Así, en ambos artículos se hace énfasis en que solo los ciudadanos pueden agruparse para participar en los asuntos políticos del país, quienes deben hacerlo por su propia voluntad. De tal forma que, de una lectura integral de los artículos constitucionales hasta ahora mencionados, se puede deducir que la CPEUM solo faculta a la ciudadanía para participar en los asuntos políticos del país mediante el ejercicio del derecho de asociación.

En esa línea, la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó que uno de los mecanismos para que los ciudadanos ejerzan su derecho de asociación para participar en los asuntos políticos del país es el de la figura de los partidos políticos. En efecto, los partidos son

formas de asociación ciudadana que coadyuven al desarrollo de la vida democrática, cultura política, a la creación de una opinión pública mejor informada y que serán un medio para la participación, el análisis, discusión y resolución de los asuntos políticos de la ciudad. (Jurisprudencia 62/99, 1999, p. 565)

De ahí que los partidos políticos sean entes que se constituyen para que solo los ciudadanos puedan participar en los asuntos políticos; son el resultado del ejercicio del derecho de asociación de la ciudadanía para ser partícipe en los temas del foro público.

Ante el papel que desempeñan los partidos políticos en el país, la Constitución regula su creación, participación y disolución en su artículo 41, que a grandes rasgos regula el derecho de asociación de los ciudadanos a integrar partidos que no solo les permitan acceder al poder mediante la competencia electoral, sino también ser vehículos para que sean parte de los asuntos políticos del país. Así, Miguel Carbonell (2006, p. 839) señala que el derecho de asociación está regulado de forma general en el artículo 9 constitucional, y el artículo 41 regula una forma específica de este que

tiene que ver con la conformación de partidos políticos; ese rubro particular suele denominarse derecho de asociación político-electoral.

De esa manera lo entiende el Tribunal Electoral, pues sostiene que el artículo 9 de la CPEUM consagra la libertad general de asociación como género (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 9, 2022), del cual se desprende, como especie autónoma e independiente, el derecho de asociación político-electoral, consagrado a su vez en el artículo 41, fracción III, párrafo octavo, del mismo ordenamiento. Más aún, distingue el derecho de asociación político-electoral regulado en el artículo 41 constitucional del derecho de asociación de forma genérica, pues el de asociación político-electoral tiene sus propias particularidades, ya que

contemplan el derecho de los ciudadanos a formar e integrar una clase especial de asociación política, que recibe el nombre de agrupación política nacional, a través de la cual se propende al establecimiento de mejores condiciones jurídicas y materiales para garantizar a los ciudadanos el ejercicio real y pleno de sus derechos políticos, en condiciones de igualdad, con orientación particular hacia los derechos políticos de votar y ser votado con el poder de la soberanía que originariamente reside en ellos, en elecciones auténticas, libres y periódicas, por las que se realiza la democracia representativa, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. (Jurisprudencia 61/2002, 2002, p. 25)

De ahí que el derecho de asociación político-electoral tutele que los ciudadanos puedan agruparse para conformar organizaciones políticas que tengan personalidad jurídica, característica que le permitirá a la organización tener las condiciones para convertirse en una plataforma que sirva a la ciudadanía para ejercer sus derechos políticos. Asimismo, el derecho de asociación político-electoral, al permitir a los ciudadanos conformar organizaciones políticas, logra que estos participen en la democracia mediante las elecciones, pues tales agrupaciones se convierten en vehículos para

que compitan por cargos de elección popular en elecciones libres, por medio del ejercicio del sufragio universal.

En ese sentido, el Tribunal enfatiza que “el derecho de asociación en materia político-electoral está en la base de la formación de los partidos políticos y asociaciones políticas” (Jurisprudencia 25/2002, 2002, pp. 21-22). En efecto, razona que, a partir de lo que señala el artículo 35 constitucional, fracción III, los ciudadanos tienen el derecho de agruparse para ser parte de los asuntos políticos del país y, con ello, propiciar el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la conformación del gobierno. De ahí que el derecho de agruparse para ser parte de los asuntos políticos del país en un Estado constitucional democrático conlleve permitir que los ciudadanos se agrupen para conformar asociaciones o partidos políticos; de lo contrario, el derecho a ser votado se socavaría, porque los partidos son los entes por excelencia que permiten a los ciudadanos ser votados.³

Por lo anterior, para el Tribunal Electoral, el derecho de asociación en materia político-electoral refleja su ejercicio en que los ciudadanos puedan conformar partidos. Al constituir organizaciones políticas, la ciudadanía debe cumplir con ciertos requisitos establecidos por ley para convertirse en partidos políticos, los cuales son entes con personalidad jurídica que ayudan a la representación política; de ahí la importancia de que cumplan a cabalidad los requisitos que el ordenamiento jurídico impone (Tesis XXXVI/99, 1999). Ahora bien, dichos requisitos en ningún momento restringen el derecho de asociación, sino que cumplen la función de satisfacer y atender al sistema electoral mexicano (Tesis P. XXVIII/2009, 2009).

Aunado a ello, en el asunto SUP-JDC-805/2013 se planteó al Tribunal Electoral dar contenido al alcance que debían tener los actos tendentes a acreditar los requisitos para conceder el registro a la entonces organización

³ Esta jurisprudencia no tenía en cuenta las candidaturas independientes, de ahí que concluye que los partidos políticos son los entes por excelencia para que los ciudadanos puedan ser votados.

Democracia e Igualdad Veracruzana como partido político de Veracruz. Al resolverlo, el TEPJF consideró que

los ciudadanos tienen derecho a asociarse, que una forma de hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país es mediante la constitución y registro de una asociación política, y que para obtenerlos se exigen determinados requisitos. En ese contexto, se colige que a los ciudadanos que quieran constituir y registrar una asociación política les es aplicable la interpretación pro persona al ser la que otorga mayor garantía a su derecho de asociación. (Sentencia SUP-JDC-805/2013, 2013, pp. 33-34)

Por tanto, para la evaluación del cumplimiento de los requisitos a fin de conformar partidos políticos, las autoridades electorales deben aplicar el principio propersona, lo que significa que la autoridad debe buscar la mayor protección para el ejercicio del derecho de asociación político-electoral y observar a mayor detalle cómo los ciudadanos logran acreditar los requisitos para ser asociación política.

Ahora bien, el derecho de asociación político-electoral

encuentra su límite lógico, natural y jurídico en el momento que queda satisfecho ese propósito, lo cual se consigue cabalmente a través de la afiliación y militancia en una agrupación política, y con ello se colma el derecho de asociación, de modo que la afiliación simultánea a diferentes agrupaciones de esta clase, no está respaldada por la prerrogativa ciudadana expresada en el citado artículo 9°. (Jurisprudencia 61/2002, 2002, p. 25)

Esto es, el derecho de asociación político-electoral se culmina mediante el acto de afiliarse a la organización política de su interés; no obstante, la ciudadanía solo puede afiliarse a una agrupación de esa clase.⁴ Así, cuando

⁴ Es constitucional que los ciudadanos se afilien única y exclusivamente a un partido político, con la finalidad de proteger los principios democráticos y los derechos de terceros. La razón de ello

un ciudadano ejecuta su adhesión a una agrupación, está ejerciendo su derecho de afiliación.

De tal manera, el derecho de asociación político-electoral tutela que los ciudadanos puedan conformar asociaciones o partidos políticos, mientras que el derecho de afiliación es el poder que tiene la ciudadanía para integrarse de forma libre e individual a las agrupaciones y los institutos políticos, por lo que, para haber afiliación, debe existir un instituto político reconocido. Así, el derecho de afiliación se erige en una prerrogativa con sus propias peculiaridades; el Tribunal Electoral reconoce que es un derecho más específico que el de asociación en general, en la materia electoral (Jurisprudencia 24/2002, 2002).

Por tanto, el derecho de afiliación comprende la potestad de formar parte de las asociaciones y los partidos políticos de forma libre e individual, con todos los derechos inherentes que contempla y la posibilidad de ratificar o conservar su afiliación. Asimismo, el derecho de afiliación conlleva la potestad de no formar parte de las asociaciones y los partidos políticos por su propia voluntad, así como la facultad para que la ciudadanía, de forma libre, decida dejar de pertenecer a estos.

Del mismo modo, ese derecho de afiliación únicamente puede ser ejercido por ciudadanos mexicanos, por lo que solo las personas que cumplan con la característica de ser ciudadanas y tener la nacionalidad mexicana podrán afiliarse de forma libre e individual al partido de su preferencia. Más aún, el derecho de afiliación debe ejercerse por medio de los institutos políticos y cumplir con los requisitos que imponga el legislador; por ende, debe ceñirse a una serie de formalidades para que su ejercicio tenga efectos en la esfera jurídica del ciudadano. Una de esas

radica en que, si se permitiera afiliarse a más partidos, habría poco compromiso con la ideología y el programa de dichos institutos. Asimismo, si se permitiera más de una afiliación a distintas fuerzas políticas, entonces los ciudadanos podrían competir por cargos de elección popular en más de un partido, lo cual sería contrario al papel que desempeñan esos organismos en el sistema electoral del país (Tesis XIX/2019, 2019).

formalidades consiste en que debe haber un acto administrativo o jurisdiccional que lo vele.

Asimismo, el Tribunal Electoral, al resolver impugnaciones respecto al conocimiento de qué afiliación debe prevalecer en caso de que un ciudadano busque formar parte de dos partidos políticos, sostuvo que la afiliación

representa una expresión de voluntad que debe exteriorizarse en la forma y modalidad que establece la ley y el Instructivo, como la suscripción de distintos documentos y la entrega de otros documentos personales que permitan identificarlos y advertir su voluntad para adherirse a la organización. (Sentencia SUP-JDC-1632/2020, 2020, p. 22)

Así, el Tribunal sostuvo que la voluntad para ejercer el derecho de afiliación debe tener pruebas que permitan su exteriorización, las cuales son impuestas por la ley; básicamente, consisten en que los partidos políticos tengan un documento que acredite la voluntad del ciudadano de afiliarse.

Por todo lo anterior, el derecho de afiliación tiene como ámbito de ejercicio el requisito indispensable de que la personalidad política de la agrupación esté reconocida, mientras que el derecho de asociación político-electoral tiene como ámbito de ejercicio, para su primer paso, que los ciudadanos busquen crear un ente jurídico que les permita participar en la vida electoral y ser un vehículo para acceder al poder. Así, la ley desempeña un papel determinante para ejercer esos derechos, porque están en juego otros valores, como el acceso al poder en una sociedad democrática.

Con base en lo descrito en las líneas anteriores, se conoce el alcance del derecho de asociación de forma genérica, y de forma particular se describe el derecho de asociación político-electoral, que tiene sus propias características, así como una estrecha relación con el derecho a afiliarse a fuerzas políticas. Dicho esto, se tiene descrito el bien jurídico protegido para justificar que las organizaciones gremiales no puedan intervenir en la conformación de partidos políticos, pues esa prohibición hacia los gremios

tiene como sustento la protección al derecho de asociación en materia político-electoral. De ahí que proceda hablar más en profundidad acerca de la prohibición señalada.

Intervención sindical en la conformación de partidos políticos. Razones para prohibirla

Es cierto que en muchos países hay una estrecha relación entre las organizaciones gremiales y los partidos políticos; tan es así que las primeras llegan, válidamente, a conformar organizaciones políticas para acceder al poder. Esto es, las organizaciones gremiales, como personas morales, deciden agruparse para conformar partidos políticos, decisión que se ve respaldada por su ordenamiento jurídico, que faculta no solo a los ciudadanos, sino también a estas a crear fuerzas políticas. Es más, hay una simbiosis profunda entre las organizaciones gremiales y los partidos políticos, pues los recursos de las primeras —por ejemplo, económicos y materiales— pueden destinarse válidamente a financiar a los segundos.

En efecto, en el mundo sobran ejemplos de dicha relación. En Inglaterra, el Partido Laborista está compuesto por organizaciones de trabajadores de cualquier índole y, de igual forma, cuenta con una cantidad considerable de asociaciones de profesionistas que lo respaldan. En Brasil, el Partido de los Trabajadores, en su origen, tuvo como principal integrante a la Conferencia de las Clases Trabajadoras, que tiempo después evolucionó en la Central Única de Trabajadores; hoy en día se conforma de variados sindicatos. En España, el también denominado Partido de los Trabajadores tuvo como principal integrante y soporte al Sindicato Andaluz de Trabajadores.

Por ello, en el mundo hay una gran cantidad de partidos políticos conformados por organizaciones gremiales. En México, después de la etapa posrevolucionaria y tras la creación de un partido único, diversas organizaciones gremiales sindicales fueron incluidas en la estructura de este. Sin embargo, no es que las organizaciones gremiales fueran los actores

determinantes en dar vida al partido único, sino que contaban con un espacio reservado dentro del mismo para acceder a una cuota de poder. Dichas organizaciones pasaron a conformar uno de los famosos “sectores” del partido.

A ese fenómeno político se le conoce como corporativismo, concepto que consiste en ser “un sistema de grupos de interés en el que éstos se agrupan en organizaciones nacionales, que están especializadas, jerarquizadas y que además poseen cierto monopolio de representación” (Lijphart, 2000, p. 165), situación que sucedió en México, pues el partido único —que sería después el hegemónico— agrupó, entre otros, a organizaciones gremiales para que ayudaran en la generación del voto ciudadano, en la presentación de candidatos y en garantizar que sus afiliados apoyaran incondicionalmente al partido, ya que a cambio la organización tendría sus cuotas de cargos públicos con las siglas del partido político y sus voces respecto a la implementación de políticas públicas serían escuchadas (Cossío, 2008, pp. 40-43).

Dicho sistema corporativista estatal cooptó a las organizaciones gremiales, las cuales vulneraban los derechos políticos de sus agremiados, porque los orillaban a elegir siempre al partido como opción política, pues de no hacerlo sufrirían repercusiones, como la expulsión del gremio o la pérdida del trabajo. Ese sistema poco democrático permitió que el partido único pudiera conservar el poder por décadas y que las organizaciones gremiales tuvieran sus cuotas de poder, a pesar de atropellar los derechos de sus agremiados.

No obstante, la alternancia democrática del inicio del milenio permitió debilitar al corporativismo mediante el respeto individual de los derechos políticos de los agremiados, así como la pérdida de las cuotas de poder de dichas organizaciones (Cruz, 2014). Esa fue una primera etapa en la limitación de la injerencia de las organizaciones políticas en los partidos políticos.

En otro momento, tras una disputada elección presidencial en 2006, la democracia mexicana tuvo como saldo un ganador con apenas 0.56 % de

ventaja, lo que trajo como secuela el desconocimiento de los resultados electorales por parte de la izquierda mexicana, al acusar de fraude electoral (Meyer, 2015). Así, en ese contexto, las fuerzas políticas impulsaron una reforma político-electoral para sancionar actos y regular la participación de los actores políticos que durante la elección de 2006 provocaron resultados beneficiosos para unos y perjudiciales para otros, en una elección reñida y con una sociedad polarizada.

Dicha reforma constitucional dio como resultado un nuevo modelo de comunicación política, nuevas formas de financiamiento público, así como una ampliación en la gama de facultades de los órganos electorales, entre otros aspectos. Asimismo, en la exposición de motivos y la discusión de la reforma, los legisladores vertieron una serie de argumentos para sostener que esta tenía como uno de sus principales propósitos frenar los poderes fácticos que intervinieron en la elección presidencial de 2006, para que en futuras elecciones se abstuvieran de ser factores que inclinen la balanza en la contienda electoral.⁵

Los poderes fácticos son aquellos entes o instituciones que han influido o influyen directamente en las decisiones gubernamentales porque ejercen una cuota de poder (González, 1977, p. 46). Así, con esa reforma, los legisladores buscaron frenar la actuación de los poderes fácticos y su

⁵ Durante el debate legislativo surgió la preocupación de regular los poderes fácticos, porque se habían entremetido en las elecciones federales. Así lo reflejó el senador Arturo Nuñez, quien señaló que “nuevos problemas que se fueron acumulando sin encontrar soluciones, precampañas no reguladas, injerencia presidencial indebida, manipulación gubernamental de la pobreza y la marginación mediante la compra del voto, espotización de la comunicación política, propaganda negativa, predominio del dinero y de poderes fácticos a la captura del Estado en la génesis de los poderes públicos sustentados en la elección, llevaron al país a una severa crisis de legitimidad que ha implicado graves retrocesos y que ha dividido políticamente a los mexicanos, acentuando la polarización que deriva de la brutal desigualdad social” (Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2008, pp. 115-116).

Asimismo, el senador Pablo Gómez enfatizó que la reforma político-electoral era “un acto emancipatorio, y creo que deben venir otros actos emancipatorios para que los poderes fácticos, como se denominan, no tengan la fuerza política que hoy tienen” (Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2008, p. 129).

influencia para dictar ganadores o perdedores en la contienda electoral.⁶ De esa manera, entre otras medidas, y derivado de esa búsqueda, aprobaron la prohibición constitucional de que las organizaciones gremiales no pudieran conformar partidos políticos.

En efecto, los legisladores asumieron, sin dar explicaciones, que las organizaciones gremiales pertenecen a los poderes fácticos. Ello, en gran medida, porque representan una serie de intereses que pondrían de por medio en la democracia para su beneficio, con la finalidad de establecer su agenda e influir en la toma de decisiones (Hodder y Edwards, 2015). Dichas organizaciones, para defender su agenda y alcanzar el poder, apoyan o denigran a ciertas políticas.

De tal forma, la reforma constitucional de 2006 dio como resultado el artículo 41, base I, párrafo segundo, de la CPEUM, el cual señala que “quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, base I, párrafo segundo, 2022); de igual forma, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 453, sanciona a las organizaciones ciudadanas que pretendan convertirse en partidos políticos cuando “permitan que en la creación del partido político intervengan organizaciones gremiales u otras con objeto social diferente a dicho propósito” (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 453, 2022).

Los sujetos que están constreñidos a la prohibición constitucional son las organizaciones gremiales; de ahí que resulte crucial saber qué se

⁶ Pablo Casanova sostuvo que los poderes fácticos eran los caudillos y caciques locales, el ejército, el clero, los latifundistas y los empresarios nacionales o extranjeros. En específico, la reforma constitucional versó acerca de regular las concesiones de los medios de comunicación, como las televisoras. Así lo dejó entrever la legisladora Mónica Fernández cuando señaló que “ya que antes se había visto la perniciosa y definitiva presencia del dinero masivo y de dudoso origen, sobre todo en las precampañas que carecían absolutamente de toda regulación, de la intromisión de los poderes fácticos como los medios de comunicación” (González, 1977, p. 46).

entiende o quiénes son estas, porque son ellas las que tienen prohibido participar en la creación de partidos políticos, así como afiliarse colectivamente. Esa es una tarea nada sencilla, porque ni en el debate legislativo para introducir esa prohibición en el texto constitucional ni en el ámbito jurisdiccional que ha abordado temas de la misma línea se ha discutido acerca de dotarle de contenido definido a ese concepto; se ha hecho conforme se presentan asuntos que encuadran en el tema.

Así, resulta necesario dilucidar ese término, y para ello es preciso echar mano de distintas fuentes y leyes de los ordenamientos mexicanos. A saber, las organizaciones gremiales son agrupaciones constituidas para definir, expresar, promover y representar los intereses y las preferencias de conjuntos de individuos que comparten una posición similar. Por ende, los trabajadores, los profesionistas, los agricultores, los empresarios, los maestros y los burócratas se agrupan entre ellos para constituir organizaciones que representen sus intereses (Tirado, 2015).

En efecto, *organizaciones gremiales* es un concepto genérico que agrupa a personas de una misma profesión u oficio. Así, al congregarse en conjuntos que comparten una actividad profesional, buscan crear asociaciones que tengan su propia personalidad jurídica y, con ello, defiendan y promuevan sus intereses, además de que les permitan tener mayor presencia para ser escuchadas. Derivado de ello, hay coaliciones o sindicatos de trabajadores, al igual que asociaciones de patrones y colegios o barras de profesionales, agrupaciones que son subespecies del concepto *organización gremial* que van a tomar el nombre y la personalidad de su actividad profesional y de la regulación jurídica que tenga. Una de esas subespecies son los entes jurídicos que agrupan a trabajadores y se denominan sindicatos.

Las personas que acreditan y se ostentan como trabajadores en una relación laboral tienen el derecho de asociarse para defender sus intereses ante su contraparte, los patrones. Los trabajadores, al reunirse en defensa de sus intereses, buscan crear personas jurídicas que los protejan y los unan, las cuales van a ser sujetos de derechos y obligaciones y van a

gozar o no de reconocimiento jurídico para ser representantes formales de los trabajadores.

De tal manera, la Ley Federal del Trabajo (artículo 356, 2022) reconoce tanto a las coaliciones y los sindicatos como a las figuras pertinentes para agrupar a trabajadores que buscan defender sus beneficios. En específico, dicha ley señala, en su artículo 355, que un sindicato es una asociación de trabajadores o patrones constituida para el estudio, el mejoramiento y la defensa de sus respectivos intereses, el cual goza de personalidad jurídica y, una vez concluidos los procesos para su reconocimiento, es el único ente que tiene ciertas prerrogativas para beneficio de los trabajadores.⁷

Por todo ello, los sindicatos, al ser una subespecie de las organizaciones gremiales, entran en la prohibición constitucional de no poder crear partidos políticos. Así, los sindicatos, al ser una agrupación que une a los trabajadores, tienen prohibido crear entes de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, como lo son los partidos políticos. Por tanto, uno de los sujetos que abarca dicha prohibición constitucional son los sindicatos. Asimismo, hasta fechas recientes, los sindicatos han sido los únicos sujetos de estudio de esa prohibición por parte del Tribunal Electoral.

Ahora bien, la prohibición constitucional abarca la acción de intervención. Así, la acción no permitida para las organizaciones gremiales es intervenir en la creación de entidades de interés público, como lo son los partidos políticos. Ante ello, surge la cuestión de saber el contenido y alcance de lo que se entiende por intervención, porque ese acto es justo el que se prohíbe; esto es, la Constitución prohíbe que las organizaciones gremiales puedan tener algún tipo de intervención en la creación de partidos políticos.

⁷ Los sujetos de los contratos individuales de trabajo son el trabajador y el patrón —el primero necesariamente ha de ser persona física; el segundo puede ser persona moral o física—, mientras que los sujetos de los contratos colectivos de trabajo son el sindicato y la empresa; es decir, siempre personas morales. Así, solo los sindicatos pueden celebrar el contrato colectivo de trabajo, acto jurídico que dicta las normas que regulan las relaciones laborales (Barquet, 2020).

Así, en los asuntos SUP-JDC-2665/2008 y SUP-JDC-2670/2008, al Tribunal Electoral se le planteó, por primera vez, el estudio de la supuesta participación de un sindicato para lograr que la agrupación política nacional Rumbo a la Democracia alcanzara su registro como partido político; de ahí que la Sala Superior dilucidara el significado del concepto *intervención*, pues es la acción que los sindicatos tienen prohibido realizar en la creación de partidos políticos.

En ese asunto, la Sala Superior concluyó que la intervención debe entenderse como sinónimo de injerencia, la cual consiste en una acción que “alude a tomar parte en un asunto, y con ello, implica la acción de mediar, interceder o interponerse, por lo que debe materializarse mediante un actuar positivo” (Sentencia SUP-JDC-2665/2008, 2008, p. 175). De tal suerte que la participación que está prohibida está catalogada en las acciones positivas, que necesariamente significan una acción por parte de las organizaciones gremiales. Por ello, la prohibición constitucional consiste en que las organizaciones gremiales, en este caso los sindicatos, no pueden realizar actos tendentes a buscar la creación de partidos políticos.

Más aún, para el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, una acepción del verbo *intervenir* es la concerniente a ‘tomar parte en un asunto’. Asimismo, el magistrado Reyes Rodríguez enfatiza que la intervención gremial incluye una serie de acciones por parte de las organizaciones gremiales en la conformación de partidos políticos:

En esa línea, debe señalarse que la intervención gremial en actividades de formación de partidos no se reduce a la mera participación de personas con esas características, sino a un actuar de carácter relevante y proactivo con conductas que impliquen la dirección, el control, el mando, la decisión, la censura, la limitación o la suspensión. (Sentencia SUP-RAP-81/2020, 2020, p. 84)

Así, surge la siguiente pregunta: ¿cuáles son los actos que realizan las organizaciones gremiales que son considerados intervencionistas en la creación de partidos políticos?, la cual resulta muy amplia, porque son prácticamente todas las acciones positivas que un sindicato ejecuta en la búsqueda de la conformación de un partido político. Sin embargo, hasta ahora el TEPJF ha analizado si los sindicatos influyeron en la creación de partidos políticos cuando prestaron sus instalaciones para recabar firmas ciudadanas; si financiaron la organización de actividades tendentes a conseguir el registro como partidos políticos, o si los dirigentes sindicales, al sumarse a una asociación de esta índole, influyeron para que esta consiguiera ser fuerza política. Todos ellos son ejemplos que encajan en la definición del término *intervención por parte de los sindicatos*.⁸

Ahora bien, el impedimento establecido en la ley se aplica a los sujetos que encajan en la definición de *organización gremial*. La prohibición constitucional limita a esas personas morales la intervención en la creación de partidos políticos, por lo que resulta necesario saber cuándo se puede imputar a las organizaciones gremiales la acción de intervenir y cuándo los integrantes de estas actúan en ejercicio de su derecho de asociación político-electoral en la formación de partidos políticos. Así, es fundamental que las autoridades desarrollen herramientas para dilucidar esta cuestión.

Por lo tanto, el escenario ideal para acreditar la intervención de las organizaciones gremiales es que haya pruebas de ello por medio de actos jurídicos que manifiesten su actuación y voluntad en la creación de partidos políticos. En específico, los sindicatos lo realizan por medio de sus órganos o sus representantes, mediante actos jurídicos que así lo mandatan; así, si los integrantes y dirigentes sindicales actúan en representación o a nombre del sindicato, media un acto jurídico que los faculta para ello.

⁸ Para el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, la intervención gremial conlleva que las organizaciones gremiales busquen tener el control de las asociaciones que aspiran a ser partidos políticos; esto es, las organizaciones gremiales se constituyen como las dominantes y las asociaciones políticas como las dominadas (Sentencia SUP-RAP-81/2020, 2020, p. 85).

De ahí que, si los miembros u órganos del sindicato actúan para conformar un partido político como entes de la persona moral —como lo es el sindicato—, sería sencillo acreditar la intervención de este último si media un acto jurídico que estipule que los representantes e integrantes del sindicato están facultados para hablar y actuar por esta agrupación en la conformación de un partido político (Barquet, 2020).

Sin embargo, el Tribunal Electoral reconoce la dificultad para acreditar el tema de la intervención gremial, porque es difícil conocer cuándo una persona moral, como los sindicatos, faculta a personas para que actúen a nombre suyo y por voluntad propia para influir en la conformación de partidos políticos. En efecto, como personas morales, los sindicatos se conducen por medio de actos jurídicos, los cuales manifiestan su actuación y voluntad; no obstante, en la práctica, los sindicatos influyen en la conformación de partidos políticos sin que medie acto jurídico alguno, pero no por ello deja de existir su influencia.

Ante tal panorama, el TEPJF ha creado una serie de supuestos de intervención gremial; de ahí la importancia que el Tribunal da a las presunciones para acreditar la injerencia sindical. Una de esas presunciones consiste en que las actividades proselitistas de alguna fuerza política sean organizadas por sindicatos, caso en el que se presume la coacción hacia los agremiados para su asistencia, dado que este tipo de reuniones se apartan de la finalidad de las organizaciones gremiales. Más aún, son sancionables las actividades sindicales de carácter electoral, porque generan influjo, lo cual es contrario a la libertad del voto (Tesis III/2009, 2009), pues existe la presunción de que los agremiados son convocados a ese tipo de actividades para que se decanten por la preferencia a la que acuden a apoyar en el acto (Sentencia SUP-REP-119/2019, 2019, pp. 11-15).

En esa línea, el TEPJF sostiene que no es necesario demostrar la coacción o el influjo contrario a la libertad del voto por medios coercitivos, porque a pesar de que no existe una relación de suprasubordinación en las relaciones sindicales, tampoco es una relación igualitaria, porque los tra-

bajadores pueden obtener ciertos beneficios o, en su defecto, perder prerrogativas en función de su participación en actividades sectoriales.⁹

De tal manera, el Tribunal Electoral considera que la intervención sindical en actos electorales genera una presunción de que los agremiados no pueden decidir libremente acerca de su preferencia política, debido a que pueden estar en juego condiciones de privilegios o represalias, que no necesariamente se presentan por medios coercitivos pero, a juicio del TEPJF, generan un flujo contrario a su voluntad que afecta la autonomía del ejercicio del derecho al voto activo.

No obstante el esfuerzo de la Sala Superior, en su voto particular, el magistrado Reyes Rodríguez hizo un análisis de la negación del registro a la asociación política Grupo Social Promotor de México, en el cual estudió el tipo de responsabilidad a la que sería sujeta el sindicato por su injerencia en la creación de un partido político. En concreto, propuso que se puede imputar a los sindicatos la intervención en la creación de partidos políticos cuando

se implique directamente o que se haga suponer razonablemente la intervención de una organización o corporación, a partir una especie de agencia o de dirección, en el entendido de que los hechos serán responsabilidad de los sindicatos cuando se cometan en nombre, por cuenta, en beneficio, bajo la dirección, o bajo el control de la persona moral, o de sus dirigentes. (Sentencia SUP-JDC-2511/2020, 2020, p. 90)

Para el magistrado Reyes Rodríguez, al acreditar la intervención sindical, no es necesario que medie un acto jurídico para que sus dirigentes

⁹ Es cierto que los trabajadores pueden obtener beneficios si acuden al llamado de los sindicatos. Ello es así porque estos últimos, al ser los únicos que pueden celebrar el contrato colectivo de trabajo, en este pueden poner la cláusula de exclusión por admisión, que se encuentra regulada en el artículo 395 de la Ley Federal del Trabajo y consiste en que el patrón admitirá exclusivamente como trabajadores a quienes sean miembros del sindicato contratante.

o integrantes actúen por voluntad y a nombre del sindicato a fin de crear fuerzas políticas. Lo anterior, porque puede ser que el sindicato encuentre beneficios o sus dirigentes controlen la nueva fuerza política, sin que medie un acto jurídico que los faculte a hablar por el sindicato. De tal manera que el magistrado Reyes Rodríguez reconoce que, aunque jurídicamente no haya prueba de que el sindicato intervino en la conformación de un partido político, de manera fáctica, los integrantes y dirigentes de este sí actuaron como persona moral en la intervención para crear un partido.

Por otro lado, la otra acción prohibida para las organizaciones gremiales es afiliar colectivamente, concepto que debe “leerse como la afiliación automática de un ciudadano a un determinado partido político, por la sola pertenencia a una institución, empresa, sindicato, etcétera” (Sentencia SUP-JDC-514/2008, 2008, p. 22); esto es, la afiliación colectiva o corporativa consiste en que un ciudadano, al pertenecer a una asociación, automáticamente queda afiliado a un partido político.

Así, la afiliación corporativa es contraria al derecho de afiliación individual en materia político-electoral, el cual es la base para la conformación de partidos políticos, que, a su vez, son el cimiento para la consolidación y la formación del Estado democrático y constitucional. Ante ello, el legislador proscribió la afiliación corporativa, porque es contraria a la máxima de que los ciudadanos, de forma libre e individual, acuden a conformar y adscribirse a fuerzas políticas.¹⁰

¹⁰ En el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores respecto a esa prohibición, se expuso lo siguiente: “la otra reforma propuesta al párrafo segundo de la Base I del artículo en comento, se considera necesaria y justificada a la luz de las negativas experiencias que se han vivido en años recientes. Si nuestra Constitución ya establece la obligatoriedad de que la afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos se realice en forma libre e individual, inaceptable resulta que organizaciones gremiales de cualquier tipo, u otras ajenas al sistema de partidos, intervengan, de manera apenas encubierta, en la formación de nuevos partidos y en los procesos para el registro legal de los mismos. Por ello, estas Comisiones Unidas consideran que es de aprobarse la propuesta contenida en la Iniciativa” (Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2008, p. 64).

Ahora bien, la Sala Superior del Tribunal Electoral, al resolver el asunto acerca de la solicitud para que la organización denominada Partido Mexicano Rumbo a la Democracia alcanzara su registro como instituto político, sostuvo que, para demostrar la afiliación corporativa, antes debe comprobarse la intervención de la organización gremial; esto es, para el TEPJF,

el constituyente permanente estableció una presunción en el sentido que la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente a la creación de partidos, en la conformación de una nueva opción política implica una práctica de afiliación colectiva, lo cual se encuentra prohibido a nivel constitucional. (Sentencia SUP-JDC-514/2008, 2008, p. 16)

Así, para que se demuestre esa presunción,

es necesario que se parta de un hecho conocido (intervención de organizaciones gremiales) y que de él se derive como consecuencia única, fácil, ordinaria, sencilla y natural, el pretendido conocimiento del hecho desconocido (afiliación colectiva). En ese orden de ideas, es indispensable que se encuentre acreditado de manera plena y fehaciente el hecho conocido, esto es, la intervención de una organización gremial en la conformación de un partido político, pues de lo contrario, tal presunción no puede actualizarse. (Sentencia SUP-JDC-514/2008, 2008, p. 201)

Aún más, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134, y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone lo siguiente: “en el segundo párrafo de la Base I la Minuta propone diversas adecuaciones cuyo propósito común es fortalecer la calidad que nuestra Constitución establece para los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos; por ello se proscribe de manera expresa la intervención de organizaciones gremiales o de cualquier otra con objeto social distinto al de formar y registrar un partido político, en los procesos ciudadanos que la ley establece para tal efecto. En correspondencia con lo anterior se proscribe también la afiliación corporativa a los partidos” (Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2008, p. 193).

De ahí que, para acreditar la afiliación colectiva, deba comprobarse primero la intervención gremial, una tarea nada sencilla, a pesar de que el Tribunal Electoral ha desarrollado una serie de presunciones para tenerla por probada. Dichas presunciones se rigen más por la cantidad de ellas acumuladas que por su determinancia, pues estas pudieron acreditar la intervención del SNTE en la asociación Grupo Social Promotor de México, porque había mayor porcentaje de financiamiento y de afiliados por parte del Sindicato. El caso contrario se presentó con Fuerza Social por México, pues no se acreditó la intervención gremial, porque hubo menos porcentaje de participación de la CATEM en la formación de la asociación política en cuestión.

Por lo anterior, es necesario dilucidar una herramienta que permita conocer cuándo hubo una intervención gremial y cuándo se presentó un ejercicio de libertad del derecho de asociación político-electoral de forma individual, herramienta que permite separar esas dos cuestiones, porque las presunciones *per se* son incapaces de arrojar luz respecto al tema. Las presunciones solo se basan en su cantidad y no en su determinancia para conocer en qué grado pudo una organización gremial intervenir en la conformación de un partido político. No basta una suma de presunciones ni decantarse por el mayor porcentaje de supuestos de una presunción, sino que se debe poner atención en la relevancia de los actos tendentes a crear partidos políticos.

Estándar para la acreditación de la intervención gremial

La Sala Superior del TEPJF, al resolver los asuntos de Fuerza Social por México, Redes Sociales Progresistas y Grupo Social Promotor de México, echó mano de una herramienta para acreditar la intervención gremial de algunos sindicatos en la conformación de estas agrupaciones. Dicha herramienta consistió en buscar acreditar si se dieron o no una serie de presunciones que permitieran conocer la injerencia sindical en la conformación de esas asociaciones políticas que aspiraban a ser partidos políticos.

Concretamente, en el asunto de Grupo Social Promotor de México, al cual le negaron su registro como partido político por tener acreditada la intervención del SNTE, el Tribunal Electoral argumentó que, por medio de indicios o hechos secundarios, se puede validar la injerencia de los gremios en la conformación de las fuerzas políticas. Asimismo, con el argumento de que lo ordinario se presume y lo extraordinario se prueba, sostuvo que en la conformación de Grupo Social Promotor de México hubo más aspectos extraordinarios que ordinarios; los extraordinarios fueron producto de la injerencia del Sindicato.

De ahí que, en un plano ideal, lo ordinario en la conformación de Grupo Social Promotor de México debió consistir en que hubiera una heterogeneidad ciudadana en sus afiliaciones y en el recibimiento de su financiamiento, consistente en que los ciudadanos no fueran catalogados mediante un solo grupo de pertenencia o actividad, como formar parte de una asociación religiosa o de trabajadores. Sin embargo, 57.00 % de las aportaciones pecuniarias y una alta participación de agremiados son relacionadas con el SNTE, lo cual, a los ojos de los magistrados, era un hecho extraordinario que presumía una probable injerencia de los sindicatos en la formación de Grupo Social Promotor de México.

Así, la Sala Superior consideró que Grupo Social Promotor de México debió probar la razón de que los afiliados al SNTE tuvieran una considerable participación en la misma organización; todo ello, mediante la postura de que lo extraordinario se prueba. Asimismo, en ese sentido, dejó claro que una considerable participación de afiliados a un sindicato en la conformación de una fuerza política es una presunción fuerte de que hay una intervención de una organización gremial; esto es, para el Tribunal Electoral, lo determinante para acreditar la intervención gremial fue el hecho de que hubo un alto porcentaje de financiamiento y de afiliación ligada al sindicato de maestros, lo cual representaba un fuerte indicio de que el Sindicato había incurrido en actos tendentes a buscar la creación del partido político.

Por otro lado, al dilucidar la posible participación de la CATEM en la conformación de la asociación política Fuerza Social por México, el Tribunal Electoral sostuvo que la intervención gremial de la Confederación debió estar acreditada de manera plena y fehaciente. En esa línea, argumentó que tanto en el caso de Fuerza Social por México como en el de Redes Sociales Progresistas, a pesar de existir una baja coincidencia de integrantes de esos sindicatos en las fuerzas políticas en cuestión, ello no era motivo suficiente para acreditar que la intervención gremial coaccionó la libertad de asociación individual de los ciudadanos.

Por ello, el TEPJF utilizó criterios contradictorios para acreditar la intervención gremial en una asociación política y no en las restantes. La problemática radica en la diferenciación de dos modelos opuestos, pues mientras en un caso el modelo probatorio consistió en probar fehacientemente la intervención sindical, en otro el modelo se basaba en la fortaleza de los indicios, lo cual, a juicio personal, implica que el primer patrón es muy alto para acreditar y el segundo es más bajo, con la ventaja de demostrarse. Así, puede entenderse por qué en un asunto se probó la intervención gremial y en otro no.

Es cierto que para la Sala Superior resultó muy relevante que hubiera una gran cantidad de afiliaciones y aportaciones pecuniarias de miembros del SNTE para conformar Grupo Social Promotor de México, por lo que, mediante su modelo de reconocer la dificultad de acreditar la intervención sindical, tomó en cuenta la cantidad de indicios que apuntaran a ello. Por ende, si el modelo probatorio se basaba en indicios, entonces resultaba lógico que el Tribunal Electoral concluyera en este asunto que había intervención porque existía un gran porcentaje en los indicios que lo demostraban.

Sin embargo, si se hubiera utilizado el otro modelo, de probar fehacientemente la intervención del Sindicato en este caso, nada hubiera importado que existiera una gran cantidad de afiliaciones y aportaciones a Grupo Social Promotor de México por parte del SNTE, porque ello, por sí solo, no

es una prueba fidedigna ni plena para acreditar la intervención, sino que es un simple indicio. Esto es, si a Grupo Social Promotor de México le aplicaban el patrón probatorio que fue ejecutado a las otras dos fuerzas políticas, entonces tampoco queda demostrada de forma fehaciente la intervención del Sindicato, pues este último modelo es muy alto para acreditarse.

El modelo de probar fehacientemente la intervención sindical es muy difícil de acreditar, pues, como se dijo en el apartado anterior, no existen pruebas contundentes de que las organizaciones gremiales hagan actos tendentes a crear partidos políticos. Con ese modelo, que exige pruebas tan determinantes, sería imposible probar la injerencia gremial, por lo que no solo se puede decir que ambos modelos para resolver son diferencia-dores, sino que el grado de acreditamiento de la conducta sancionable va-ría en función del modelo probatorio a usar, pues mientras en uno es fácil acreditarla, en otro resulta casi imposible.

Por otro lado, aunque el Tribunal no lo sostiene explícitamente, en su interpretación, la prohibición constitucional de la intervención de los gremios tiene el fin de proteger la libertad de asociación político-electoral de los ciudadanos para conformar un partido político. El bien jurídico a proteger es, justamente, la libertad individual que tienen los ciudadanos para ejercer su derecho de asociación en el ámbito electoral, que se daña cuando las organizaciones gremiales intervienen en detrimento de ello.

El derecho de asociación política faculta y protege a las personas para que realicen conductas de acción, entre las cuales están crear asociaciones, ingresar a ellas y su negativa a no pertenecer a alguna; es un derecho tutelado de manera constitucional y convencional que dicta que las personas pueden agruparse para conformar un ente con personalidad jurídica propia que ayude a la promoción y defienda sus intereses. Así, el Estado no puede negar ese derecho a la ciudadanía sin que la ley lo faculte.

De igual manera, hay que dejar claro que no existe una prohibición constitucional ni legal para que a una persona, por pertenecer a una orga-

nización gremial, se le prohíba incorporarse a una asociación política que aspire a ser partido político; esto es, no es excluyente que una persona, al ejercer su derecho de asociación en un gremio, deje de participar en asociaciones de índole política ni viceversa.

Lo anterior es así porque, en primer lugar, el derecho de asociación se ejerce en distintos ámbitos. Cuando una persona decide participar e incorporarse a una organización gremial, está ejerciendo su derecho de asociación en un sentido amplio. Sin embargo, cuando opta por participar en una asociación política, debe cumplir con una serie de requisitos para ejercer su derecho de asociación en materia político-electoral; uno de ellos es que la persona sea ciudadana.

De este modo, se propone que las autoridades tengan un estándar, una herramienta que brinde un piso mínimo para analizar, investigar y acreditar que las organizaciones gremiales intervienen en la conformación de asociaciones políticas que buscan ser partidos políticos. Así, deben tener en cuenta y analizar una serie de elementos imputables a las organizaciones gremiales, los cuales deben ser enunciativos y no limitativos.

Se necesita una herramienta que permita analizar cuándo hay actos imputables a las organizaciones gremiales y cuándo los ciudadanos actúan por su propia y libre voluntad. A continuación se mencionan algunos elementos a considerar, tomando como base los argumentos vertidos en el voto concurrente del magistrado Reyes Rodríguez en el asunto SUP-RAP-81/2020, que resulta relevante porque reconoce que no puede acreditarse la injerencia sindical solo con indicios:¹¹

¹¹ De la discusión de los asuntos planteados, destaca que el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón reconoció que la injerencia sindical no solo puede acreditarse por medio de indicios y que debía tomarse en cuenta una serie de elementos que dieran luz acerca de que el sindicato estaba realizando acciones dominantes sobre la fuerza política aspirante a ser partido político. El magistrado intuyó el grado de facilidad para acreditar la injerencia con el modelo probatorio de indicios, aunque no reconoció que el otro modelo resulta casi imposible de acreditar mediante la lógica de probar fehacientemente. Su propuesta fue rechazada porque el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se inclinó, primero, por analizar las pruebas e indicios que existían y, luego, fijar el modelo probatorio, a pesar de que primero se debió fijar el modelo pro-

- 1) Participación de líderes gremiales. Cuando los dirigentes de una organización gremial se agrupan en la nueva asociación política en nombre de o para beneficio de la organización gremial. Más aún, si estos ocupan cargos de dirección o de decisión en la asociación política usando sus prerrogativas gremiales; todo ello, para beneficio de la organización política. No hay que olvidar que los líderes sindicales tienen un gran poder e influencia en sus respectivos gremios, por lo que se debe analizar si tienen cargos directivos en la organización política y facultades para la conformación de esta, pues, aunque ocupen un mínimo porcentaje de esos cargos, su actuación puede resultar influyente en los actos que la ley señala para que una organización se convierta en partido.
- 2) Financiamiento de la organización gremial. Las autoridades deben probar que la organización gremial dispone, canaliza o destina recursos económicos para que la asociación política realice las actividades necesarias a fin de alcanzar su registro como partido político. Asimismo, si la organización gremial, mediante bienes no pecuniarios, ayuda a que las actividades de la fuerza política se lleven a cabo, por ejemplo, mediante dádivas en especie. El financiamiento debe venir de la persona que representa a la organización gremial o que posea un nexo fuerte con las cúpulas gremiales. Resulta vital que el financiamiento tenga como común denominador la fuente gremial y que el destino sea la búsqueda de financiar el proyecto de un partido político.
- 3) Disposición de bienes muebles e inmuebles al servicio de la asociación política. Cuando la organización gremial ponga a disposición, facilite, preste o done bienes tangibles e intangibles de su patrimonio a los fines de la asociación política, que pueden ser desde bienes materiales —como automóviles o edificios— hasta la promoción de sus derechos de imagen. Tiene que haber una intención de beneficiar a la conforma-

batorio para todos los casos y después analizar las pruebas e indicios. No obstante, el modelo de Reyes Rodríguez brinda ciertos elementos, solo falta desarrollarlos en profundidad.

ción del partido político; además, este debe recibir el apoyo sabiendo que viene del gremio.

- 4) Organización de las actividades proselitistas de las asociaciones políticas por parte de las organizaciones gremiales. Las asociaciones políticas deben realizar una serie de actividades para que puedan cumplir los requisitos de la ley y, con ello, solicitar a la autoridad administrativa electoral constituirse como partido político. Dichas actividades van desde la organización de actos o mítines hasta la distribución de propaganda, las cuales son llevadas a cabo por las organizaciones gremiales.
- 5) Afiliación considerable de agremiados a la nueva fuerza política. Si existe un número considerable de personas que pertenecen a un gremio y también desean formar parte de la nueva organización para ser partido político, deben analizarse con cuidado las razones que subyacen, pues no debe permitirse que hayan sido coaccionadas por su gremio ni que los líderes las hayan conminado a participar para obtener un beneficio o evitar un perjuicio laboral. Lo determinante es que los afiliados gremiales no tengan la mayoría absoluta en la conformación de su base partidaria ni en los puestos reales de decisión.

Ahora bien, la coincidencia de que los afiliados a una organización gremial —por ejemplo, un sindicato— estén también afiliados a una asociación política que aspira a ser un partido político merece un análisis especial; esto es, no basta que haya una considerable o alta coincidencia, como lo sostiene el Tribunal Electoral, sino que se debe acreditar que la intervención gremial vulnera la libertad de asociación político-electoral de sus agremiados.

Así, debe analizarse cuándo la intervención de algún gremio coacciona a sus agremiados para que estos decidan dar su apoyo en la conformación de una fuerza política, o bien influye para que sus integrantes decidan afiliarse, ir a mítines, financiar o hacer propaganda de la fuerza política a la que pretende estar subordinada.

Asimismo, como bien reconoce el Tribunal Electoral, la relación entre los agremiados y la organización es de suprasubordinación, sin igualdad de circunstancias. Más aún, muchas veces hay líderes gremiales autoritarios que amenazan, intimidan y presionan a sus agremiados para beneficiar sus intereses. Por tanto, resulta necesario analizar cuándo la afiliación de estas personas es libre y cuándo es vulnerado su derecho por orden del gremio.

Por todo ello, la anterior reconstrucción del estándar señala una serie de elementos que deben cumplirse para acreditar fehacientemente la intervención sindical. Ahora bien, en mayor o menor medida, se pueden llegar a cumplir uno o varios elementos y, dependiendo del análisis que hagan las autoridades, vulnerar —en menor o mayor grado— el derecho de asociación político-electoral, como consecuencia de que las organizaciones gremiales participen en la conformación de los partidos políticos. Será el análisis de cada caso el que permita dilucidar el grado de afectación; de igual forma, se verá que no es necesario que se cumplan todos los requisitos, pues uno solo de ellos puede violar el bien jurídico tutelado del derecho a la asociación político-electoral.

Conclusión

El Tribunal Electoral consideró que se tenía por acreditada la injerencia sindical en la conformación de Grupo Social Promotor de México, con el argumento de que lo ordinario se presume y lo extraordinario se prueba, mientras que en el caso de Fuerza Social por México y Redes Sociales Progresistas tomó en cuenta que se debía probar de forma fehaciente la intervención de los sindicatos en las organizaciones políticas. Como se vio, en los tres casos se utilizó un modelo probatorio diferenciado para acreditar o no la injerencia de los gremios, puesto que mediante un patrón probatorio resultaba fácil acreditar la injerencia por la cantidad de indicios, mientras que con el otro patrón resulta casi imposible.

Es más, en el patrón probatorio para acreditar la intervención sindical, se sumaron una serie de indicios, además de que la cantidad de

participación de los entes gremiales tuvo un importante impacto en distintos rubros. Por ello, resultaba preciso dilucidar una herramienta que diera claridad para acreditar la intervención de los gremios; para ello, primero se describió el bien jurídico que protege la prohibición constitucional de que no intervengan los gremios en la conformación de los partidos políticos. A saber, el bien jurídico a proteger es el derecho de asociación en materia político-electoral, que tiene sus propias características y peculiaridades.

En un segundo momento, se describieron las razones de la prohibición constitucional y los sujetos a los que va dirigida, así como las acciones no permitidas, lo cual permitió reconstruir un estándar para tener acreditada la intervención sindical, una herramienta que tiene una serie de elementos que ayudan a imputar al ente gremial su participación en la conformación de un partido político. Dicha herramienta tiene como eje de protección el derecho a la libertad de asociación en materia electoral y admite tener elementos que permitan probar la participación de los gremios.

Este estándar busca ser una herramienta probatoria para dilucidar cuándo los actos son imputables a los gremios y cuándo los ciudadanos agremiados los llevan a cabo de manera libre y ejerciendo su derecho de asociación en el ámbito político-electoral. Más aún, el estándar pretende ser un instrumento que pruebe la injerencia sindical, sin ser un modelo probatorio que solo tenga como base los indicios, pero que tampoco exija pruebas contundentes y fehacientes para acreditar la injerencia.

Referencias

- Amparo en revisión 1813/2009, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2011). <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=110260>
- Anzures, José Juan. (2017). Artículo 9º. En José Ramón Cossío (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada I* (pp. 263-267). Tirant lo Blanch.
- Barquet, Farid. (2020, 24 al 27 de junio). *Sindicatos y pandemia* [conferencia]. Foro “Retos del derecho laboral frente a la situación del COVID”.
- Carbonell, Miguel. (2006). La libertad de asociación y reunión en México. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, t. II, 820-861.
- Carbonell, Miguel. (2009). Democracia y derecho de asociación: apuntes sobre la jurisprudencia interamericana. *Pensamiento Constitucional*, 15(15), 11-25.
- Cárdenas, Jaime. (2001). *Partidos políticos y democracia*. Instituto Federal Electoral.
- Caso Escher y otros vs. Brasil, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_esp1.pdf
- Caso Huilca Tecse vs. Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_121_esp.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2022). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (2022). https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf
- Cossío, José Ramón. (2008). *Cambio social y cambio jurídico*. Porrúa.
- Cruz, José. (2014). Sobre el concepto de corporativismo: una revisión en el contexto político mexicano actual. *Política y Administración*, 12(5), 11-14.
- Fernández, José Joaquín. (2014). Las funciones del derecho de asociación en el régimen constitucional español. *Derechos y Libertades*, 18(30), 103-143.

- Flaquer, Rafael. (1999). Los derechos de asociación, reunión y manifestación. *Derechos y Constitución*, 107(34), 155-175.
- González Casanova, Pablo. (1977). *La democracia en México*. Porrúa.
- Hodder, Andy, y Edwards, Paul. (2015). The essence of trade unions. *Work, Employment & Society*, 29(5), 843-854.
- Jurisprudencia 62/99, PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y AGRUPACIONES POLÍTICAS LOCALES. SU NATURALEZA Y FINES (CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (1999). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, 565.
- Jurisprudencia 24/2002, DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2002). *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, 19-20.
- Jurisprudencia 25/2002, DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2002). *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, 21-22.
- Jurisprudencia 61/2002, DERECHO DE ASOCIACIÓN. SUS DIFERENCIAS ESPECÍFICAS EN MATERIA POLÍTICA Y POLÍTICO-ELECTORAL, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2002). *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, 25.
- Ley Federal del Trabajo. (2022). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFT.pdf>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2022). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>
- Lijphart, Arend. (2000). *Modelos de democracia, formas de gobierno y resultados en 36 países*. Ariel.

- Meyer, Lorenzo. (2015). Felipe Calderón o el infortunio de una transición. *Foro Internacional*, 55(1), 16-44.
- Rico, Fausto. (2013). *Introducción al estudio del derecho civil y personas*. Porrúa.
- Secretaría de Servicios Parlamentarios. (2008). *Reforma Constitucional en Materia Electoral (proceso legislativo) (13 noviembre de 2007)* [cuaderno de apoyo]. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-02-08.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-514/2008, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2008). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00514-2008>
- Sentencia SUP-JDC-2665/2008, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2008). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-02665-2008>
- Sentencia SUP-JDC-805/2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2013). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00805-2013>
- Sentencia SUP-JDC-1632/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1632-2020>
- Sentencia SUP-JDC-2507/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-2507-2020.pdf
- Sentencia SUP-JDC-2511/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-2511-2020.pdf
- Sentencia SUP-RAP-81/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-81-2020>
- Sentencia SUP-REP-119/2019, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2019). https://www.te.gob.mx/informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0119-2019.pdf

- Tesis XXXVI/99, PARTIDOS POLÍTICOS. SU REGISTRO TIENE CARÁCTER CONSTITUTIVO, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (1999). *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 3, 59-60.
- Tesis III/2009, COACCIÓN AL VOTO. SE ACTUALIZA CUANDO LOS SINDICATOS CELEBRAN REUNIONES CON FINES DE PROSELITISMO ELECTORAL, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2009). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 2, (4), 34-35.
- Tesis P. XXVIII/2009, PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 28, PÁRRAFO 1, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, AL ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, NO VIOLA EL ARTÍCULO 9o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2009). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXX, 1446. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/166897>
- Tesis 1a. LIV/2010, LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2010). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXXI, 927. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/164995>
- Tesis 2a. CXV/2015 (10a.), ESTATUTOS SINDICALES. EN SU REDACCIÓN LAS ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES DEBEN RESPETAR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 23, t. II, 2081. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2010283>
- Tesis XIX/2019, DERECHO DE ASOCIACIÓN. LA RESTRICCIÓN DE MILITAR EN MÁS DE UN PARTIDO POLÍTICO ES CONSTITUCIONAL, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2019). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 12, (24), 39-40.
- Tirado, Ricardo. (2015). Teorías y conceptos para analizar las organizaciones gremiales de empresarios. *Revista Mexicana de Sociología*, 77(3), 467-495.

Efectos de las sentencias SUP-RAP-121/2020 y acumulados y SUP-RAP-21/2021 y acumulados y su impacto en la definición de las acciones afirmativas

*Effects of judgments SUP-RAP-121/2020 and accumulated
and SUP-RAP-21/2021 and accumulated and their impact
on the definition of affirmative actions*

Mónica Vallado González (México)*

Fecha de recepción: 15 de febrero de 2022.

Fecha de aceptación: 25 de abril de 2022.

RESUMEN

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó al Instituto Nacional Electoral determinar los 21 distritos en los que los partidos políticos debían postular candidaturas indígenas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, ampliando esa obligación para sus candidaturas de representación proporcional. Asimismo, ordenó establecer medidas afirmativas que garantizaran condiciones de igualdad para la participación política de las personas con discapacidad y que estas se extendieran a otros grupos históricamente discriminados o subrepresentados, garantizando su acceso a la postulación de candidaturas para los cargos de elección en el proceso electoral de 2021, considerando el principio

* Licenciada en Derecho. Secretaria particular en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. monica.vallado@te.gob.mx.

de paridad de género. Por lo anterior, el Instituto debía llevar a cabo acciones para implementar las medidas afirmativas, dándose vista al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que insertara en la normativa el tema de acciones afirmativas para garantizar la representatividad política de todos los grupos en desventaja.

PALABRAS CLAVE: derechos políticos y electorales, acciones afirmativas, grupos históricamente discriminados, paridad, incluyente.

ABSTRACT

The Superior Chamber of the Electoral Tribunal of the Federal Judiciary ordered the National Electoral Institute to determine the 21 districts in which political parties must nominate indigenous candidates for deputies for the principle of relative majority, extending this obligation to their proportional representation candidates. Likewise, it ordered the establishment of affirmative measures that would guarantee equal conditions for the political participation of persons with disabilities, and in turn would be extended to other historically discriminated, disadvantaged or underrepresented groups, guaranteeing their access in the nomination of candidates for elected positions in the electoral process of 2021, considering the principle of gender parity. Therefore, the National Electoral Institute should implement actions to implement affirmative measures, and the General Congress of the United Mexican States should be informed so that the issue of affirmative actions to guarantee the political representation of all disadvantaged groups could be included in the regulations.

KEYWORDS: political and electoral rights, affirmative actions, historically discriminated groups, parity, inclusive.

Introducción

En 2001, mediante un decreto de reforma constitucional (Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1.º, se reforma el artículo 2.º, se deroga el párrafo primero del artículo 4.º; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18.º, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2001), se adicionaron dos párrafos al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), de entre los cuales destaca una cláusula o mandato de no discriminación en el que se prohíbe

toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1, 2022)

Lo anterior es de suma importancia porque, previo a esta reforma, lo que existía en la norma fundamental era la igualdad ante la ley o igualdad formal prevista en los artículos 1, 4, 12 y 13. Sin embargo, faltaba una disposición en la CPEUM que estableciera de manera explícita el derecho a la no discriminación en México, con una perspectiva más cercana a la igualdad sustancial o material, que sirviera de basamento constitucional para proteger a la población más vulnerable.

En principio, con el mandato de no discriminación se reconoce que en México sí se discrimina y que es por los motivos señalados de manera enunciativa en aquel párrafo, por los cuales ciertos grupos se ven excluidos y marginados del goce de sus derechos fundamentales.

De acuerdo con Carlos de la Torre Martínez, la incorporación de la cláusula de no discriminación es relevante por dos logros:

Por una parte pone a nuestro orden jurídico en sintonía con los instrumentos internacionales ratificados por México en materia de derechos humanos, así como con la legislación interna de otros países en materia de discriminación; por otra parte, llena un vacío importante en nuestro sistema jurídico que el principio de igualdad en sus distintas manifestaciones [...] era incapaz de llenar por sí mismo. (Torre, 2006, p. 294)

Ello es importante, porque, justamente, ese principio se sustentaba en una igualdad meramente jurídica o formal.

Con la inclusión de dicha cláusula constitucional del derecho a la no discriminación se coincide con Karla Pérez Portilla en que se obliga al legislador a llevar a cabo una revisión profunda de la legislación para que detecte en las leyes posibles vulneraciones a ese derecho, y se hagan las modificaciones necesarias (Pérez, 2005, p. 192). Asimismo, las y los juzgadores, ante determinados casos por resolver, deberán hacerlo con un enfoque antidiscriminatorio.

En junio de 2011 se realizó la reforma constitucional en materia de derechos humanos (Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011), mediante la cual se modificó de nuevo el artículo 1 de la CPEUM, sin cambiar la cláusula de no discriminación, pero transformando el párrafo primero del citado artículo y adicionando dos párrafos más, todos relacionados con el goce de los derechos humanos, las formas de interpretación de estos y la obligación de todas las autoridades del Estado mexicano de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos.

Con el reconocimiento de los derechos humanos y sus garantías, previstos en el orden jurídico nacional y en los tratados internacionales, se ha venido consolidando una cultura jurídica e institucional encaminada a la materialización de la igualdad y la inclusión.

Algunos de los instrumentos mediante los cuales se ha impulsado la inclusión de grupos históricamente discriminados, en términos de partici-

pación democrática y representación política, son las acciones afirmativas en materia electoral, cuyo objetivo es revertir las circunstancias de desigualdad real a la que se enfrentan dichos grupos para el goce de sus derechos político-electorales.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), por medio de su Sala Superior, es uno de los órganos jurisdiccionales que ha asumido, desde sus orígenes, un compromiso manifiesto en la protección de los derechos político-electorales mediante la instauración o la validación de acciones afirmativas en favor de grupos vulnerables.

En el presente trabajo se expondrá de manera sucinta lo analizado y resuelto en las sentencias SUP-RAP-121/2020 y acumulados y SUP-RAP-21/2021, dictadas por la Sala Superior del TEPJF. En la primera resalta el estudio de las acciones afirmativas en materia indígena, que fueron determinadas por el Instituto Nacional Electoral (INE) para el proceso comicial federal 2020-2021; el mandato jurisdiccional para que la autoridad administrativa en la materia implementara de inmediato, en ese proceso electivo, acciones afirmativas en favor de las personas con discapacidad y diseñara medidas para favorecer a otros grupos vulnerables, cuya representación legislativa se considerara necesaria. En la segunda resolución destaca la confirmación de las acciones afirmativas definidas por el INE para personas con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual y jóvenes.

Sin embargo, dado que el Consejo General del INE argumentó en un acuerdo impugnado que no existían las condiciones para establecer acciones afirmativas en favor de personas mexicanas residentes en el extranjero, debido a lo avanzado del proceso electoral y la incompatibilidad del diseño constitucional y legal respecto de los requisitos de elegibilidad, las reglas de campaña, el financiamiento y la fiscalización, este grupo vulnerable quedó fuera de las citadas medidas.

Al considerar que con lo anterior se transgredían los derechos político-electorales del mencionado grupo, la Sala Superior ordenó al INE el diseño

y la implementación de acciones afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, a fin de que, en el referido proceso electoral federal, participaran dentro de los 10 primeros lugares en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales, cumpliendo con el principio de paridad.

El Consejo General del INE acató tal indicación e incluso estableció las reglas concretas para dar viabilidad y factibilidad a la postulación de candidaturas de personas mexicanas residentes en el extranjero, como se verá más adelante.

Por último, se dará cuenta de una iniciativa con proyecto de decreto presentada por una senadora del grupo parlamentario del Partido Encuentro Social (PES), mediante la cual se propone adicionar cuatro párrafos al artículo 233 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE), para establecer en la legislación secundaria las acciones afirmativas implementadas por el INE y confirmadas por la Sala Superior del TEPJF en las sentencias referidas.

Desarrollo

El TEPJF, desde su creación en 1996, ha venido impulsando y practicando una impartición de justicia electoral de carácter garantista, favoreciendo la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía y, con ello, ha creado una robusta doctrina judicial enfocada en el desarrollo de los derechos humanos de su competencia y en el establecimiento de garantías para protegerlos.

El artículo 1 de la Constitución establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta y en los tratados internacionales de los que México es parte. Además prohíbe toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los de-

rechos y las libertades de las personas (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1, 2022).

El principio de igualdad ante la ley, leído en correlación con el derecho a la no discriminación, implica que debe asegurarse una igualdad sustantiva, dando una igualdad de trato a las personas en el ejercicio de sus derechos, a partir de las diferencias existentes y sin discriminación alguna.

Los principios constitucionales de igualdad y de no discriminación deben irradiar a todo el orden jurídico, a todas las instituciones en su actuar y a todo el diseño de las políticas públicas, pues hay una íntima relación entre la no discriminación y el desarrollo humano, ya que los derechos constituyen los requisitos básicos para que toda persona pueda desarrollarse libremente, sobre todo, tomando en cuenta que la historia del país es de desigualdades y exclusiones, lo cual ha generado entornos que normalizan e invisibilizan el menoscabo sistemático de los derechos de grupos vulnerables que no tienen lugar o cabida en las estructuras hegemónicas a causa de su raza, sus preferencias sexuales, su edad o sus capacidades.

Ahora bien, una de las herramientas o mecanismos institucionales que han creado las sociedades democráticas para salvaguardar el ejercicio de los derechos de los grupos históricamente marginados son las acciones afirmativas o medidas de discriminación inversa, cuya finalidad es revertir las circunstancias de desigualdad real a la que se enfrentan diversos grupos y comunidades en el disfrute de sus libertades, así como garantizar su acceso a las oportunidades.

En materia electoral, las acciones afirmativas surgen como consecuencia de reconocer los contextos de invisibilidad política, por ejemplo, el de las mujeres, las poblaciones indígenas, las personas con discapacidad, las comunidades de la diversidad sexual, etcétera; contextos que fueron ignorados durante décadas por un constitucionalismo que se limitó al reconocimiento formal de los derechos humanos, sin preocuparse por su realidad (Jurisprudencia 30/2014, 2014).

Las acciones afirmativas en materia político-electoral, implementadas tanto por los institutos como por los tribunales correspondientes, han cons-

tituido un piso mínimo a partir del cual, progresivamente, se han ido estableciendo las condiciones para una participación política digna y para el ejercicio efectivo de los cargos de elección popular de las personas que forman parte de un grupo vulnerable.

Es en ese contexto institucional y jurisdiccional donde se puede ubicar lo resuelto en las sentencias SUP-RAP-121/2020 y acumulados y SUP-RAP-21/2021, dictadas por la Sala Superior del TEPJF.

En el primer asunto, diversos partidos políticos y un ciudadano impugnaron el acuerdo INE/CG572/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual se emitieron criterios para la postulación de candidaturas por el sistema de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional para el proceso electivo 2020-2021, entre los cuales destaca una acción afirmativa indígena bajo las reglas siguientes:

- 1) Diputaciones de mayoría relativa. Los partidos políticos o las coaliciones deberán postular fórmulas de candidaturas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en 21 de los 28 distritos electorales federales con población indígena. Y por lo menos 11 de esas fórmulas deberán estar conformadas por mujeres.
- 2) Diputaciones de representación proporcional. Respecto de este tipo de diputaciones, el INE determinó lo siguiente:
 - a) En las circunscripciones electorales I, II y V, los partidos políticos deberán registrar por lo menos una fórmula integrada por personas que se autoadscriban como indígenas.
 - b) En las circunscripciones III y IV, deberán registrarse, de manera paritaria, por lo menos 2 y 4 fórmulas, respectivamente.
 - c) Del total de 9 fórmulas de postulación, no más de 5 deberán ser del mismo género.

Inconformes con lo anterior, distintos institutos políticos expusieron como agravios en su demanda que el acuerdo respectivo vulneraba los principios

de autodeterminación y autoorganización de los partidos, mientras que el ciudadano argumentó la inexistencia de acciones afirmativas en favor de personas con discapacidad.

Al resolver el asunto, la Sala Superior determinó, esencialmente, modificar el acuerdo impugnado con la finalidad de que el INE delimitara los 21 distritos en que deberían postularse las candidaturas indígenas.

Asimismo, luego de un amplio estudio de las facultades constitucionales y legales del INE para establecer acciones afirmativas, en el que se tomaron como base parámetros de derecho convencional y en el que se estableció claramente que las atribuciones de la autoridad administrativa electoral nacional no se circunscriben a la definición y ejecución de procedimientos relativos a las contiendas electorales, sino que esta debe tener presente que además existe un ámbito sustantivo compuesto de derechos fundamentales que conforman el contenido material de los procesos democráticos y que está obligada a cumplir, se ordenó al INE que, de manera inmediata, estableciera acciones afirmativas para la postulación de candidaturas de personas con discapacidad para el referido proceso electoral.

Además, en la sentencia se vinculó al INE para que, de igual forma, creara medidas afirmativas para favorecer a otros grupos vulnerables cuya representación legislativa y perspectiva se estimara necesaria.

Por último, se dio vista al Congreso de la Unión para que, en ejercicio de sus atribuciones, contemplara en las leyes generales de la materia el mandato de inclusión de acciones afirmativas que incorporen a los grupos vulnerables.

En acatamiento de la resolución anterior, el Consejo General del Instituto emitió el acuerdo INE/CG18/2021, por medio del cual estableció, en esencia, lo que se presenta en el cuadro 1 (Sentencia SUP-RAP-21/2021).

Cuadro 1. Síntesis de la sentencia SUP-RAP-21/2021

| Especificó los 21 distritos electorales en los que se implementó la acción afirmativa indígena para la elección de diputaciones por el principio de RP. Medida establecida en los términos siguientes: | | |
|--|--|---|
| Grupo | Piso mínimo | Distribución |
| Personas indígenas | 30 fórmulas integradas de manera paritaria | MR: 21 fórmulas (11 mujeres) en los distritos especificados por orden de la Sala Superior: Chiapas: 1, 2, 3, 5 y 11; Guerrero: 5 y 6; Hidalgo: 1; Oaxaca: 2, 4, 6, 7 y 9; Puebla: 2 y 4; San Luis Potosí: 7; Veracruz: 2 y 28, y Yucatán: 1, 2 y 5 Se establecieron tres bloques de competitividad de RP (9 fórmulas —5 mujeres—) especificados en el acuerdo INE/CG572/2020. En las circunscripciones I, II y V, 1 fórmula; en la III, 4, y en la IV, 2. Todas las fórmulas deberán colocarse dentro de los primeros 10 lugares de la lista |
| Definió las siguientes medidas afirmativas: | | |
| Grupo | Piso mínimo | Distribución |
| Personas indígenas | 30 fórmulas integradas de manera paritaria | MR: 21 fórmulas (11 mujeres) en los distritos especificados por orden de la Sala Superior: Chiapas: 1, 2, 3, 5 y 11; Guerrero: 5 y 6; Hidalgo: 1; Oaxaca: 2, 4, 6, 7 y 9; Puebla: 2 y 4; San Luis Potosí: 7; Veracruz: 2 y 28, y Yucatán: 1, 2 y 5 Se establecieron tres bloques de competitividad de RP (9 fórmulas —5 mujeres—) especificados en el acuerdo INE/CG572/2020. En las circunscripciones I, II y V, 1 fórmula; en la III, 4, y en la IV, 2. Todas las fórmulas deben colocarse dentro de los primeros 10 lugares de la lista |
| Personas con discapacidad | 8 fórmulas integradas de manera paritaria | MR: 6 fórmulas de los 300 distritos RP: 2 fórmulas que pueden postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones electorales y deben ubicarse en los primeros 10 lugares de la lista |
| Personas afromexicanas | 4 fórmulas integradas de manera paritaria | MR: 3 fórmulas en cualquiera de los 300 distritos electorales RP: 1 fórmula que puede postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones y debe ubicarse en los primeros 10 lugares de la lista |
| Personas de la diversidad sexual | 3 fórmulas integradas de manera paritaria con especificaciones propias del grupo | MR: 2 fórmulas en cualquiera de los 300 distritos electorales RP: una fórmula que puede postularse en cualquiera de las 5 circunscripciones y debe ubicarse en los primeros 10 lugares de la lista |
| Personas residentes en el extranjero | No existen condiciones para determinar una acción afirmativa para este grupo. La medida queda como un compromiso pendiente para posteriores procesos electorales | |
| Juventudes | Las juventudes están representadas, así que se comina a los partidos a postular a población joven, atendiendo la obligación que tienen de implementar las medidas necesarias que permitan a todas las personas ejercer efectivamente sus derechos político-electorales. Además, el INE señala que seguirá promoviendo el incremento de postulaciones de esta población | |

Nota: RP, representación proporcional; MR, mayoría relativa, e INE, Instituto Nacional Electoral.

Fuente: Elaboración propia con base en Sentencia SUP-RAP-21/2021 (2021).

Como puede apreciarse, respecto de las personas residentes en el extranjero, el Consejo General del INE decidió que no existían condiciones para establecer una acción afirmativa para este grupo, en razón de “lo avanzado del Proceso Electoral Federal, de los procesos de selección interna de las candidaturas, de las alianzas de los partidos políticos” (Sentencia SUP-RAP-21/2021, 2021), así como por la necesidad de un estudio de mayor profundidad para la implementación de esa medida.

Asimismo, consideró necesario realizar ajustes al diseño constitucional y legal para armonizar la participación política de las y los residentes en el extranjero con los requisitos de elegibilidad (residencia efectiva), reglas de precampaña y campaña, uso de recursos, financiamiento, fiscalización, etcétera.

Respecto de lo anterior, diversos partidos políticos y tres ciudadanos impugnaron ante la Sala Superior el acuerdo INE/CG18/2021, ya que, a su juicio, se transgredían los principios de certeza y seguridad jurídica, los de autodeterminación y autoorganización, entre otros, y que además el acuerdo controvertido no incluía medidas afirmativas para personas residentes en el extranjero.

Al resolver el expediente SUP-RAP-21/2021, la Sala Superior determinó confirmar las medidas afirmativas establecidas por el INE y le ordenó implementar acciones afirmativas paritarias en beneficio de los residentes en el extranjero, ya que México es un país de personas migrantes, las cuales requieren de una medida afirmativa para los procesos electorales, y las autoridades en la materia están obligadas a garantizar sus derechos político-electorales en cualquier ubicación en la que residan (Sentencia SUP-RAP-21/2021, 2021, p. 8).

Además, de la lectura de los requisitos previstos por el artículo 34 constitucional, para ser mexicana o mexicano no se advierte la condición de migrante como excluyente.

En la resolución se detalló que, si bien para 2018 en 20 entidades federativas se reconoce el derecho de la ciudadanía residente en el extranjero a

votar por las gubernaturas y tres de esos estados reconocen el voto para las legislaturas, no se reconoce el derecho a ser votado.

De igual manera, el artículo 329 de la LGIPE reconoce el derecho de las y los residentes en el extranjero de votar en las elecciones presidenciales y de senadurías, así como en las gubernaturas de los estados, siempre que así lo determinen las constituciones locales (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 329, 2020).

En ese contexto, en el que el INE admite como discriminatorio el derecho al voto pasivo de la ciudadanía residente en el extranjero, la Sala Superior, llevando a cabo un análisis de la naturaleza y fines de las acciones afirmativas, consideró que exigir una reforma legislativa previa, como lo argumentó la autoridad administrativa en su acuerdo, para poder implementar una acción afirmativa en favor de la comunidad residente en el extranjero, sería excesivamente gravoso para este grupo.

Con base en estos razonamientos, la Sala Superior examinó las presuntas incompatibilidades constitucionales y legales de las diputaciones federales de la comunidad migrante, y concluyó que era viable y necesario el establecimiento de acciones afirmativas en favor de las personas residentes en el extranjero. Esto, en virtud de que:

- 1) El requisito de residencia efectiva podía entenderse como la existencia de algún vínculo con alguna de las entidades federativas y con la comunidad de migrantes en donde residan.
- 2) Respecto de las reglas de campaña, no se advierte normativa alguna que impida el derecho de la comunidad migrante para realizar campañas mediante candidaturas de representación proporcional.
- 3) En relación con el financiamiento y la fiscalización, no se advierten elementos objetivos que imposibiliten el financiamiento o la fiscalización de las candidaturas migrantes, pues ello operaría de la misma manera que las restantes candidaturas.

En ese sentido, la Sala Superior determinó, como uno de los efectos de la sentencia, ordenar al INE diseñar e implementar medidas afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, a fin de que, en el proceso electoral federal, participen dentro de los 10 primeros lugares en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales, cumpliendo con el principio de paridad.

En acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior, el Consejo General del INE, mediante el acuerdo INE/CG160/2021, determinó que las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero podrían participar en el proceso electoral federal 2020-2021 con la postulación de cinco candidaturas, una por circunscripción, dentro de los 10 primeros lugares de cada lista de representación proporcional, cumpliendo con el principio de paridad, por lo que, de las cinco personas postuladas, tres deberán ser de distinto género.

Para dar factibilidad a esa medida, el INE estableció lo siguiente:

- a) La integración de las fórmulas puede ser mixta siempre y cuando la persona propietaria sea hombre y la suplente mujer.
- b) Para acreditar la calidad de persona migrante y/o residente en el extranjero será necesario contar con una constancia que puede ser: Credencial para votar desde el extranjero; o inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNRE); o membresía activa en organizaciones de personas migrantes y/o haber impulsado o promovido la defensa de los derechos de las personas migrantes o haber realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante; o cualquier otro documento que pudiera acreditar el vínculo, sujeto a valoración del INE.
- c) Los partidos políticos quedan en libertad para postular más candidaturas en favor de las personas migrantes o residentes en el extranjero, pues las 5 fórmulas constituyen un piso mínimo. (Acuerdo INE/CG18/2021, 2021)

Cabe destacar que, en la sentencia SUP-RAP-21/2021, la Sala Superior también ordenó al INE llevar a cabo un estudio de la eficacia y el funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en el mencionado proceso electoral, a fin de determinar si es necesario realizar ajustes en próximos procesos.

En cumplimiento de lo anterior, en el acuerdo INE/CG160/2021, en su punto resolutivo tercero, se estableció que

la Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación, en colaboración con la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, deberá llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en este PEF [proceso electoral federal], a fin de determinar si es necesario realizar ajustes en próximos procesos, mismo que deberá presentarse a este órgano máximo de dirección dentro de los 18 meses siguientes a la conclusión del presente PEF a efecto de ponerlo a disposición del Congreso de la Unión para los efectos conducentes. (Acuerdo INE/CG160/2021, resolutivo tercero, 2021, p. 41)

Si bien el Instituto Nacional Electoral ha dado acatamiento a la sentencia por medio del estudio sobre la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas para el proceso electoral 2020-2021, lo cierto es que ello será motivo de análisis en otra entrega.

Proyecto de reforma a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

En el marco de la discusión y reflexión en torno a las acciones afirmativas, merece la pena resaltar que, la senadora Sasil de León Villard del grupo parlamentario del PES presentó el 6 de abril de 2022 una iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se adicionan los puntos 2, 3, 4 y 5 al artículo 233 de la LGIPE, en los que se incluyen acciones afirmativas hacia grupos en situación de vulnerabilidad (Iniciativa con proyecto de decreto

por el que adicionan los puntos 2, 3, 4 y 5 del artículo 233 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2022).

En su exposición de motivos, la legisladora afirma que la intención de su proyecto es dejar sentadas las bases de las acciones afirmativas dentro del cuerpo normativo electoral, pues en la actualidad existe un vacío legal en ellas, siendo el INE quien, desde 2017, ha suplido esa ausencia mediante la emisión de acuerdos y lineamientos que obligan a los partidos políticos a cumplir esas medidas en la postulación de sus candidaturas a cargos de elección popular, las que han sido confirmadas, e incluso ampliadas, por la Sala Superior del TEPJF; por ejemplo, las relativas a las personas con discapacidad y a las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero.

Conforme a lo anterior, la iniciativa de la senadora León Villard se enfoca únicamente en las acciones afirmativas que el INE y el TEPJF ordenaron para el proceso electoral federal 2020-2021; es decir, aquellas que obligan a los partidos políticos a postular candidaturas con personas que se autoadscriban como indígenas, con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual y mexicanas residentes en el extranjero, ya que, de acuerdo con sus argumentos, en la exposición de motivos, ese fue el proceso electoral más grande de la historia reciente, por el alto número de cargos a elegir que concurren el 6 de junio de 2021, tanto en el ámbito federal como en el local.

En ese sentido, la propuesta de iniciativa adiciona cuatro párrafos al artículo 233 de la LGIPE que, en la actualidad, únicamente contempla el deber de observar el principio de paridad de género en la integración de las candidaturas que se presenten mediante las solicitudes de registro correspondientes.

Al respecto, el párrafo 2 propuesto establece que las candidaturas postuladas deberán integrarse atendiendo las acciones afirmativas previamente determinadas por el INE; el párrafo 3 señala que las acciones afirmativas podrán ser las avaladas por el TEPJF o las nuevas que decida el INE, siempre y cuando se atienda a grupos en situación de vulnerabilidad; el párrafo 4 estipula que las candidaturas correspondientes a las acciones afirmativas

serán previamente verificadas por el INE, y, por último, el párrafo 5 contempla que las acciones afirmativas definidas por el mencionado instituto no podrán ser mayores a 50 candidaturas por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional).

La adición en comento se expresa de forma textual en el cuadro 2.

Cuadro 2. Comparación entre el texto vigente y el proyecto de reforma a la ley electoral

| Texto vigente | Propuesta de modificación |
|--|---|
| <p>Artículo 233 1) De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales y federales, senadurías, así como a las planillas a ayuntamientos y alcaldías que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto y organismos públicos locales, según corresponda, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución</p> | <p>Artículo 233 1) De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales y federales, senadurías, así como a las planillas a ayuntamientos y alcaldías que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto y organismos públicos locales, según corresponda, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución 2) De la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas federales y senadurías que presenten los partidos políticos o las coaliciones, deberán integrarse con las acciones afirmativas que, previamente, el Instituto deberá definir, respetando el derecho de autoorganización de los partidos políticos, pero salvaguardando su cumplimiento 3) Las acciones afirmativas podrán ser aquellas que ya han sido avaladas por la máxima instancia jurisdiccional, o aquellas nuevas que defina el Instituto, siempre y cuando, atiendan a grupos de población en situación de vulnerabilidad 4) Las candidaturas que sean parte de las acciones afirmativas para ambos principios serán previamente verificadas por el Instituto, para ello emitirá lineamientos estipulando los tramos de control que permitan su debido cumplimiento 5) Las acciones afirmativas que el Instituto decida, no podrá ser mayor a cincuenta candidaturas por ambos principios, con la finalidad de respetar la vida interna de los partidos políticos</p> |

Fuente: Elaboración propia con base en Iniciativa con proyecto de decreto por el que adicionan los puntos 2, 3, 4 y 5 del artículo 233 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2022).

Al respecto, tal tema se encuentra inmerso en el proceso legislativo por el Congreso.

Conclusiones

Como se pudo observar en el presente trabajo, a partir de la exposición de dos sentencias muy relevantes, la Sala Superior del TEPJF, mediante el establecimiento o la validación de diversas acciones afirmativas, ha acreditado su compromiso con la protección efectiva de los derechos político-electorales de los grupos históricamente discriminados o en situación de vulnerabilidad —cuya condición de desventaja los coloca en circunstancias de exclusión—, con la finalidad de que con dichas medidas temporales se garantice el acceso pleno al ejercicio de sus derechos y se revierta el estado de desigualdad.

Las acciones afirmativas en materia electoral son herramientas inherentes a una democracia incluyente, las cuales, vistas desde la perspectiva del artículo 1 de la CPEUM —que, como se mencionó, establece que todas las autoridades del país tienen la obligación de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos, así como también se prohíbe discriminar por razones de origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos de las personas—, constituyen un mandato de salvaguarda eficaz para tutelar el acceso de los grupos vulnerables a la representación democrática.

Lo anterior se evidencia con lo decidido en las sentencias SUP-RAP-121/2020 y acumulados y SUP-RAP-21/2021, dictadas por la Sala Superior, en las cuales se definieron y avalaron acciones afirmativas novedosas y trascendentes para el proceso electoral federal 2020-2021, como las relativas a personas que se autoadscriban como indígenas, con discapacidad, afroamericanas y residentes en el extranjero, así como las juventudes.

Con ello, se avanzó, sin lugar a dudas, en la consolidación de un régimen democrático mucho más inclusivo, por lo menos en la postulación de las candidaturas en el citado proceso electoral.

Con relación a la eficacia y el funcionamiento de dichas acciones afirmativas en favor de personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados, el estudio del INE en colaboración con El Colegio de México es una gran herramienta que nos deja ver los importantes avances en la materia, así como los importantes retos para alcanzar el principio de igualdad y no discriminación.

Referencias

- Acuerdo INE/CG18/2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdo INE/CG572/2020, Instituto Nacional Electoral. (2021). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>
- Acuerdo INE/CG160/2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdos INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021, Instituto Nacional Electoral. (2021). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/CGex202103-04-ap-1.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2022). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1.º, se reforma el artículo 2.º, se deroga el párrafo primero del artículo 4.º; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18.º, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*. (2001, 14 de agosto). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001#gsc.tab=0

Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*. (2011, 10 de junio). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011#gsc.tab=0

Iniciativa con proyecto de decreto por el que adicionan los puntos 2, 3, 4 y 5 del artículo 233 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2022). https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/124238

Jurisprudencia 30/2014, ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, (15), 11-12. <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=30/2014&tpoBusqueda=S&sWord=acciones>

Jurisprudencia 43/2014, ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, (15), 12-13. <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=43/2014&tpoBusqueda=S&sWord=acciones,afirmativas>

Jurisprudencia 11/2015, ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, (16), 13-15. <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2015&tpoBusqueda=S&sWord=acciones,afirmativas>

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2020). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf

Pérez Portilla, Karla. (2005). *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*. Universidad Nacional Autónoma de México; Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

- Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2020). <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2020-11/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20género%20%28191120%29.pdf>
- Sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf
- Sentencia SUP-RAP-21/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf
- Sentencia SUP-REC-1414/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1414-2021.pdf
- Torre Martínez, Carlos de la. (2006). *El derecho a la no discriminación en México*. Editorial Porrúa; Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

CULTURAL



Estados Unidos de América: radiografía de una democracia sin pueblo

Waldo López Blanco (México)*

Año: 2020.

Duración: 74 minutos.

Fotografía: Popp, Cory.

Musicalización: Greenberg, Jackson.

País: Estados Unidos de América.

Producción: DiCaprio, Leonardo; Vox Media.

Título original: *Whose vote counts, explained*.

Prácticamente todo presidente de Estados Unidos de América (EUA) se ha jactado alguna vez de encabezar la democracia más antigua de la época contemporánea; en otras ocasiones, ese apotegma ha sido parte del argumentario usado por distintos políticos estadounidenses para justificar guerras o invasiones: si se tiene la democracia más antigua, es bien conocido ese sistema político, por lo que hay que *exportarlo* a otras incivilizadas naciones del orbe, sin importar que esto se haga a sangre y fuego.

Ahora bien, ¿tener uno de los sistemas democráticos formales más longevos del mundo garantiza contar con el mejor de ellos?, ¿significa que la

* Maestro en Derecho Electoral. Servidor público en Prerrogativas y Partidos Políticos.
waldo.lopez@ieepuebla.org.mx.

realidad es un espejo de lo plasmado en la norma? La respuesta a estas interrogantes sería no, sobre todo después de observar *El poder del voto, en pocas palabras* (Klein, 2020), miniserie documental que, a lo largo de sus tres episodios de aproximadamente media hora cada uno, aporta distintos elementos que ponen en duda o cuestionan la buena salud de la democracia practicada en el mencionado país norteamericano.

Así, durante un total de 74 minutos, mediante entrevistas a políticos, activistas, académicos y gobernantes, intercaladas con datos duros e imágenes de diversos episodios de la vida pública estadounidense, la audiencia puede conocer las principales deficiencias y áreas de oportunidad del sistema democrático *made in USA*.

De ese modo, se atestigua la inhabilitación discriminatoria de votantes; el *gerrymandering* o trazado con sesgo partidista de los distritos electorales; las campañas electorales excesivamente costosas; el origen ilícito o dudoso de muchos de los recursos económicos empleados para acceder al poder; la gran influencia que ejercen los millonarios, las empresas y los grupos de presión en temas torales o en legislaciones importantes; las trabas para el ejercicio pleno del sufragio, así como el poco peso político que realmente posee la gran mayoría del pueblo de Estados Unidos de América.

En ese sentido, una apreciación atenta a la miniserie en cuestión permite valorar, en su justa dimensión, algunas instituciones, figuras jurídicas y procedimientos de los cuales México se ha dotado, mismos que son más efectivos y legítimos que los del vecino norteamericano, por lo que se incrementa la responsabilidad de cuidarlos, conservarlos y mejorarlos, no solo en la normatividad, sino también en los hechos, en todos los comicios que se celebren en territorio patrio.

Algunos ejemplos de esos procedimientos o instituciones —dignos productos de exportación política— son la prevalencia del financiamiento público sobre el privado en materia de campañas electorales; la fiscalización rigurosa del origen y el destino del dinero utilizado para alcanzar el poder;

la creación y la consolidación de líneas jurisprudenciales mucho más garantistas, que amplíen las condiciones favorables para ejercer el voto, así como las personas que pueden emitirlo; el diseño o la configuración de las circunscripciones electorales con base en criterios técnicos y objetivos; la existencia del voto personal y directo, sin necesidad de la intermediación de colegios electorales, para seleccionar a gobernantes y parlamentarios; el establecimiento de un tribunal electoral autónomo y permanente que tiene la última palabra en asuntos comiciales, incluso en aspectos de carácter constitucional y convencional, etcétera.

El primer capítulo de la tríada en comento se denomina “El derecho a votar”, el cual se enfoca en la importancia del voto, en las circunstancias o las características del sistema político estadounidense que dificultan su ejercicio, así como en la lucha histórica por volverlo un derecho universal, para que deje de ser el privilegio de unos cuantos (personas blancas con vastas riquezas).

Cuenta con el atractivo adicional de que la voz en *off* corresponde a Leonardo DiCaprio, famoso actor, productor y ambientalista estadounidense.

Asimismo, arroja una pregunta inquietante, retadora hasta para las personas políticamente cínicas o las pesimistas expertas electorales: ¿si tu voto no importara, por qué *diablos* hay tantos sistemas y tanta gente que intenta impedirte votar? Quien suscribe agregaría unas cuantas interrogantes en ese tenor: si el sufragio no vale nada, ¿por qué hay quienes quieren comprarlo?; si votar nunca ha servido para nada, ¿por qué varias personas o grupos siempre han intentado distorsionar su sentido o usarlo para legitimar sus intereses?

En el segundo episodio titulado “¿Se puede comprar una elección?”, la narración está a cargo de Selena Gómez, cantante, compositora, productora, actriz y diseñadora nacida en EUA.

Ella hace un recorrido por la ruta histórica de perversión del sistema de financiamiento y de intervención de particulares en las campañas

electorales estadounidenses; aborda el, quizá, precedente jurisdiccional más emblemático al respecto: *Citizens United*, organización cívica de derecha que, en 2008, con el nombre del caso judicial aludido, produjo y difundió una pieza audiovisual —que en México fácilmente podría ser catalogada como propaganda negra ilícita— contra Hillary Rodham Clinton, entonces precandidata presidencial demócrata. No obstante la demanda para que fuera prohibida esa película, la Corte Suprema de los Estados Unidos de América consideró, por un estrecho margen, que se trataba de un documental lícito que manifestaba la libertad de expresión; por lo tanto, merecía ser protegido de manera constitucional y legal.

Dicho episodio también se adentra en la dependencia, casi enfermiza, que la mayoría de los políticos estadounidenses, de alto y medio nivel jerárquico, padecen respecto a las donaciones millonarias de un puñado de personas poderosas, pues constantemente deben recaudar dinero si es que quieren seguir conservando sus cargos o puestos públicos. Así, al ver los ingresos y el patrimonio tanto de legisladoras y legisladores como de gobernantes, más de una persona puede concluir que Estados Unidos de América en realidad es una plutocracia; es decir, un sistema que condena a la gente precarizada no solo a sobrevivir entre penurias, sino también a aislarse, sin voz, sin una auténtica representación en los poderes del Estado.

La tercera entrega es casi homónima de la serie: “El poder del voto”; narrada por John Legend, cantante, compositor, pianista y actor estadounidense, quien da a conocer otros problemas estructurales de la democracia de las barras y las estrellas, los cuales han desembocado, entre otras cuestiones, en que el voto popular es minimizado o violentado y se obtiene gobernando minorías o élites mediante acciones legaloides o instituciones ventajosamente diseñadas; ejemplo de esto es que, actualmente, conforme a diversas disposiciones o figuras jurídicas existentes, el Partido Republicano tiene más probabilidad de ganar escaños parlamentarios u oficinas ejecutivas, a pesar de que en los comicios no obtenga la mayor cantidad de sufragios.

Los minutos dedicados al *gerrymandering* requieren un estómago de acero, pues son una oda al cinismo político, al grado de que uno de los expertos en el diseño sesgado de distritos electorales lo califica como la única forma legal de robar elecciones.

En cuanto al longevo debate del voto popular versus el voto electoral, este tercer episodio confirma que realmente son pocos estados y personas los que deciden quién será la presidenta o el presidente de EUA, con lo que se margina de esa selección a millones de ciudadanos y a las grandes urbes. Es una peculiar democracia en la que no siempre gana quien obtiene más sufragios.

La miniserie tiene otros dos aciertos: por un lado, realizar una autocrítica al sistema político de aquel país mediante una pieza audiovisual, lo cual ha sido históricamente una de las principales herramientas utilizadas por los gobiernos de Estados Unidos de América para propagar, a lo largo y ancho del mundo, las bondades (reales o supuestas) de su democracia, los motivos por los que debe ser implementada o adoptada en otras naciones.

Es decir, mediante el poder de la Cámara se combate la propaganda edulcorada sobre la democracia estadounidense difundida por décadas; así, queda al desnudo un sistema político-social carcomido en sus cimientos, lleno de vicios y de retos que han sido superados por naciones consideradas menos desarrolladas.

Por otro lado, al presentar distintos casos o decisiones de los tribunales del vecino país del norte, la miniserie documental ratifica que, en diversas ocasiones, el poder judicial de un estado se constituye en un ancla que dificulta a la sociedad tomar el sendero del progreso y que inhibe las transformaciones benéficas y de la profundización democrática.

Lo anterior no significa que se apoye la desaparición de ese tipo de poder, sino que se aboga para que también sea objeto de una democratización a fondo, que le impida volverse un guardián del *statu quo*.

Finalmente, *¿El poder del voto, en pocas palabras* proporciona elementos de peso suficientes para confirmar la relevancia del sufragio? Claro que

lo hace y destaca que es la única forma efectiva de generar cambios sociales de manera pacífica. Es decir, el poder del voto radica en ser un instrumento o catalizador de revoluciones sin armas, pues, “cuando las urnas hablan, las armas callan”.

Referencia

Klein, Ezra (productor ejecutivo). (2020). *El poder del voto, en pocas palabras*. [miniserie documental]. Netflix.

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 y las 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 arbitraje externo de carácter multidisciplinario y multinacional que evalúa los artículos. El contenido de la 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. El documento se puede descargar del sitio de la revista: <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/7e45a77e33966d8.pdf>.
- Para las secciones “Artículos” y “Análisis de sentencias”, la extensión de los trabajos deberá ser de 15 a 25 cuartillas (la cuartilla consta de 2,500 caracteres con espacios). Para las secciones “Reseñas” y “Cultural”, la extensión deberá ser de entre 3 y 6 cuartillas.

- Los trabajos propuestos, excepto los de las secciones “Reseñas” y “Cultural”, deberán incluir el título en español e inglés.
- Toda colaboración, a 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, deberá enviarse una corta relación con los datos curriculares de la autora o el autor (formación e institución de adscripción), incluidas la dirección postal, la adscripción institucional y la dirección de correo electrónico.

Indicaciones formales

- Interlineado sencillo, letra tipo Univers a 12 puntos, alineación justificada, sangría de 1 cm en la primera línea y sin espacios entre párrafos.
- Si el artículo incluye gráficas, cuadros, mapas o figuras, deberán especificarse sus fuentes y enviarse como archivos anexos en programas editables (Excel, Word, etcétera); además, deberán incluirse en el cuerpo del texto, en el lugar correspondiente para publicación.
- Las citas deberán presentarse en formato APA. Consultar los *Criterios editoriales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, en el apartado “Guía del sistema de citas”, en el siguiente enlace: <https://www.te.gob.mx/eje/front/Revista/index>.
- Las notas aclaratorias se presentarán a pie de página, a renglón seguido, con letra tipo Univers a 9 puntos, y la numeración deberá ser corrida (progresiva).
- Los datos completos de las fuentes consultadas deben ordenarse alfabéticamente al final del texto en formato APA.
- Cuando se emplee una abreviación (sigla, abreviatura o acrónimo), primero deberá escribirse su equivalencia completa y luego, entre paréntesis, la abreviación 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 un par de 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 su autora o autor 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 dictámenes, el texto será enviado a un tercer árbitro, cuya decisión definirá su publicación. Los resultados del proceso de evaluación serán inapelables en todos los casos.

Cualquier colaboración para la revista *Justicia Electoral* que se dictamine en sentido publicable implica, por parte de la autora o autor 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; distribuidos en el número de ejemplares que se requieran; difundidos de forma pública en distintas modalidades, e incluso puestos a disposición del público mediante recursos electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y no lucrativos.

Durante el proceso de edición, la autora o el autor deberá resolver las consultas que acerca 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. Las autoras y los autores de los trabajos publicados recibirán 10 ejemplares de la versión impresa.

Para más información, comunicarse a:

www.te.gob.mx/eje/
55-5728-2300, extensiones 4208 y 4108.
justicia.electoral@te.gob.mx.

Virginia 68, Parque San Andrés, 04040,
Coyoacán, 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/media/pdf/7e45a77e33966d8.pdf>.
- 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 6 pages.
- The title of the paper, except those in “Book reviews” and “Cultural” sections, should be submitted in Spanish as well as in English.
- All manuscripts, except “Book reviews” and “Cultural”, 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 keywords (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 APA quotation style and be included in the body of the text. The quotation guidelines are available at: <https://www.te.gob.mx/eje/front/Revista/index>.
- 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 following the APA quotation style.
- 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:

www.te.gob.mx/eje/
55-5728-2300, extensions 4208 and 4108.
justicia.electoral@te.gob.mx.

Virginia 68, Parque San Andrés, 04040,
Coyoacán, Mexico City.

*Mexican Electoral Court
of the Federal Judiciary*

Declaración de originalidad y cesión de derechos

Por este medio, certifico que el trabajo titulado _____ que presento para la revista *Justicia Electoral*, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no ha sido publicado previamente en ninguna de sus versiones y me comprometo a no someterlo a consideración de otra publicación mientras esté en proceso de dictamen en la revista *Justicia Electoral* ni posteriormente en caso de ser aceptado para publicación.

Declaro que el artículo es original y que sus contenidos son producto de mi directa contribución intelectual. Todos los datos y 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 reclamación o litigio relacionado 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 que lo reproduzca 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 noviembre de 2023
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 500 ejemplares.

Justicia Electoral is a periodical publication
of the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary;
last issue was printed in November 2023
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 500 issues.

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**JUSTICIA
ELECTORAL.**
Revista del TEPJF



<http://www.te.gob.mx/editorial>

