

JUSTICIA ELECTORAL.

REVISTA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Vol. 1, núm. 31

Enero-junio, 2023

ISSN 0188 - 7998

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



REVISTA NÚMERO



JUSTICIA ELECTORAL

Las acciones afirmativas y su impacto en el derecho a ser votados de los grupos de atención prioritaria en México

Felipe de la Mata Pizaña

Cuando la palabra divide

Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Derechos político-electorales de la comunidad de la diversidad sexual. Avances y retos

Rita Bell López Vences

El inicio de las acciones afirmativas en México

Salma Luévano Luna

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Juzgar con perspectiva de diversidad sexual

Mónica Aralí Soto Fregoso

Justicia Electoral.

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

ISSN 0188-7998

Vol. 1, núm. 31
Enero-junio, 2023



342.702
J888e
2023
N. 31

Justicia Electoral : Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. -- Vol. 1, núm. 31 (enero-junio, 2023). -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2024.
314 páginas : cuadros ; 22 cm

Periodicidad: semestral.

Indizado en: Latindex -- Dialnet -- Actualidad Iberoamericana. Índice Internacional de Revistas -- Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

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 - derechos de los grupos en estado de vulnerabilidad - derechos del colectivo LGBT - derechos de las mujeres - derechos de los indígenas - derechos de las personas adultas mayores. 4. Sistemas electorales. 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. 31, enero-junio, 2023.

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 2023. Editor responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2024-100211283400-102. 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: Ediciones Gorunda, S. A. de C. V., Tlaxcala 19, San Francisco, 10810, Magdalena Contreras, 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

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Presidenta

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Dra. Fabiola Martínez Ramírez

*Instituto Tecnológico de Monterrey,
campus Ciudad de México, México*

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Universidad Panamericana, México

Dra. Gloria Ramírez Hernández

*Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México, México*

Dra. Laura Guadalupe Zaragoza Contreras

Poder Judicial del Estado de México, México

Grupo de arbitraje externo

Dr. Athos David Cuevas Campillo

*Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey,
campus Querétaro, México*

Dra. Margarita García Álvarez

Instituto Electoral del Estado de Querétaro, México

Dr. Juan Jesús Garza Onofre

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Sergio López Ayllón

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Mtro. Adán Maldonado Sánchez

Abogado litigante, México

Dr. Javier Martín Reyes

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Mtra. Alejandra Romero Trejo

Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, México

Directorio

Justicia Electoral.

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Sala Superior

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Presidenta

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Jorge Enrique Mata Gómez

Coordinador General de la Oficina de la Presidencia

Eduardo del Río Holguín

Director General de Comunicación Social

Ulises Moreno Munguía

Secretario Administrativo

Alejandra Montoya Mexia

*Directora General de Igualdad
de Derechos y Paridad de Género*

Ernesto Santana Bracamontes

*Secretario General
de Acuerdos*

Priscila Cruces Aguilar

*Directora General de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección
de Datos Personales*

Mónica Gabriela Valdez Murphree

*Directora General de Relaciones
Institucionales Internacionales*

Víctor Hernández Gómez

*Director General de Mantenimiento
y Servicios Generales*

Jorge Sánchez Morales

*Director General de Relaciones
Institucionales Nacionales*

Luis Felipe Cangas Hernández

Director General de Protección Institucional

Enrique Sumuano Cancino

Contralor Interno

Carlos Frausto López

Director General de Sistemas

Marina Martha López Santiago

Defensora Pública Electoral

Agustín Millán Gómez
Director General de Documentación

Juan Carlos Silva Adaya
Visitador Judicial

Elva Regina Jiménez Castillo
*Directora General de Investigación
de Responsabilidades Administrativas*

María del Pilar Buerba Gómez
Directora General de Recursos Financieros

Luis Samuel Montes de Oca Suárez
Director General de Recursos Humanos

Francisco Javier Acuña Llamas
*Director General de Jurisprudencia,
Seguimiento y Consulta*

Carlos Humberto Bermúdez Chagoya
Director General de Administración Regional

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

Aidé Macedo Barceinas
Directora General de Asuntos Jurídicos

Hilario Pérez León
*Director General de Planeación
y Evaluación Institucional*

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 13-17

Artículos

Reivindicando los derechos políticos de la comunidad LGTBTTIQ+. Acciones afirmativas, cambios disruptivos y precedentes judiciales

Claiming the political rights of the LGTBTTIQ+ community. Affirmative actions, disruptive changes and judicial precedents

Cielo Dafne Vargas Meza (México) 21-44

Acciones afirmativas por cuotas

Affirmative action by quotas

Yurisha Andrade Morales (México) 45-68

Derecho de autogobierno y administración directa de recursos de las comunidades indígenas. Crítica a la controversia constitucional 17/2022

Self-government right of indigenous communities and direct administration of public resources. Critique of constitutional controversy 17/2022

Paola Gutiérrez Balderas (México)
Jeannette Velázquez de la Paz (México) 69-100

Artículos

**Las personas adultas mayores
y su consideración en la justicia.
Aspectos nacionales e internacionales**

*Elder people and their consideration
in justice. National and international
aspects*

Luis Octavio Vado Grajales (México)

101-117

**Narrativas contextualizadas
sobre la justicia**

Contextualized narratives on justice

José Ramón Narváez Hernández (México)

119-140

**Iniciativas de la reforma
político-electoral 2022. Análisis
crítico desde la perspectiva
de la democracia participativa**

*Political-election reform initiatives 2022.
Critical analysis from the perspective
of participatory democracy*

Guillermo Romero Lezama (México)

141-169

**Chatbots como herramientas
de transformación digital en
materia de transparencia
para instituciones electorales**

*Chatbots as tools for digital
transformation on transparency
for electoral institutions*

Alan Fernando Martínez Reyes (México)

171-194

Reflexiones

**Tribunal Electoral del Poder
Judicial de la Federación.
Juzgar con perspectiva
de diversidad sexual**

Mónica Aralí Soto Fregoso (México)

197-209

Reflexiones

El inicio de las acciones afirmativas en México
Salma Luévano Luna (México) 211-232

Las acciones afirmativas y su impacto
en el derecho a ser votados de los grupos
de atención prioritaria en México
Felipe de la Mata Pizaña (México) 233-250

Derechos político-electorales de la comunidad
de la diversidad sexual. Avances y retos
Rita Bell López Vences (México) 251-269

Cuando la palabra divide
Felipe Alfredo Fuentes Barrera (México) 271-287

Reseñas

Tello Mendoza, Martha Alejandra (coord.^a).
(2023). *Las sentencias clave de la justicia electoral
inclusiva, 2016-2021. Tribunal Electoral del Poder
Judicial de la Federación*
Jesús Arturo Baltazar Trujano (México)
Sandra Timal López (México) 291-297

Singer Sochet, Martha. (2021). *Representación
y participación política indígena en México.*
Universidad Nacional Autónoma de México;
Instituto Nacional Electoral
Noel García García (México) 299-303

Presentación

Las acciones afirmativas, esto es, las medidas temporales implementadas para cerrar las brechas históricas de desigualdad y discriminación hacia ciertos grupos minoritarios en distintos ámbitos —educación, representación y trabajo—, son la herramienta de política pública más utilizada y, a la vez, más polémica.

En la actualidad, la mayoría de los países que se reconocen como democráticos tienen al menos una acción afirmativa en marcha. Lo anterior es entendible si se piensa que la construcción de las democracias constitucionales se basa, precisamente, en buscar mejorar las condiciones de igualdad y libertad de todas las personas, sin distinción de raza, género e ideología política o religiosa, y que para lograrlo se debe partir de una realidad en la que algunas personas se encuentran en mejores condiciones de reconocimiento, acceso y aprovechamiento de sus derechos que otras.

Los resultados de las acciones saltan a la vista en cada uno de los espacios donde han sido aplicadas. Hoy, las universidades son más diversas y han permitido el acceso a personas que, por sus condiciones de vida, jamás hubieran logrado ingresar a estas. En los consejos directivos de las empresas, las mujeres participan cada vez más. En el ámbito político-electoral, las personas de la diversidad sexual, la población con alguna discapacidad y las minorías étnicas y raciales no solo participan, sino que ocupan cargos de alto nivel en todo el mundo.

Sin embargo, a pesar de lo meridianamente lógico de las razones por las cuales se crearon y se implementan las acciones afirmativas en todo el mundo y no obstante sus resultados, estas no están exentas de tener malquerientes que de vez en vez logran algún triunfo en su contra. Quienes son defensores de lo que se podría llamar *meritocracia pura* —es decir, creer que quienes merecen ocupar un cargo público, ingresar a un colegio o participar en una actividad deben ser única y exclusivamente los “mejores”, sin importar los contextos de donde provengan, su raza, su género o su religión— han combatido desde sus inicios estas medidas, aduciendo, además de la importancia suprema del mérito, el carácter temporal de estas.

Aunado a lo anterior, dichas medidas también sufren luchas menos frontales. Frecuentemente son sujetas a desacato, sabotaje o simulaciones por aquellos responsables de implementarlas, quienes realizan todo lo necesario para hacerles creer a los órganos reguladores que las están cumpliendo, sin ejecutarlas en realidad.

Así, en la actualidad las acciones afirmativas se encuentran en un punto paradójico: por un lado, es indiscutible que su implementación ha cumplido, en cierta medida, con sus objetivos, y, por el otro, su existencia, sus éxitos y, peor aún, sus beneficiarios están en constante riesgo.

En ese contexto, se presenta el número 31 de la revista *Justicia Electoral* que, además de estar dedicado al análisis y la problematización de las acciones afirmativas, tiene un propósito especial. En 2023, le magistrade electoral Jesús Ociel Baena Saucedo, activista y juez electoral, fue asesinado. Le magistrade fue un impulsore incansable de la visibilización, el reconocimiento y la materialización de los derechos político-electorales de la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, *queer* y más (LGBTTTIQ+). Desde su experiencia personal, Ociel luchó por garantizar a una minoría tradicionalmente excluida las condiciones que le permitieran participar políticamente desde su otredad, en condiciones equitativas y dignas. A él le queremos dedicar este número.

En su artículo “Reivindicando los derechos políticos de la comunidad LGBTTTIQ+. Acciones afirmativas, cambios disruptivos y precedentes judiciales”, Cielo Dafne Vargas Meza analiza precisamente los cambios ocurridos en sede jurisdiccional en materia de acciones afirmativas desde una perspectiva interseccional, es decir, entendiendo que no existen grupos minoritarios perfectamente delimitados y que es común que una persona forme parte de más de uno de ellos, así como el impacto que estos han tenido en la representación de su comunidad en los espacios de decisión política, pero también en los resultados de esta. Vargas establece un marco básico de definiciones para utilizar como referencia en el análisis de las sentencias electorales más relevantes para la protección de los derechos político-electorales de esa comunidad. La autora concluye destacando la importancia de la posibilidad de la judicialización como medida contra la parálisis legislativa en estas materias.

Yurisha Andrade Morales también realiza un análisis de la implementación de las acciones afirmativas en el país desde la perspectiva clásica de la garantía de los derechos humanos, especialmente la garantía de la igualdad y la no discriminación. La autora expone con claridad la clasificación de las acciones afirmativas y el recorrido jurídico-político de su implementación en México, y finaliza con la pertinente identificación de las áreas de oportunidad en este ámbito.

En su artículo, “Derecho de autogobierno y administración directa de recursos de las comunidades indígenas. Crítica a la controversia constitucional 17/2022”, Paola Gu-

tiérrez Balderas y Jeannette Velázquez de la Paz presentan, mediante la metodología del análisis de caso, los problemas que enfrentan las comunidades indígenas en la defensa de sus territorios y del reconocimiento de sus sistemas normativos internos, a pesar de las disposiciones constitucionales, convencionales y legales que reconocen estos conjuntos de procedimientos, así como las capacidades de autogobierno de las que gozan dichas comunidades.

Por su parte, Luis Octavio Vado Grajales ofrece un artículo que visibiliza a un grupo vulnerable frecuentemente inobservado: las personas adultas mayores, ofreciendo un contexto demográfico y jurídico que incluye también los avances en el reconocimiento de un ámbito de garantía reforzado para las personas de la tercera edad en el entorno internacional, tanto en la creación de instrumentos jurídicos particulares como en las sentencias de los tribunales internacionales. A partir de ese entramado, Vado identifica las obligaciones particulares de los estados hacia este grupo poblacional, así como aquellas atinentes expresamente al marco de la justicia. A manera de cierre, discurre, desde el constitucionalismo transformador, sobre las necesidades que falta cubrir en materia electoral para garantizar cabalmente los derechos político-electorales de las personas adultas mayores.

En su interesante aportación, “Narrativas contextualizadas sobre la justicia”, José Ramón Narváez Hernández hace una reflexión filosófica con tintes sociológicos acerca del ineludible impacto que tienen la cultura de masas y las configuraciones sociales en la concepción de la justicia. Así, Narváez expone tres ejemplos, de tres diferentes latitudes y en tres diferentes momentos de la historia, que evidencian cómo, aunque el anhelo de justicia es un denominador común en el proceso civilizatorio, la percepción de esta es un asunto que goza de menos consenso que el que podría imaginarse y cuyas aplicaciones no se circunscriben al ámbito estrictamente jurídico, sino que caminan por la literatura, la memoria y la crudeza de las realidades sin ley.

La contribución de Guillermo Romero Lezama es un riguroso análisis de la propuesta de reforma político-electoral presentada en 2022 desde la óptica de la democracia participativa. El artículo da cuenta de la trayectoria, en la inclusión, de los mecanismos de democracia participativa en el juego democrático mexicano; hace una descripción del estado del arte de esos mecanismos en la actualidad en los ámbitos federal y municipal, y pone especial énfasis en su respaldo presupuestal; relata los Foros de Parlamento Abierto para la Reforma Electoral, celebrados con el fin de analizar las múltiples propuestas de reforma comicial, y culmina con un análisis comprehensivo de este material desde una perspectiva crítica tanto de la realidad como de las propuestas de cambio expuestas.

Alan Fernando Martínez Reyes, en su trabajo “Chatbots como herramientas de transformación digital en materia de transparencia para instituciones electorales”, aborda

uno de los temas más actuales: la inclusión de herramientas de inteligencia artificial en las funciones administrativa y jurisdiccional, especialmente en lo relacionado con la gestión de la atención al público. El autor realiza un ejercicio de consideración a partir de uno de los grandes problemas de las democracias modernas: la desafección de la ciudadanía hacia las instituciones democráticas, y problematiza acerca de los beneficios y riesgos que puede tener la implementación de chatbots en la atención de ciertas solicitudes de información.

En la sección especial de esta edición, dedicada a las acciones afirmativas, este número de *Justicia Electoral* se engalana con la participación de tres magistraturas de la Sala Superior: la presidenta Mónica Aralí Soto Fregoso, Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Felipe de la Mata Pizaña, así como la de la consejera electoral Rita Bell López Vences y la diputada Salma Luévano Luna.

En su colaboración, “Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Juzgar con perspectiva de diversidad sexual”, la magistrada Soto Fregoso hace un reconocimiento expreso a la memoria y el legado de Ociel Baena y realiza una robusta exposición del contexto de garantía del que gozan hoy los derechos político-electorales de la comunidad LGBTTIQ+ en los ámbitos nacional e internacional. Asimismo, realiza un recuento de lo que denomina sentencias emblemáticas para el avance de los derechos de esta población.

Más adelante, Salma Luévano esboza, por medio de un trabajo muy personal, el contexto social y de realidades materiales que vive hoy la comunidad LGBTTIQ+ en México, así como la importancia que revisten los resultados del litigio estratégico impulsado por la autora y le magistrado Ociel Baena, tanto en la justicia electoral como en las posibilidades de potenciación y realización de la agenda de visibilización, garantía y protección de todos los derechos de este grupo minoritario.

El magistrado Felipe de la Mata Pizaña, en su artículo “Las acciones afirmativas y su impacto en el derecho a ser votados de los grupos de atención prioritaria en México”, trasciende el ámbito de la mera decisión jurisdiccional y explora los efectos que han tenido las sentencias de los tribunales electorales en las políticas públicas; es decir, el vínculo entre el trabajo jurisdiccional y la creación de acciones afirmativas que materialicen los reconocimientos de faltas, lagunas y omisiones hechos en sede jurisdiccional. En ese sentido, De la Mata expone con cifras los resultados de las acciones afirmativas implementadas hasta la fecha en torno al derecho a ser votado, así como las áreas de oportunidad y los riesgos que acechan actualmente a esos avances.

En su artículo, “Derechos político-electorales de la comunidad de la diversidad sexual. Avances y retos”, Rita Bell López hace una aportación adicional al marco normativo nacional e internacional en la materia, al cual robustece con un reconocimiento

del trabajo realizado por activistas de la comunidad LGTBTTIQ+ en todos los ámbitos de gobierno, quienes han sido factores indispensables para llevar las exigencias y necesidades de este grupo ante la justicia electoral. Asimismo, desde una mirada autocrítica, López hace un recuento concreto de las acciones implementadas por el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el cual reconoce los retos que aún se presentan en la implementación de estas acciones y hace propuestas de mejora.

Finalmente, el magistrado Felipe Alfredo Fuentes, en su artículo “Cuando la palabra divide”, se dirige a le magistrade Ociel Baena y, en un tono personal y confidente, hace un recuento de las luces y sombras que rodean la garantía de los derechos de la comunidad LGTBTTIQ+, no solo en el ámbito electoral, sino en su libertad para ser, creer y cumplir con la premisa básica de los derechos humanos; para que cada persona pueda realizar, en condiciones de igualdad y libertad, su plan de vida.

Por otra parte, en la última sección de este número, “Reseñas”, se incluyen los trabajos que versan sobre las obras *Las sentencias clave de la justicia electoral inclusiva, 2016-2021* y *Representación y participación política indígena en México*.

Desde *Justicia Electoral*, se considera que todas las colaboraciones antes mencionadas contribuyen a visibilizar y enriquecer un debate no solo pertinente, sino necesario en cuanto a garantizar la participación de los grupos sociales históricamente excluidos de las diversas instancias y procesos políticos del país. Mediante la publicación de este número, se aporta a la construcción de una democracia cada vez más diversa, incluyente e igualitaria.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Artículos





**Reivindicando los
derechos políticos de la
comunidad LGBTTTIQ+.
Acciones afirmativas,
cambios disruptivos y
precedentes judiciales**

*Claiming the political rights
of the LGBTTTIQ+ community.
Affirmative actions, disruptive
changes and judicial
precedents*

Cielo Dafne Vargas Meza (México)*

Fecha de recepción: 13 de noviembre de 2023.

Fecha de aceptación: 15 de octubre de 2024.

* Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana. Maestranda en Políticas Públicas Comparadas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

RESUMEN

El presente artículo tiene por objeto analizar cómo el fenómeno de la judicialización de la política ha permeado en la implementación de las acciones afirmativas en favor de los derechos político-electorales de la comunidad lésbica, gay, bisexual, transsexual, transgénero, travesti, intersexual, *queer* y más (LGBTTTIQ+). Lo anterior, como un ejercicio de movilización a fin de garantizar el ejercicio del derecho de voto activo y pasivo, puesto que ello permite que la población de la diversidad sexual participe en la toma de decisiones que impacten su vida educativa, sexual y de salud, de suerte que se genera un espacio de representación política en el que actúen diversos actores pertenecientes a los grupos vulnerables. De este modo, las acciones afirmativas se convierten en un mecanismo de ampliación de la democracia a favor de aquellos grupos históricamente discriminados y estigmatizados.

PALABRAS CLAVE: judicialización de la política, acciones afirmativas, sentencia, derechos político-electorales, comunidad LGBTTTIQ+, diversidad sexual.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze how the phenomenon of judicialization of politics has permeated the implementation of affirmative actions in pursuit of the political-electoral rights of the LGBTTTIQ+ community. The above as a mobilization exercise in order to guarantee the exercise of active and passive voting rights, since this allows the sexual diversity community to participate in decision-making that impacts their educational, sexual and health life, thus becoming a space of political representation in which various political actors belonging to vulnerable groups act. Thus, affirmative actions thus become a mechanism for expanding democracy in favor of historically discriminated and stigmatized groups.

KEYWORDS: judicialization of politics, affirmative actions, resolutions, political-electoral rights, LGBTTTIQ+ community, sexual diversity.

Introducción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 1, establece que todas las personas que se encuentren en el territorio nacional gozarán de la protección y el reconocimiento de los derechos humanos.

El texto constitucional es claro, no discrimina y es absoluto en cuanto al reconocimiento de las garantías que realiza para los gobernados. Con el paso del tiempo, distintas reformas y criterios emanados de las cortes y los tribunales constitucionales le han dado forma a una nueva realidad jurídica, política y social. La naturaleza laxa del texto constitucional ha permitido las modificaciones que impulsaron dichos cambios. Así, la evolución del reconocimiento de los derechos emana de las transformaciones sociales y culturales y tiene una repercusión política.

En el caso que aquí ocupa, se hablará de los derechos y las obligaciones que surgen en materia electoral para una comunidad determinada y en un lugar específico.

Los derechos político-electorales de la ciudadanía consisten en la posibilidad de intervenir y participar en las actividades que se encuentran relacionadas con el Estado. Estos tienen su fundamento en los artículos 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 35 de la CPEUM.

Esta serie de derechos debe ser garantizada en el espacio abierto mediante políticas públicas y cuerpos normativos. Además, la igualdad debe ser impulsada para evitar, combatir y erradicar brechas entre diversos grupos, a fin de contrarrestar los efectos negativos de la discriminación.

Los esfuerzos reunidos para la salvaguardia y protección de los derechos político-electorales deben alcanzar a todos los grupos participantes, sobre todo a los marginados, como la comunidad lésbica, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, intersexual, *queer* y más (LGBTTTIQ+). A pesar de los debates y los espacios públicos creados a favor de esta comunidad, históricamente se ha criminalizado y vulnerado a aquellas personas que aparentan ser diferentes o estar fuera de lugar, ya sea por estigmas, creencias religiosas, reglas sociales o simplemente actos de discriminación clasificados como homofobia.

Patricio Solís (2017), en su obra *Discriminación estructural y desigualdad social*, señala que medir la discriminación favorece a que se abra el camino para entender los daños y las consecuencias que genera. De esa forma se registran los perjuicios que dicha violación de derechos produce en la calidad de vida de las personas y en las expectativas de movilidad social que tienen los grupos vulnerables, y se llevan a la discusión pública y a la acción cívica formas de desigualdad que, de otro modo, tienden a quedar ocultas y hasta negadas.

Desde el ámbito jurisdiccional se han redefinido los derechos político-electorales por medio de la judicialización de la política, los cuales se abordarán en esta investigación.

El objetivo de este trabajo es explicar cómo ha permeado el fenómeno de la judicialización de la política en las acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBTQ+. Para aterrizar dichas ideas, este texto se desarrolla en los siguientes temas, en los que se utilizará una metodología totalmente descriptiva y observacional:

- 1) Definición de los derechos político-electorales.
- 2) Políticas públicas de diversidad sexual y sus componentes.
- 3) Cronología de la lucha por los derechos político-electorales de la comunidad LGBTQ+.
- 4) Judicialización de la política.
- 5) Análisis de las sentencias emitidas por el TEPJF en materia de derechos político-electorales de la comunidad LGBTQ+.
- 6) Acciones afirmativas para la comunidad LGBTQ+.

Definición de los derechos político-electorales

Los derechos político-electorales comprenden la facultad de la ciudadanía de elegir y ser electa, de libre asociación y afiliación política, así como las prerrogativas que tienen todas las personas para intervenir en los asuntos relacionados con el Estado en el ejercicio de la función pública. Así, “los derechos políticos seguirán siendo el fundamento principal para la formación y organización de cualquier sociedad y, como consecuencia, del Estado, independientemente de su régimen jurídico o su forma de gobierno” (Escalante, 2005, p. 2).

Arturo Barraza (2000) explica que los derechos político-electorales pertenecen a la rama del derecho público cuyo objetivo es que una persona participe en la representación de la soberanía del pueblo y en la renovación del poder público en un Estado democrático.

Por otra parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) —que es la última instancia jurisdiccional en materia electoral—, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-5068/2011, los definió del siguiente modo:

Son prerrogativas irrenunciables que tienen los ciudadanos para participar en la integración de los poderes públicos, y que le permiten participar individual y colectivamente en las decisiones y vida de carácter político de su comunidad. Dichos derechos son propios y esenciales a la calidad de ciudadano e implica la capacidad de ejercicio frente al gobierno y dentro del Estado. (Sentencia SUP-JDC-5068/2011, 2011)

La Sala Superior, además, emitió la jurisprudencia 29/2002, en la que interpretó los derechos de carácter político-electoral como derechos fundamentales, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos.

A continuación se definirá de manera breve cómo se ejerce y goza cada derecho político-electoral:

- 1) Voto en las elecciones populares. Es la facultad que tiene el ciudadano de manifestar su voluntad para elegir al candidato que ocupará un cargo público. Los requisitos para ejercer este derecho son contar con credencial para votar con fotografía y estar inscrito en el listado nominal de la sección electoral correspondiente a su domicilio. Está contemplado en el artículo 35, fracción I, de la Constitución.
- 2) Ser votado para algún cargo público. Prerrogativa que consiste en que el ciudadano puede ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, cuando tenga las cualidades y los requisitos exigidos por la ley, para participar durante el proceso electoral; por otra parte, implica su participación, en igualdad de condiciones y circunstancias, en una contienda de esta índole y durante el desempeño de un cargo por un periodo. Tiene su fundamento en el artículo 35, fracción II, de la CPEUM.
- 3) Derecho de asociación. Es la posibilidad que tiene el ciudadano para crear entidades jurídicas con finalidad específica y actividades concretas, por ejemplo, las agrupaciones o los partidos políticos. Esto favorece el pluralismo político y la participación ciudadana en la formación del gobierno. Esta prerrogativa se encuentra en los artículos 9 y 35, fracción III, de la Constitución.
- 4) Derecho de afiliación. Se refiere a la facultad que tiene una persona para adherirse a un determinado partido político y de conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse, así como la posibilidad de participar en las asambleas, aportar cuotas y ser designada como candidata a un cargo de elección popular. Está establecido en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, *in fine*, de la CPEUM.

Los derechos políticos son derechos humanos que tienen importancia fundamental en el sistema interamericano de derechos humanos y que se relacionan estrechamente con otras prerrogativas consagradas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como la libertad de expresión, de reunión y de asociación, que, en conjunto, hacen posible el juego democrático (Caso Castañeda Gutman vs. México, 2008). Estos derechos se clasifican en:

- 1) El sufragio, materializado por el voto.
- 2) El derecho pasivo de poder ser seleccionado por sus pares en una elección popular.

Respecto al sufragio, es necesario que la ciudadana o el ciudadano en cuestión cuente con los documentos que le identifiquen en la lista nominal para efectuar el voto.

En cuanto al derecho pasivo de ser votado, se tiene que el ejercicio democrático y el pluralismo político se ven robustecidos con la participación ciudadana en un marco de legalidad; es decir, que durante el proceso electoral existen las condiciones necesarias que permiten la intervención y el desenvolvimiento de distintos actores políticos que representan a diversos sectores de la sociedad. Dicha participación debe estar compuesta por diferentes poblaciones, a fin de incluir y dar voz a las más vulnerables, en función de que se atiendan sus necesidades, como son las mujeres, la comunidad LGBTTTIQ+, los grupos indígenas, las personas adultas mayores, la población que vive en las zonas rurales, entre otras.

En este mismo apartado, se hará una breve inducción acerca de los medios que existen para defender los derechos político-electorales y, así, garantizar su ejercicio y goce. Al respecto, existen tres instancias y mecanismos de defensa, cada uno distinto por su naturaleza:

- 1) Administrativa. Se respalda en el régimen administrativo sancionador electoral.
- 2) Jurisdiccional. Actúa por los medios de impugnación en materia electoral, los cuales son resueltos por una autoridad jurisdiccional.
- 3) Penal. Persigue delitos en materia electoral, que son sancionados cuando dañan el régimen democrático y los derechos de la ciudadanía.

A efectos del presente trabajo, son de interés los criterios emanados de las resoluciones emitidas por el TEPJF en materia electoral y, específicamente, en los casos en los que se haya buscado la protección de los derechos políticos de la comunidad LGBTTTIQ+.

Sin embargo, antes de abordar el caso concreto, es necesario conocer la importancia que ha representado el movimiento político de la comunidad LGBTTTIQ+ y sus componentes.

Políticas públicas de diversidad sexual y sus componentes

26

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 21-44.

En México, las comunidades de la diversidad sexual se autoidentifican con las siglas LGBTTTIQ+, las cuales incluyen a los grupos lésbicos, gais, bisexuales, transexuales, transgéneros, travestis, *queers* y más (Flores, 2007, p. 21).

Este movimiento parte de principios políticos fundamentados en la democracia liberal, la cual implica la aceptación de la pluralidad de formas de vida, identidad y gustos sexuales. Así, “las categorías identitarias —lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales— funcionan como marco de inteligibilidad en el que las políticas públicas se desarrollan y que, a través de su despliegue, contribuyen a fortalecer” (Romero y Montenegro, 2018, p. 7).

El conocimiento de que esta diversidad existe funciona para considerar las diferencias de los grupos sociales en la confección de las políticas públicas, así como otorgar espacios y voz respecto de sus necesidades específicas. Por ello, es importante que las personas pertenecientes al movimiento LGBTTTIQ+ sean representantes en los poderes políticos.

A pesar de la lucha que ha desempeñado por años este movimiento político, aún persiste el desconocimiento y el olvido para aterrizar ciertos conceptos relacionados con las políticas de perspectiva de género, por ejemplo, sexualidades no normativas, identidad de género, matrimonio igualitario y transexualidad.

De ahí que, por medio de la intervención jurídica y política, debe garantizarse una ampliación de los derechos para un sector poblacional históricamente excluido.

Jasbir Puar (2007) ha denominado este proceso “*queer as regulative*” esto es, la imposición de una *homonormatividad* mediante una construcción categórica que identifica a aquellos sujetos protegidos —LGTBI— y que, al tiempo, se convierte en el límite de quiénes pueden o no ser reconocidos. (Romero y Montenegro, 2018, p. 2)

Aunado a lo anterior, se retoma la propuesta de Nancy Fraser (1997) en la que plantea dos soluciones: afirmación y transformación. La afirmación se refiere a reparar aquella falta de respeto cometida contra los grupos diferentes y remediar los efectos de dicha desigualdad; en cambio, las soluciones de transformación discuten el origen de las injusticias y corrigen los resultados inequitativos.

Otra perspectiva que debe considerarse durante la confección de las políticas públicas es la noción de la interseccionalidad,¹ puesto que es una forma de analizar conflictos considerando la diversidad que hay en la población en general; además, se toma como punto de partida para reflexionar respecto a problemáticas con base en el género, la etnicidad, la clase y la identidad sexual, entre otros factores. Por otra parte, la interseccionalidad promueve la lectura de procesos de estructuración social de mane-

¹ Término acuñado por Kimberle Crenshaw (1989).

ra conjunta, más allá de análisis monofocales. Así, mediante esta postura se deslindan conceptos de estigmatización y de discriminación hacia el colectivo.

Con base en el proceso de elaboración de las políticas públicas, es necesario mencionar que, para que las voces que integran el movimiento LGBTQTTIQ+ hayan hecho valer sus necesidades, en primera instancia, se diagnostica una circunstancia cuyos efectos negativos les cause alguna afectación en el desarrollo de su vida. De este modo, se van estructurando el problema y, a su vez, las posibles soluciones para aspirar a una protección e intervención por parte del Estado.

Entonces, para formular una política pública, es necesario contar con las siguientes premisas:

- 1) Cómo se ha definido el problema.
- 2) A qué población afecta.
- 3) Qué factores causan dicho problema.
- 4) Cuáles son las necesidades para atender dicha cuestión.

Es importante mencionar que, en la historia, diversos grupos han fomentado la ampliación de derechos y el reconocimiento de las necesidades a ciertos colectivos, sin embargo,

las políticas públicas y las leyes dirigidas a promover, preservar y garantizar la diversidad sexual y de género se encuentran atrapadas en una tensión constitutiva entre el reconocimiento de derechos que amplíen los límites de la ciudadanía y gestionar productivamente la diversidad. (Romero y Montenegro, 2018, pp. 4-5)

Con base en los componentes anteriores, se puede comprender qué perspectivas deben ser consideradas al momento de diseñar las políticas públicas que pretendan resolver problemáticas atinentes a la diversidad sexual y a los grupos que forman parte de los movimientos LGBTQTTIQ+.

Las necesidades de las personas que se identifican como lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgéneros, travestis, intersexuales, *queers* y más han sido orientadas a procesos de identificación; necesidad de documentación de identidad para las personas que están en procesos de transición; asilo por persecución LGBTQTTIQ+; protección legal para casos de discriminación; educación y atención sexuales, y contar con espacios en la política para comunicar dichas inquietudes y necesidades.

En el próximo acápite se hablará de los momentos históricos que han tenido un significado para la comunidad LGBTQTTIQ+ respecto de los derechos político-electorales.

Cronología de la lucha por los derechos político-electorales de la comunidad LGBTTTIQ+

La lucha por los derechos político-electorales de la comunidad LGBTTTIQ+ empieza con el reconocimiento de sus derechos, es decir, al considerar a sus integrantes como parte de la sociedad.

Han existido elementos que generaron las condiciones discursivas que hacen posible pensar en el tema de la diversidad sexual y sus necesidades, a partir de los derechos político-electorales. Acerca del tema, Guillermo Núñez (2011) propone un panorama muy acotado, empero muy relevante respecto de estos momentos culminantes:

- 1) Un primer momento es cuando surgen la antropología de género y la antropología de la sexualidad en los países desarrollados y, posteriormente, en México.
- 2) La aparición y el desarrollo de los movimientos feminista y LGBTTTIQ+, cuyos puntos de lucha se centran en la promoción de la educación y la salud sexual, en los derechos reproductivos y sexuales, y en la lucha contra el sida, el patriarcado y el sexismo.
- 3) Por último, es importante hablar de la creciente visibilidad que han adquirido los derechos sexuales y la competencia electoral de los *muxes* y las mujeres del Istmo. Este momento, en particular, ha representado a la diversidad de género en los pueblos indígenas, lo cual subraya la dedicación a la educación sexual y a los derechos sexuales y reproductivos.

Al analizar los derechos político-electorales de esta comunidad, se abordarán los precedentes judiciales para hablar de la importancia de la inclusión político-social de dicho grupo. Antes de enfocarse en estas circunstancias, es necesario mencionar que el movimiento LGBTTTIQ+ ha pasado por una serie de dificultades en su lucha por crear nuevos derechos civiles y, de esa manera, lograr una mayor aceptación dentro de la sociedad.

En 1995, durante la XVI marcha lésbico-gay, se escucharon exigencias de presencia, visibilidad y reafirmación del orgullo de lo que es ser diferente respecto a lo que se considera la sexualidad normal (Gómez, 1995, citado en Tirado, 2021).

Dicho acontecimiento impulsó una mayor visibilidad de este grupo en el ámbito electoral. Así, en 1997 empezaron a aparecer candidatos de la comunidad LGBTTTIQ+ para puestos de elección popular (Tirado, 2021). En ese mismo año fue electa Patria Jiménez como diputada federal plurinominal a la LVII Legislatura, quien fue la primera congresista federal públicamente lesbiana en la historia del país. Durante su gestión se

despenalizó la homosexualidad como agravante en el Código Penal y se impulsó la visibilización de los feminicidios en Ciudad Juárez, Chihuahua.

En 2005 aparecieron redes de apoyo en distintas entidades federativas, que se unieron en favor de la defensa de los derechos de las personas LGBTTTIQ+; para ello, impulsaron las siguientes estrategias con base en sus necesidades:

a) asistencia médica y psicológica de la población LGBT que padece VIH, b) educación sobre la diversidad sexual, salud sexual, relaciones de género, entre otras y c) impulso de políticas públicas y litigio estratégico en defensa de la población discriminada. (López, 2017, p. 74)

En 2018 se creó la Coalición Mexicana LGBTTTI, en la cual participaron 196 personas de 29 entidades federativas en las instalaciones de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, cuyo objetivo fue influir en el proceso electoral del país mediante una agenda nacional para la igualdad, la no discriminación y la inclusión de personas LGBTTTIQ+. Los parlamentarios exhortaron a los legisladores de los congresos locales y federal a retomar iniciativas en materia de libertad en torno al futuro de las personas integrantes de grupos de la diversidad sexual; por otra parte, se denunció que México es el segundo país con más transfeminicidios a escala mundial y con un nulo reconocimiento de las infancias trans.

En 2022, la Comisión de Diversidad de la Cámara de Diputados realizó el Parlamento Juvenil LGBTIQ+, cuyo marco consistió en analizar temas de igualdad, respeto, tolerancia y salud.

En junio de 2023, la Cámara de Diputados fue escenario de la instalación del Parlamento de las personas LGBTTTIQ+, el cual fue organizado por las comisiones de Igualdad de Género y Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México.

Lo antes descrito representa algunos de muchos logros acontecidos en favor de los derechos de la comunidad LGBTTTIQ+ que se han generado por medio de la representación política; sin embargo, derechos humanos como el acceso a la salud y a la educación sexual, y los relacionados con el ámbito reproductivo, han sido protegidos y garantizados por las instancias jurisdiccionales; inclusive, los derechos político-electorales de esta comunidad han sido reconocidos por la Sala Superior del TEPJF.

Lo anterior se ha logrado mediante la judicialización de la política, fenómeno que se abordará en líneas posteriores, para dar a conocer la importancia e impacto de las actuaciones judiciales, así como los logros obtenidos.

Judicialización de la política

Para comprender el avance en la protección, la garantía y la defensa de los derechos político-electorales de la comunidad LGBTTTIQ+, es necesario comprender el fenómeno identificado como judicialización de la política.

Entiendo por judicialización el proceso mediante el cual los tribunales y jueces llegan a elaborar o dominar cada vez más la hechura de políticas públicas que previamente eran elaboradas por otras agencias de gobiernos, especialmente los parlamentos y los ejecutivos. (Tate y Vallinder, 1995, p. 91)

Por lo anterior, se comprende que las cortes o los tribunales constitucionales han adquirido una relevancia importante en el campo de la política. Este fenómeno comenzó a generarse debido a que aquellos temas selectos que eran resueltos dentro del sistema político se empezaron a analizar y resolver por la vía jurisdiccional.

Analizar la judicialización de la política es importante por diversos argumentos:

- 1) Refleja la transformación del Poder Judicial dentro de la arena política.
- 2) Se dirimen los problemas públicos por medio de determinaciones judiciales en escenarios y contextos particulares.
- 3) Se da la materialización de los contrapesos de los poderes.

Al respecto, existen dos premisas que hacen posible la judicialización de la política:

- 1) Por medio de elementos abordados en la ley se explican realidades sociales y problemas públicos que impulsan el activismo judicial.
- 2) Se expande el rol político de los jueces y las cortes en la sociedad.

Por ende, hay un incremento en las actuaciones del Poder Judicial y el uso de herramientas jurídicas en espacios no pertenecientes del todo en este campo de estudio.

Los jueces y las cortes son quienes determinan los alcances de las actuaciones de los poderes políticos, ya sea de la administración pública o del Poder Legislativo. En la instancia judicial se analizan las decisiones que pueden contravenir el contenido de la Constitución o de los derechos humanos, y sus determinaciones han impactado directamente en el sistema político. “Algunos autores, como Hirschl, se refieren a este proceso como la transición hacia la ‘juristocracia’” (Farrera, 2012, p. 177).

La judicialización de la política se sustenta en los pilares del institucionalismo, en el que los actores políticos y judiciales deciden y determinan las resoluciones a partir de los marcos teóricos y las instituciones involucradas.

Mediante esta perspectiva dinámica, en la que convergen tanto el Poder Judicial como el político, se puede mantener una relación y un control entre las instituciones y sus componentes. Este fenómeno ha resultado innovador y útil en las cuestiones jurídicas, puesto que converge con el principio de progresividad de los derechos humanos. Lo anterior se justifica en el sentido de que, mediante las demandas jurídicas, se reclama la necesidad del reconocimiento de derechos a grupos que han sido considerados vulnerables o marginados.

En el espacio jurídico, el activismo judicial es ejercido por medio de una serie de litigios estratégicos, cuya litis se concentra en la demanda de los problemas públicos y sociales. Humberto Guerrero (2013) define al litigio estratégico, en materia de derechos humanos, como una herramienta de transformación estructural, cuyo fin es corregir las fallas o deficiencias del andamiaje institucional que propician las afectaciones sistemáticas de violaciones a los derechos humanos. Además, esta herramienta tiene como fin modificar aquellas estructuras que trasciendan en el *modus vivendi* de las personas afectadas.

Esta serie de actividades litigiosas se han inmerso en diferentes poblaciones, lo cual ha permitido garantizar el ejercicio de sus derechos. Por supuesto que esta cuestión ha permeado en la esfera de los derechos político-electorales de la población LGTBTIQ+, sobre todo, en las manifiestas acciones afirmativas en favor de proteger su esfera jurídica.

Es mediante esta figura como se realizará un análisis, cuyo fin procurará dar cuenta y evidenciar el marco de relaciones entre el poder político y el Poder Judicial, y cómo los pronunciamientos de la instancia judicial no resultan inocuos en las visiones respecto de la política.

Así, con el análisis de las sentencias emitidas por las salas del Tribunal Electoral, se evidenciará el marco de las relaciones entre la política y el Poder Judicial, en el que dicho estudio buscará confirmar esa asociación.

Análisis de las sentencias emitidas por el TEPJF en materia de derechos político-electorales de la comunidad LGBTTTIQ+

Primera sentencia por analizar. Expedientes SCM-JDC-412/2021 y SCM-JRC-21/2021 acumulado

En los expedientes SCM-JDC-412/2021 y SCM-JRC-21/2021 acumulado, la Sala Regional Ciudad de México, correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal, resolvió modificar la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (TEEGRO) en los expedientes TEE/JEC/020/2021 y TEE/JEC/021/2021 acumulado. En este marco, se hará un análisis del fondo del asunto y del interés particular que existió en la reivindicación de los derechos político-electorales de la comunidad LGBTTTIQ+.

En primer lugar, es necesario acotar cuáles fueron las demandas principales en estos asuntos: los promoventes se interesaron en hacer diversos cuestionamientos respecto a garantizar la inclusión de unas personas pertenecientes a grupos de la diversidad sexual en espacios reales de representación política. Dichos cuestionamientos fueron planteados ante el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (IEPC Guerrero).

La respuesta brindada no resultó satisfactoria e, inconformes con dicha circunstancia, promovieron la demanda ante la instancia local. Por lo tanto, se determinó fundada la omisión respecto a la implementación de acciones afirmativas en favor de las personas LGBTTTIQ+ para la participación política, en concreto, en torno a la integración de ayuntamientos y del Congreso del estado.

Los efectos del fallo de la instancia local consistieron en ordenar al instituto local electoral la emisión de lineamientos para ese proceso comicial, por la vía de la acción afirmativa, respecto a la integración de los ayuntamientos. Sin embargo, los actores promovieron los juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante la instancia local.

Dichos medios de impugnación fueron remitidos a la Sala Regional Ciudad de México, correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal, cuya instrucción correspondió al magistrado José Luis Ceballos Daza.

El 3 de abril de 2021 fue emitida la sentencia recaída en dicho asunto; su punto medular consideró lo siguiente: se subrayó la perspectiva de género y de diversidad sexual, hacien-

do referencia a juzgar con base en esta postura. En ese sentido, consideró que se deben identificar y desechar las preconcepciones que se tienen de las personas en virtud de su identidad, expresión de género u orientación sexual. Lo anterior, en función de que se visibilice la problemática y se garantice el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria.

La metodología para juzgar con perspectiva de género y diversidad sexual consiste en lo siguiente:

- 1) Identificar si existen situaciones de poder que, por cuestiones de género o de orientación sexual, den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia.
- 2) Desechar cualquier situación que esté relacionada con algún estereotipo, prejuicio de género u orientación sexual.
- 3) Ordenar las pruebas para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género u orientación sexual.
- 4) En caso de que exista evidencia de dicha violencia, evaluar la situación para buscar una resolución justa e igualitaria.
- 5) Evitar el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios.

En este mismo sentido, se tomó en cuenta que la identidad de género y la orientación sexual son aspectos íntimos de la vida de una persona, por lo que se debe tener especial cuidado respecto de la privacidad de las personas.

Por otra parte, en cuanto al fondo del asunto, el IEPG Guerrero, por la vía de la acción afirmativa, debe vincular a los partidos políticos y las coaliciones para que, en las planillas o listas de regidurías que postulen para la elección de los 80 ayuntamientos de Guerrero, incluyan al menos a una persona de la comunidad LGTBTTIQ+ cuando exista petición de la parte interesada.

El hecho de que hubiese una omisión por parte de esta autoridad significó un agravio a dicho sector poblacional, puesto que no se ejecutaron las acciones afirmativas para compensar las condiciones que discriminan a ciertos grupos sociales respecto del ejercicio de sus derechos.

En primera instancia, el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero ordenó al Instituto Electoral emitir los lineamientos para realizar las acciones afirmativas en favor de los derechos político-electorales de dicho sector poblacional. Para ello, debían ser consideradas las siguientes previsiones:

- 1) Que no se afecte el principio de paridad de género.
- 2) Que esté apegado al principio de proporcionalidad.
- 3) Al atender las directrices establecidas en el fallo, a los partidos políticos se les vinculó para prever la inclusión de esta población en los procesos de selección y

designación de candidaturas a diputaciones locales e integración de los ayuntamientos en Guerrero. Por último, vinculó al Poder Ejecutivo de Guerrero para vigilar, coadyuvar y colaborar con el objeto de que los efectos del fallo fuesen cabalmente cumplidos.

Los efectos de la resolución fueron controvertidos toda vez que la parte actora estimó que prevalecía una violación sistemática por omisiones cometidas por las partes vinculadas respecto a dar cumplimiento, pues no se garantizó la participación de las candidaturas de los partidos para la postulación de diputaciones al Congreso del Estado de Guerrero y no nada más en los ayuntamientos, y, por otra parte, no se solicitó a las personas integrantes del segmento poblacional LGBTTTIQ+ documentación alguna para acreditar su autodeterminación.

- 4) Que contemple un mecanismo para la protección de los datos personales, respecto a la preferencia sexual e identidad de género.
- 5) Que, en caso de que una persona pertenezca a más de un grupo en situación vulnerable, ejerza su derecho de autodeterminación para que manifieste en qué grupo desea ser considerada. Asimismo, exhortó a los partidos políticos al cumplimiento de la postulación inclusiva de la población LGBTTTIQ+ en las planillas o listas de regidurías de las candidaturas de los ayuntamientos.

En términos de la etapa previa al proceso electoral, se vinculó al Congreso del Estado de Guerrero a efectos de que emitiera reformas a la legislación electoral que contemplaran el acceso de la comunidad de la diversidad sexual a las candidaturas de diputaciones y ayuntamientos en la entidad, con base en los principios de igualdad y no discriminación. Por otra parte, exhortó al instituto electoral local a emitir los lineamientos respecto a la implementación de las acciones afirmativas.

En síntesis, las pretensiones de los actores consistían en la modificación de la resolución emitida por el TEEGRO y en la aplicación de las acciones afirmativas.

La Sala Regional Ciudad de México, al hacer el respectivo estudio de fondo, estableció que la importancia y el significado de la discriminación positiva —o acciones afirmativas— en un proceso electoral radican en la inclusión, la igualdad y la no discriminación. De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), las acciones afirmativas están diseñadas para revertir los tratos de desigualdad a un grupo específico. Empero, ¿qué son estas acciones? Estas se pueden definir como políticas públicas que tienen el fin de generar acciones positivas para compensar las circunstancias de discriminación que han sufrido los grupos marginados; entonces, por medio de ellas, se puede acelerar la participación política en condiciones de igualdad de aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o desventaja en el ámbito político, económico, social y cultural.

Considerando que la parte medular de este texto radica en la importancia de las acciones afirmativas, es momento de hablar de sus elementos. En primer lugar, deben

tener objeto y fin —personas o grupos—, destinatarios y conducta exigible; asimismo, deben contar con un sustento legal basado en los principios constitucionales y estándares internacionales.

Respecto al contexto particular, que está a favor de las personas que pertenecen a grupos de la diversidad sexual, debe imperar la prohibición expresa de la discriminación por las preferencias sexuales que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. Así, con estas acciones, se materializa el principio de igualdad, una obligación dirigida a los partidos y actores políticos.

Ahora bien, en materia electoral, la Sala Superior ha establecido que las medidas implementadas se deben aprobar con anticipación suficiente para hacer factible su ejecución, preferentemente antes del registro de las candidaturas y, en especial, del inicio de las campañas políticas. Así, el empleo de estos instrumentos procura cumplir el principio de igualdad. El establecimiento de una cuota a favor del colectivo de la diversidad sexual constituye una herramienta con la que se materializa una obligación constitucional conferida a los partidos políticos, además de que se garantiza que sean ejercidos sus derechos político-electorales.

Ahora bien, en la resolución que ocupa al presente trabajo, la Sala Regional Ciudad de México consideró suficientes y fundados los agravios planteados por la parte actora para modificar la sentencia, en cuanto a la determinación de no asumir acciones afirmativas en favor del colectivo para el proceso electoral 2020-2021 en Guerrero, respecto de la postulación de las diputaciones locales.

Los criterios de la Sala Superior del TEPJF señalan que las acciones afirmativas pueden implementarse aunque se encuentren avanzadas las etapas del proceso electoral. Por lo tanto, determinó vincular al instituto electoral local para emitir los lineamientos por la vía de la acción afirmativa, a fin de establecer las cuotas de las personas de la comunidad LGTBTTIQ+ respecto de la postulación de diputaciones locales, por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, que deben cumplir los partidos políticos y las coaliciones. De esta manera, con la implementación de estas políticas, se garantiza la participación del voto activo y pasivo de los integrantes del colectivo LGTBTTIQ+, quienes han sido discriminados, acosados y estigmatizados. En ese orden de ideas, se dota de eficacia al derecho de igualdad y no discriminación, de cara al principio de certeza.

La decisión tomada por la instancia judicial fue fundamentada en los Lineamientos de precampañas electorales que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y precandidaturas en el proceso electoral ordinario de la gubernatura del estado, diputaciones locales y ayuntamientos (2020); en la ley electoral de la entidad federativa, y en los principios constitucionales en materia comicial.

Para los efectos del fallo, se determinó lo siguiente: la reparación inmediata y la actuación de diversos organismos, así como ordenar al instituto electoral local emitir los lineamientos mediante los cuales, por la vía de la acción afirmativa, se vincula a los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas comunes para que, en las diputaciones locales por los principios de mayoría relativa y representación proporcional que haya postulado, se incluyan las cuotas de personas que se autodeterminen como integrantes de la comunidad LGBTTTIQ+.

Segunda sentencia por analizar. Expediente SUP-REC-117/2021

La segunda sentencia en análisis es la emitida por la Sala Superior en el expediente SUP-REC-117/2021. En el caso concreto, se confirmó la determinación emitida por la Sala Regional Monterrey, correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal, que modificó la decisión del Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes (TEEAGS), en el sentido de vincular al Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes (IEE Aguascalientes) para que implemente una cuota a favor de las personas de la comunidad LGBTTTIQ+ y con discapacidad.

En términos llanos, la decisión de la ponencia se basó en lo siguiente:

- 1) La cuota a favor de la comunidad LGBTTTIQ+ tiene un sustento normativo y fáctico.
- 2) La Sala Regional Monterrey realizó una ponderación para justificar su determinación.
- 3) El establecimiento de la cuota en la etapa actual del proceso electoral no vulnera los principios de certeza y seguridad jurídica.

A grandes rasgos, se presentarán los antecedentes relativos al caso concreto. En oposición del acuerdo CG-A-36/2020, los actores presentaron juicios ciudadanos locales en contra de la omisión del IEE Aguascalientes por no haber establecido acciones afirmativas en favor de las personas de la comunidad LGBTTTIQ+ y con discapacidad, en observancia del acuerdo INE/CG18/2021. Para ello, el TEEAGS ordenó al instituto electoral local la emisión de acciones afirmativas, valorando las etapas del proceso electoral y los derechos de las personas afectadas.

No obstante, los actores se inconformaron por la falta de precisión respecto de la cuota que debía ser cubierta en favor de las personas integrantes de grupos de la diversidad sexual y con discapacidad. Por consiguiente, la Sala Regional Monterrey determinó que el instituto local debía establecer una cuota específica; posteriormente, el Partido Encuentro Solidario promovió un recurso de reconsideración (REC) en contra de la determinación de dicha sala. Por último, la Sala Superior del TEPJF admitió a trá-

mite el medio de impugnación y fue turnado a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

A continuación, se explicará brevemente la procedencia del REC. Este se presentó de manera excepcional en contra de las resoluciones emitidas por las salas regionales del TEPJF, en términos de los artículos 61, párrafo 1, inciso b, y 62, párrafo 1, inciso a, fracción IV, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La parte actora expuso en sus agravios, de forma medular, que el hecho de establecer una cuota específica es violatorio de los principios de autodeterminación y autoorganización del partido.

En el estudio de fondo de la determinación emitida por la Sala Superior, se revisó el análisis elaborado por la Sala Regional Monterrey; en este, se señaló que se hizo una interpretación directa del contenido de la CPEUM, puesto que, por medio de los principios constitucionales, se estableció que, a fin de garantizar la participación política de los grupos vulnerables, es necesario implementar una cuota específica a favor de estos. Por otra parte, se decretó que uno de los problemas jurídicos establecidos, en primera instancia, era la tensión respecto de la implementación de las acciones afirmativas y los derechos de autoorganización y autogobierno de los partidos políticos.

En el estudio del caso, se estableció que en el medio de impugnación se vislumbraba un problema de constitucionalidad. Cabe agregar que el REC es procedente cuando subsiste un problema relacionado con un ejercicio de ponderación.

Para la resolución, la Sala Superior calificó como inoperantes los agravios de la parte recurrente; desarrolló el argumento en el que los derechos de igualdad y no discriminación se encuentran garantizados a escala constitucional y convencional, además de que se debe construir una norma concreta y específica para fijar las acciones afirmativas en beneficio de los grupos vulnerables, tales como la comunidad LGBTTTIQ+.

En virtud de lo anterior, se tiene que la Sala Superior señaló que la Sala Regional Monterrey sí había motivado su sentencia con base en los estándares internacionales y nacionales en materia de derechos humanos.

Se determinó que se había hecho un estudio de ponderación al establecer una cuota específica en favor de la comunidad LGBTTTIQ+, en atención del principio de paridad de género, al implementar una consideración respecto de los derechos político-electorales y humanos fundamentados en la Constitución. De manera cuantitativa, se instauraron los porcentajes específicos que corresponderán a las cuotas en favor de cada uno de los grupos en situación de vulnerabilidad. Por otro lado, se señaló que no había una violación de los derechos de autodeterminación y autoorganización por parte del partido político.

En primer lugar, es dable acotar que las autoridades electorales pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos solamente en los términos que señalan la Constitución y la ley en la materia; lo anterior se justifica, ya que los actos deben garantizar la participación política de la ciudadanía y contribuir a la integración de la representación nacional.

Asimismo, el establecimiento de una cuota no impide que los partidos seleccionen de manera libre a sus candidaturas.

En consecuencia, la Sala Superior determinó confirmar la resolución emitida por la Sala Regional Monterrey.

Acciones afirmativas para la comunidad LGBTTTIQ+

El origen de las acciones afirmativas como mecanismo equiparador de las desigualdades sociales y de los espacios democráticos para los grupos desaventajados deriva de la traducción del término estadounidense *affirmative action* (Sowell, 2014, p. 47, citado en Durango, 2016).

Las acciones afirmativas encuentran su fundamento en los artículos 1 y 4 constitucionales, los cuales establecen los derechos de igualdad y no discriminación e imponen a los estados la obligación de diseñar, regular, implementar y monitorear políticas y programas públicos en los cuales se reconozcan los derechos de aquellos grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Para ello, es necesario tomar medidas especiales o afirmativas en las que se aborde la discriminación indirecta y sistemática que resienten dichas personas; ello, en función de alcanzar y garantizar la igualdad de los derechos.

Lo anterior también se enmarca en la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, toda vez que fue ratificada por el Estado mexicano. Dicho instrumento implica la adopción de políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el goce y ejercicio de los derechos y las libertades de las personas o los grupos que son sujetos de discriminación.

Las acciones afirmativas han desempeñado un papel muy importante en la generación de la participación política de las mujeres, así como de las personas indígenas y afrodescendientes, respecto de la reivindicación de los derechos político-electorales por parte de los partidos y movimientos políticos. De igual manera, aquellas desigualdades se compensan por medio de leyes de cuotas o normas equiparadoras de género.

Lo anterior ha logrado el establecimiento de políticas públicas con las cuales se puede garantizar el acceso a la participación política y la inclusión real de grupos vulnerables para acceder a cargos públicos, así como la toma de decisiones con las que se puedan establecer derechos en favor de la comunidad LGBTTTIQ+.

La importancia de garantizar los derechos político-electorales de las poblaciones vulnerables radica en garantizar oportunidades políticas y democráticas que brindan estos derechos.

En México se han implementado diversas acciones afirmativas; muchas de ellas se han dado gracias a la judicialización de problemáticas en materia electoral. Estas han sido impulsadas por las autoridades electorales y las instancias judiciales —como el TEPJF, por medio de sus salas regionales, así como la SCJN—, y han sido ejecutadas por los partidos políticos y los organismos públicos locales electorales.

Una acción afirmativa de amplio reconocimiento es el registro de 121 candidaturas a diputaciones federales de personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQ+ en el proceso legislativo federal 2020-2021.

Una de las primeras acciones impulsadas por la judicialización de la política fue la lograda por la sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados, en la cual se obligó a los institutos electorales a implementar acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBTTTIQ+. En cumplimiento de dicha sentencia, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó los acuerdos INE/CG160/2021 e INE/CG18/2021, que contemplaban la instauración de cuotas progresivas para las elecciones. Esta circunstancia generó un amplio sustento respecto a los derechos político-electorales de las personas integrantes de grupos de la diversidad sexual.

Como se puede observar, la mayoría de las acciones afirmativas han sido implementadas gracias a las resoluciones emitidas por el Poder Judicial de la Federación mediante sus tribunales electorales, lo cual implica la comprobación de que el fenómeno de la judicialización de la política genera un impacto en las aristas jurídica y política en favor de los derechos humanos.

Conclusiones

Es notable que existe una evolución en cuanto al reconocimiento de los derechos, ya que diversas luchas sociales y culturales han logrado darle poder a las voces de aquellos grupos que históricamente han sido discriminados por su origen, condición y sexo; sin embargo, aún prevalecen criterios que mantienen a ciertas comunidades aisladas de los campos de la política.

40

A partir del activismo judicial se han logrado avances importantes en cuanto a la visibilización de estos grupos, sobre todo respecto de la comunidad LGBTTTIQ+. Lo anterior implica que se ha permitido la inclusión y la ampliación de escenarios a grupos vulnerables en el ámbito de la democracia.

La identificación de sus necesidades ha impulsado la implementación de las acciones afirmativas por parte de los órganos electorales y partidos políticos, a fin de lograr el reconocimiento y el acercamiento de los grupos vulnerables al escenario en el que se toman las decisiones.

Si se contempla lo anterior, un paso importante en la confección de las políticas públicas es la aceptación de la diversidad; este hecho permite que puedan considerarse las diferencias de los grupos en los temas legislativos. Asimismo, la interseccionalidad se vuelve protagonista en este ámbito, ya que identificar los conflictos de los grupos con estas características es un punto de partida para reflexionar respecto a problemáticas con base en el género, la etnicidad, la clase y la identidad sexual, entre otros factores.

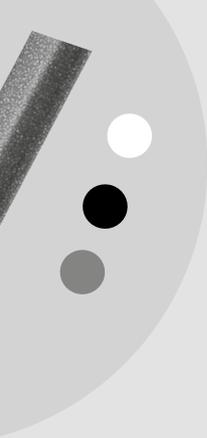
Es en este contexto en el que el fenómeno de la judicialización de la política se vuelve protagonista, ya que, a partir de las sentencias y de los criterios emanados por las instancias jurisdiccionales en materia electoral, se han conseguido verdaderas acciones en favor de la no discriminación y el empoderamiento de los grupos vulnerables. Así, a partir de los precedentes, del análisis y la interpretación del texto constitucional, se han ordenado nuevas formas de hacer políticas públicas y se ha logrado llevar a una mayor escala la visibilización de dichos grupos y su inclusión en los rubros en los que se gestan las políticas públicas.

Referencias

- Barraza, Arturo. (2000). Disyuntivas en la construcción de una teoría de derecho social. En *Apuntes de derecho electoral* (libro 1, pp. 118-1121). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Caso Castañeda Gutman vs. México, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/castaneda_28_08_13.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2024). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Creando Oportunidades en el Presente, A. C. (s. f.). *Acuerdos, lineamientos y resoluciones que reivindican los derechos políticos de la comunidad LGBTTIQ+ durante el proceso electoral 2020-2021*. Creando Oportunidades en el Presente, A. C. https://www.te.gob.mx/vinculacion_estراتيجية/media/pdf/62dbb6493fe3465.pdf
- Crenshaw, Kimberle. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, 1989, article 8. <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>
- Durango Álvarez, Gerardo. (2016). Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia. *Revista de Derecho*, (45), 137-168. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-86972016000100007&lng=en&lng=es
- Escalante Topete, Luis Rolando. (2005). *Los derechos político-electorales del ciudadano mexicano habitante y residente en Baja California en las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Farrera Bravo, Gonzalo. (2012). La judicialización de la política: el caso de México en perspectiva comparada. *Revista IUS*, 6(30), 172-203. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472012000200010&lng=es&lng=es
- Flores Dávila, Julia Isabel. (2007). *La diversidad sexual y los retos de la igualdad y la inclusión*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Franco Cuervo, Juan José. (2018). Los derechos político-electorales de los ciudadanos en México a la sombra de una democracia y una tutela delegativas. *Revista IUS*, 12(42), 189-208. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472018000200189&lng=es&lng=es
- Fraser, Nancy. (1997). *Justice interruptus: critical reflections on the "postsocialist" condition*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315822174>
- Galindo Vilchis, Luz María. (2017). Reflexiones sobre políticas públicas: diversidad sexual en México. *El Cotidiano*, (202), 73-83.

- Guerrero Rosales, Humberto Francisco. (2013). Reflexión sobre el litigio estratégico en el caso Rosendo Radilla Pacheco. *Revista de Derechos Humanos defensor*, 01, 53-55. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31124.pdf>
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (2023). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSMIME.pdf>
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. (2024). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPJF.pdf>
- Lineamientos de precampañas electorales que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y precandidaturas en el proceso electoral ordinario de gubernatura del estado, diputaciones locales y ayuntamientos 2020-2021, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero. (2020). https://www.iepcgro.mx/principal/uploads/normativa/lineamientos/lineamientos_precamp_2020-2021.pdf
- López, Jairo Antonio. (2017). Los derechos LGBT en México: acción colectiva a nivel subnacional. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (104), 69-88.
- Nahuel Martín, Facundo. (2020). Nancy Fraser: de la redistribución a la crítica del capitalismo [epub]. *Diánoia*, 65(85), 161-192. <https://doi.org/10.22201/iifs.18704913e.2020.85.1740>
- Núñez Noriega, Guillermo. (2011). Hombres indígenas, diversidad sexual y vulnerabilidad al VIH-sida: una exploración sobre las dificultades académicas para estudiar un tema emergente en la antropología. *Desacatos*, (35), 13-28. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X201100100002&lng=es&tlng=es
- Romero Bachiller, Carmen, y Montenegro, Marisela. (2018). Políticas públicas para la gestión de la diversidad sexual y de género: un análisis interseccional [epub]. *Psicoperspectivas*, 17(1), 64-77. <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol17-issue1-fulltext-1211>
- Rosales, Carlos Manuel, y Arreguín Ponce, María Lucía. (2023). Perspectiva de los derechos político-electorales conforme a la reforma constitucional de los derechos humanos en México. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 2(2), 189-203.
- Sentencia SCM-JDC-412/2021 y SCM-JRC-21/2021 acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-0412-2021.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-5068/2011, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2011). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-5068-2011.pdf>
- Sentencia SUP-REC-117/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0117-2021.pdf

- Solís, Patricio. (2017). *Discriminación estructural y desigualdad social. Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Tate, C. Neal, y Vallinder, Torbojrn. (1995). *The global expansion of judicial power*. New York Press.
- Tirado Martínez, José Elías. (2021). *Participación política de personas LGBTTI como candidatos a la Cámara de Diputados federal, legislaturas de 2015-2018 y 2018-2021*. Universidad Autónoma del Estado de México. <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/110786/TESIS%20JOS%C3%89%20ELIAS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



Acciones afirmativas por cuotas

Affirmative action by quotas

Yurisha Andrade Morales (México)*

Fecha de recepción: 14 de abril de 2024.

Fecha de aceptación: 15 de octubre de 2024.

* Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.
yurisha.andrade@teemcorreo.org.mx.

RESUMEN

El derecho de la ciudadanía a ser votada en condiciones de igualdad es un derecho humano. En este artículo se explora ese concepto, así como las acciones afirmativas —en particular, las cuotas— que se han implementado en el sistema electoral mexicano con el fin de garantizarlo. Además, se ofrece una prospectiva y se identifican las áreas de oportunidad en la materia.

PALABRAS CLAVE: derechos humanos, derecho electoral, acciones afirmativas, grupos históricamente discriminados, voto.

ABSTRACT

The right to vote is a human right. This concept is explored and explained, as well as the affirmative actions —reserved spaces— that had been implemented in the Mexican electoral system to guarantee it. Also, a foresight and areas of opportunity in the matter are given.

KEYWORDS: human rights, electoral law, affirmative actions, historically discriminated groups, suffrage.

Introducción

Cuando hablamos de acciones afirmativas, generalmente suelen venir a la mente palabras como *privilegio*, *favoritismo* o *preferencia injustificada*. Es común que estas se vinculen con las medidas que eran adoptadas para lograr la igualdad entre mujeres y hombres o, como dicen algunas personas, para las mujeres, por el simple hecho de ser mujeres.

En el ámbito electoral, por lo general, se implementan cuotas para diferentes grupos en situación de discriminación en la postulación de las candidaturas partidistas. ¿Es cierto que estas acciones afirmativas son injustas para otras personas?, ¿o, por el contrario, se trata de figuras construidas e implementadas para el ejercicio igualitario de los derechos?

¿Por qué son importantes?, ¿a quiénes benefician?, ¿cómo se diseñan?, ¿por qué pueden adoptarse en México?, ¿ya se han adoptado? En este ensayo reflexionaré al respecto, a fin de dar respuestas a esas incógnitas y demostrar la hipótesis siguiente: las cuotas son importantes y no son discriminatorias, pero tampoco es deseable que, como ha ocurrido en los últimos años, el sistema electoral se estanque ahí, sobre todo cuando no se tiene claridad respecto del fin último de las cuotas, lo cual ha repercutido en su diseño y en los requisitos dispares que son exigidos por cada grupo.

Así, en el apartado “De los derechos humanos” plantearé el panorama general del marco de derechos humanos y de obligaciones que tienen en esa materia las autoridades del Estado mexicano, para después, en la segunda sección del artículo, hablar del concepto *medidas para la igualdad*, su funcionalidad, su clasificación y su necesidad para el fortalecimiento de la democracia. En el siguiente apartado, “Marco jurídico que sustenta la adopción de acciones afirmativas en México”, expondré el marco jurídico que sustenta la implementación de acciones afirmativas en México y haré un recorrido por la importancia de los derechos político-electorales, particularmente el de la ciudadanía a ser votada. Después, en la sección “Acciones afirmativas y elecciones”, hablaré de las cuotas que las autoridades en la materia han implementado en los últimos procesos electorales federales y su diseño, a fin de realizar, en el siguiente apartado, una crítica constructiva al modelo que se ha diseñado, con el propósito de ofrecer a la persona lectora una perspectiva de las cuotas y del trabajo que aún queda por hacer. Por último, se da paso a las conclusiones.

De los derechos humanos

Como inicio de este análisis, hay que considerar el escenario de la historia moderna. Así, podemos ubicar el punto de inflexión para el auge y desarrollo de los derechos humanos en 1948 —después de la Segunda Guerra Mundial—, con el surgimiento de, por un lado, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y, por otro, de uno de los instrumentos internacionales más relevantes para el desarrollo de los derechos humanos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH).

Ambas surgieron como una respuesta de la comunidad internacional a las atrocidades ocurridas en la Segunda Guerra Mundial, y se concibieron como garantías para que esos hechos no volvieran a suceder.

Así, el artículo 1 de la DUDH explica lo que son y significan los derechos humanos: “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” (Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 1, 1948). Es decir, son aquellos que tenemos todas las personas por el simple hecho de serlo; son derechos inalienables que representan el punto de arranque para tener una vida digna y desarrollarse en condiciones de plena libertad e igualdad.¹ Se les concibió, incluso, como una suerte de poder o metaautoridad, al estar más allá o fuera del alcance de la autoridad, pues su núcleo esencial no puede ser limitado y solo puede ser interpretado para ampliar su alcance y, por lo tanto, sus mecanismos de protección o garantías.

En ese sentido, gracias al desarrollo extensivo del derecho internacional en la materia, surgieron distintas convenciones internacionales y regionales, y los estados parte comenzaron a enriquecer la teoría e incluso a adoptarlas como componente del derecho interno. En México, el 10 de junio de 2011 se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que fue públicamente conocida como la reforma en materia de derechos humanos, ya que tuvo como objetivo preestablecer un modelo de organización y actuación gubernamental que pusiera en el centro la garantía de la dignidad de las personas y de los derechos humanos.

Posteriormente, a raíz de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) determinó la responsabilidad de México en la desaparición forzada del activista social Rosendo Radilla Pacheco, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableció, por medio del expediente varios 912/2010, las bases para el control de convencionalidad en nuestro país. Fundamentalmente, aunque no de manera exclusiva, se estableció

48

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 45-68.

¹ Vale la pena resaltar que los derechos establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos son la base sobre la que se sigue edificando el derecho internacional de los derechos humanos.

la forma en que las autoridades formales o jurisdiccionales deben argumentar, interpretar y aplicar las normas, de conformidad con los derechos humanos.

Ahora bien, el artículo 1, párrafo tercero, de la CPEUM establece los principios con los que se deben interpretar las normas de derechos humanos: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; además, señala las obligaciones generales que tienen las autoridades ante estos derechos: promover, respetar, proteger y garantizar.

A continuación explicaré los principios, con la finalidad de brindar un panorama global respecto de sus implicaciones en la estructura general de los derechos, para después enfocarme en las obligaciones, ya que se trata de la columna vertebral en la adopción de medidas encaminadas a proteger y hacer efectivos los derechos humanos.

- 1) Universalidad. Implica que todos los derechos tienen las mismas conductas exigibles para la comunidad internacional y que son inherentes a todas las personas, independientemente de sus características identitarias.
- 2) Interdependencia e indivisibilidad. Significa que no hay jerarquías entre los derechos, todos son necesarios; es decir, se trata de una unidad, y esto es importante, pues implica que son vinculantes para los estados, ya que unos son siempre necesarios para el disfrute de otros. Por ejemplo, el derecho al voto tendría poca importancia si no hay condiciones de salud física y mental, o bien si no hay una alimentación adecuada (Serrano, 2013, p. 96).
- 3) Progresividad. Conlleva tanto gradualidad como progreso; es decir, la efectividad de los derechos no se logra para siempre, sino que es un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo, y el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. Además, entraña el deber de no regresividad una vez que se avanza en el goce de los derechos (Serrano, 2013, p. 121).

En relación con las obligaciones, cuya relevancia descansa en la forma en que se implementarán o materializarán los derechos humanos, es necesario tener en cuenta que se entrecruzan, por lo que los límites entre ellas no están del todo establecidos. En ese sentido, tenemos lo siguiente:

- 1) Promover. Implica que siempre “debe tenderse al desarrollo del empoderamiento de la ciudadanía desde y para los derechos” (Serrano, 2013, p. 119).
- 2) Respetar. Significa “no poner en peligro o interferir con el desarrollo de los derechos. Tiende a mantener el goce del derecho y su cumplimiento es inmediatamente exigible cualquiera que sea la naturaleza del derecho” (Serrano, 2013, p. 104).
- 3) Proteger. Implica restringir a otros, de la misma forma en que el Estado debe restringirse a sí mismo, para asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de todas las personas (Serrano, 2013, p. 109).

- 4) Garantizar. “Se trata de asegurar la realización de los derechos humanos para todos, se hace necesario planear, establecer metas, crear mecanismos de control, entre otras actividades” (Serrano, 2013, p. 120).

De esa última obligación devienen las garantías de los derechos, es decir, los mecanismos de protección que deben establecer los estados, cuya finalidad es asegurar el goce y ejercicio pleno y efectivo de los derechos humanos. En ese sentido, la Corte IDH ha determinado que “se deben adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental” [Opinión consultiva 18/03, 2003].

Ahora bien, entre los derechos y principios más importantes se encuentra el de igualdad y no discriminación, pero ¿por qué? Por supuesto, por su valor intrínseco y porque, jurídicamente, ha sido reconocido como una norma que no admite pacto en sentido contrario, es decir, de *ius cogens*.

Para explicar esto debemos, primero, conocer qué es y qué implica la igualdad, y para ello me remitiré al concepto establecido en la opinión consultiva 18/03 de la Corte IDH:

Se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos. [Opinión consultiva 18/03, 2003]

Ahora bien, ¿qué implica la discriminación?, ¿qué es y por qué significa una limitación para el ejercicio de los derechos humanos?

En primer lugar, es necesario tener en mente que *diferencia* y *distinción* no son sinónimos; esta última simplemente hace referencia a que las personas no somos idénticas, en tanto que la primera entraña un problema social profundo y sistemático.

La discriminación implica dar un trato desigual de manera injustificada a personas que tienen los mismos derechos. Ese trato injustificado generalmente suele estar basado en las características identitarias de las personas, es decir, en quienes son, lo cual las coloca en una situación de inferioridad, subordinación y desventaja en el ejercicio de los derechos.

50

Así,

para entender el fenómeno de la discriminación contra determinados grupos sociales, es esencial considerar no solo sus efectos de daño en los derechos fundamentales (de las personas) sino los estigmas que padecen y los prejuicios negativos contruidos acerca de ellos. (Pino, 2015, p. 38)

Esas ideologías o creencias hacen que los tratos injustificados y desiguales sean normalizados y se vuelvan una práctica socialmente aceptada. En suma, implican negar o impedir el goce y ejercicio de los derechos de las personas o tratarlas de forma diferente con base en su identidad. De modo que, por tratarse de conductas antidemocráticas, como sociedad e instituciones, se deben combatir en todas las estructuras, a fin de garantizar condiciones de igualdad en el ejercicio de los derechos.

Ahora bien, qué significa y cuál es la importancia de que la igualdad y no discriminación tenga carácter de norma de *jus cogens*, que permea toda la actuación de los estados y, por lo tanto, “puede considerarse, efectivamente, como imperativo del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado” (Pino, 2015, p. 9).

Sobre las acciones afirmativas

Inicio este capítulo, cuya perspectiva es histórica, explicando el surgimiento de las acciones afirmativas o medidas especiales de carácter temporal. Poco después de 1945, las representantes estatales que conformaban la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer se reunieron por primera vez. Entre las aportaciones más importantes de la Comisión se encuentran, por ejemplo, la incorporación de un lenguaje más incluyente en la redacción de la DUDH (ONU Mujeres, s. f.) y la formulación de las primeras convenciones relacionadas con los derechos de las mujeres. En 1967, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, que fue propuesta por la Comisión. A esta última le siguió, en 1979, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que entró en vigor en 1981, tras ser ratificada por 20 países² (ONU Mujeres, s. f.).

La CEDAW es de suma importancia, dado que reconoce que esas conductas contra las mujeres en razón de género son un problema sistemático del Estado que debe ser enfrentado desde diversas aristas; es la declaración de que se debe accionar para garantizar a las mujeres sus derechos humanos.

En ese contexto, el artículo 4 de la CEDAW introdujo un concepto denominado *medidas especiales de carácter temporal*. Para entender mejor qué son estas medidas, es necesario definir sus características; para ello, me basaré en las señaladas en la reco-

² México firmó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer en 1980 y la ratificó el 23 de marzo de 1981.

mendación general No. 25 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer acerca del párrafo 1 del artículo 4 de la CEDAW:

- Son parte de una estrategia necesaria para lograr la igualdad sustantiva o de facto de las mujeres en el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales.
- Están destinadas a alcanzar un objetivo específico, es decir, deben ser necesarias y apropiadas para acelerar el logro de la igualdad sustantiva o de facto o de un objetivo específico relacionado con la igualdad.
- Implican la obligación de mejorar la situación para transformarla en un esquema de igualdad sustantiva o de facto independientemente de que haya o no pruebas de que ha habido discriminación en el pasado.
- Pueden ser políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria.
- Su duración se debe determinar teniendo en cuenta el resultado funcional de la solución a un problema concreto y no estableciendo un plazo.
- Deben suspenderse cuando los resultados deseados se hayan alcanzado y mantenido. (Recomendación general No. 25, 1999)

Si bien es cierto que estas medidas surgieron en un entorno relacionado con la garantía de los derechos de las mujeres, también lo es que se han adoptado e implementado para lograr la igualdad de otros grupos que han sido históricamente discriminados, como las personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis, intersexuales, *queer* y más (LGBTTIQ+); las indígenas; las afrodescendientes; las que padecen alguna discapacidad; las jóvenes; las adultas mayores, entre otras.

En México, se conocen como acciones afirmativas y forman parte de un grupo más amplio llamado medidas para la igualdad. Mireya del Pino las define así:

Acciones deliberadas, coherentes, que las instituciones públicas determinan dentro de su ámbito de obligaciones de derechos humanos y objeto institucional, para corregir condiciones de desigualdad de trato hacia personas y grupos discriminados históricamente —o de manera reiterada— en el acceso y disfrute de sus derechos humanos, las libertades y los bienes y servicios públicos. (Pino, 2015, p. 17)

Dichas acciones se clasifican de la siguiente manera:

1) Medidas de nivelación.

Buscan hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades eliminando las barreras físicas, normativas, comunicacionales, culturales o de otro tipo, que obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades. Tienen el propósito de nivelar o “emparejar” el terreno en el que viven e interaccionan los grupos sociales. (González, 2017, p. 46)

2) Medidas de inclusión.

Están dirigidas a revertir tendencias discriminatorias de la sociedad, como el racismo, el sexismo, el clasismo, la homofobia, la transfobia, la xenofobia y la misoginia, entre otras expresiones culturales de desigualdad de trato, para incluir en el sistema de derechos y oportunidades a personas y grupos sociales que han estado y se encuentran parcial o totalmente excluidos de sus libertades como resultado de la discriminación histórica o experimentada. (González, 2017, pp. 54-55)

3) Acciones afirmativas.

Obligan a dar un tratamiento preferencial y temporal hacia un grupo históricamente y de múltiples formas discriminado, con el fin de corregir las desventajas de desigualdad de trato en el ejercicio de derechos y libertades y equiparar su situación con la de los grupos no discriminados para avanzar en la igualdad. Son medidas preferenciales en beneficio de grupos de población específicos que habrán de suspenderse cuando sus propósitos igualitarios se hayan cumplido. (González, 2017, pp. 57-58)

Estas medidas tienen como propósito común lograr la igualdad y garantizar el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas, dado que una democracia sustantiva, cuya legitimidad está determinada por el respeto de esos derechos —pues forman parte de su núcleo—, no puede ser aquella en la que las instituciones discriminan a la población y, por lo tanto, limitan el ejercicio pleno de sus derechos.

Ese modelo sustantivo ha sido denominado por Luigi Ferrajoli como constitucionalismo, ya que las normas se someten no solo a vínculos formales —que hayan surgido al respetar las formas predispuestas para ello—, sino también a sustanciales, que son impuestos por los principios y derechos humanos contenidos en las constituciones (Ferrajoli, 2002, p. 66). Ahora bien, en el actual panorama constitucional de México, esos vínculos sustanciales son dibujados por la Constitución y las normas en materia de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales.

Marco jurídico que sustenta la adopción de acciones afirmativas en México

Como se expresó líneas arriba, en México, a partir de la reforma en materia de derechos humanos y, en particular, de la resolución del expediente varios 912/2010 por

parte de la SCJN, hubo un cambio de paradigma del Estado de derecho, al pasar de la forma a la sustancia.

Asimismo, hay un tercer precedente relevante en la materia: la contradicción de tesis 293/2011, que tuvo su origen en la denuncia de criterios opuestos, sustentados en las resoluciones de los amparos directos 1060/2008, 344/2008 y 623/2008. Los temas acerca de los que versaron las contradicciones fueron: 1) la jerarquía de los tratados internacionales respecto a la Constitución en el sistema normativo mexicano, 2) si la jurisprudencia de la Corte IDH era vinculante y 3) el control de convencionalidad.

En relación con el primero, la Suprema Corte resolvió que

las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan entre sí en términos jerárquicos pues, una vez que un tratado es incorporado al orden jurídico, las normas de derechos humanos que aquel contenga se integran al catálogo de derechos que funciona como parámetro de control de regularidad constitucional y, por tanto, forman parte del conjunto normativo que goza de supremacía constitucional. [Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, p. 1]

Es muy importante resaltar lo anterior porque muchas veces se piensa que lo que forma parte de dicho parámetro son los tratados internacionales en materia de derechos humanos, pero no es así, ya que está integrado por todas las normas de derechos humanos contenidas en un tratado, independientemente de su materia.

Respecto al segundo tema, la SCJN resolvió que la jurisprudencia de la Corte IDH es vinculante para las personas que operan las normas jurídicas y, por último, estableció que se debe armonizar dicha jurisprudencia con la nacional, siempre que sea posible, y aplicar el criterio que resulte más favorable para la protección de los derechos humanos. A esto último se le conoce como el principio propersona (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, p. 2).

En ese sentido, las autoridades, en el ámbito de sus facultades, deben interpretar las leyes establecidas en el marco normativo mexicano de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, atribuyéndoles siempre el significado que más favorezca a las personas.

Hasta este punto se planteó la importancia de los derechos humanos y sus garantías en una democracia constitucional y sustantiva, así como los sucesos que han llevado al sistema jurídico mexicano hasta la situación actual. Ahora, dado el contexto y el año electoral que vive nuestro país cuando se escribe este artículo (2024), quiero enfocarme en las acciones afirmativas —en particular, las cuotas— que han implementado las autoridades electorales de 2018 a 2024 para garantizar el derecho de la ciudadanía a ser votada en condiciones de igualdad y sin discriminación.

Para ello, es necesario adentrarnos en las siguientes preguntas: ¿qué son los derechos político-electorales?, y ¿qué es el derecho al voto?, para después explicar por qué son necesarias las acciones afirmativas en México, cuál es el marco normativo que permite a las autoridades electorales adoptarlas y cuáles se han implementado.

Muchas veces, se suele hablar de los derechos político-electorales separados de los derechos humanos, pero es fundamental tener siempre en mente que no se trata de dos esferas distintas: los derechos político-electorales son derechos humanos.

Pero ¿qué y cuáles son esos derechos? Son aquellos relacionados con la obligación que tienen los estados de realizar elecciones periódicas, auténticas y libres. La exrelatora de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos acerca de los derechos de las personas LGTBTTIQ+ Flávia Piovesan los conceptualizó como derechos de empoderamiento ciudadano, como un altavoz que permite que todas las voces de una sociedad sean escuchadas y puedan decidir y participar en el rumbo del país. Se refiere, por ejemplo, a los de asociación y reunión con fines políticos, de petición a las autoridades, de participación en el ejercicio de la función pública y de votar y ser votado. Estos últimos son fundamentales para la realización de los comicios y la existencia de la democracia, al ser una de las bases del modelo de representación con el que se conforman los órganos del Estado, así como la materialización de la participación de la ciudadanía en la vida política.

En ese sentido, en México, el marco jurídico o parámetro de regularidad general al que se somete el análisis de los derechos de la ciudadanía a votar y ser votada está delimitado fundamentalmente por los artículos 35 y 41 de la CPEUM, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 21 de la DUDH, además, por supuesto, de lo que establecen los tratados específicos por grupo, como los Principios de Yogyakarta, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la CEDAW y las leyes generales en la materia—Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación—.

Todos esos instrumentos establecen una característica muy importante: el ejercicio en condiciones de igualdad y libre de discriminación. Esto implica que, en cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, las autoridades deben considerar las medidas necesarias para lograrlo, sobre todo tomando en cuenta que en México existen poblaciones que han vivido históricamente en situación de discriminación, lo cual ha impedido el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales, en particular a ser votadas.

Hay que decir que el ejercicio del referido derecho se instrumenta y se hace posible por medio de las candidaturas, ya sean postulaciones partidistas o independientes. Como ha determinado la Corte IDH, la obligación de garantizarlo, en el marco de los derechos políticos, es especialmente relevante y

se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos [...] Sin esa acción del Estado los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos. Los derechos políticos [...] son derechos que no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman. [Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, 2008]

En ese sentido, las autoridades electorales han implementado un sistema de cuotas, conocido como acciones afirmativas, con la finalidad de garantizar el ejercicio real y en condiciones de igualdad del derecho de la ciudadanía a ser votada.

Cabe hacer un par de aclaraciones importantes en cuanto al diseño y la construcción de dicho sistema. En primer lugar, siempre que se van a tomar medidas en favor de cualquier población, es indispensable construirlas escuchando y tomando en cuenta a las personas a las que van a impactar. La gran mayoría de las veces, quienes las construyen no forman parte de uno de los grupos afectados y, por lo tanto, no tienen conocimiento directo de las implicaciones que podrían tener en sus vidas, y no experimentan de la misma manera las discriminaciones y violencias. Por otro lado, es fundamental considerar que una persona, por sus características identitarias, puede llegar a pertenecer a dos o más grupos en situación de discriminación. Desde mi perspectiva, esto tiene que ser reconocido y protegido. Son esas personas quienes enfrentan formas particulares de discriminación derivadas del entrelazamiento de dos o más características, por ejemplo, una mujer indígena, un hombre afrodescendiente y gay, una mujer trans que vive con alguna discapacidad, una persona indígena no binaria, entre otras.

Es importante considerar lo anterior al diseñar las acciones afirmativas, por ejemplo, para evitar invisibilizar tal circunstancia que la teoría ha denominado interseccionalidad y, sobre todo, para garantizar los derechos de personas que —podríamos decir— son discriminadas entre la población discriminada. Dicha situación no se cuidó en la tesis III/2023, de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS. FORMA DE CONTABILIZARLAS CUANDO SE INTEGREN FÓRMULAS POR PERSONAS PERTENECIENTES A MÁS DE UN GRUPO EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD. En ella, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinó que

las acciones afirmativas se deberán cumplir por fórmulas integradas por personas pertenecientes al mismo grupo beneficiado, y se contabilizarán para tal grupo, con independencia de que sus integrantes pertenezcan a otro [...] sin que resulte válido computar una misma fórmula para el cumplimiento de dos o más acciones afirmativas. [Tesis III/2023, 2023]

Así, se invisibilizó la interseccionalidad y se eliminó cualquier posible incentivo que los partidos pudieran tener o encontrar para postular a personas pertenecientes a dos o más grupos en situación de discriminación.

Acciones afirmativas y elecciones

Las autoridades electorales han emitido criterios que han permitido la implementación de distintas acciones afirmativas, por ejemplo, las jurisprudencias del TEPJF 30/2014, de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN; 43/2014, de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL, y 11/2015, de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.

De ellas se desprende que, en el ámbito electoral, las acciones afirmativas tienen como fin revertir escenarios de desigualdad histórica y *de facto* que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, así como alcanzar una representación o un grado de participación equilibrado; además, por medio de ellas se establecen condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque para desplegar sus atributos y capacidades.

Las medidas obligan a dar un tratamiento preferencial y no se consideran discriminatorias, siempre y cuando sean razonables, proporcionales y objetivas. Además, como sucede con las medidas especiales de carácter temporal establecidas en la CEDAW, una vez alcanzado el fin para el cual fueron implementadas, cesarán.

En este punto vale la pena hacer un paréntesis para señalar que, si bien en un inicio se implementaban acciones afirmativas para garantizar la incursión de las mujeres en la vida política, a partir de 2019 el principio de paridad es uno de los ejes rectores en la integración de las autoridades mexicanas, por lo que, cuando se hace referencia a las acciones afirmativas —cuotas—, solo será respecto a aquellas relacionadas con la paridad de género antes de ese año.

Elecciones 2018

Con la finalidad de garantizar que las mujeres fueran postuladas en condiciones de igualdad, en el marco del proceso electoral federal de 2018, el Instituto Nacional Electoral (INE) implementó acciones afirmativas para la postulación de las candidaturas tanto de las diputaciones federales como de las senadurías, señalando que en las diputaciones de representación proporcional (RP) de las 5 listas por circunscripción electoral al menos 2

tendrían que encabezarse por fórmulas de un mismo género y que en las de mayoría relativa (MR) la primera fórmula que integrara la lista de candidaturas por entidad federativa debería ser de un género distinto a la segunda (Acuerdo INE/CG508/2017, 2017).

Asimismo, se estableció que, de la totalidad de las listas, 50.0 % debían encabezarse por hombres y 50.0 % por mujeres. Para las candidaturas por el principio de RP al Senado, se determinó que las listas tendrían que ser encabezadas por mujeres (Acuerdo INE/CG508/2017, 2017).

En las elecciones en cuestión, fue la primera vez que se implementó una acción afirmativa para las diputaciones de MR en favor de las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. Consistió en que en al menos 13 de los 28 distritos que tenían mayoría de población indígena se postularan fórmulas que se autoadscribieran de manera calificada, es decir, que tuvieran un vínculo con la comunidad por la que pretendían contender. Además, se focalizó el principio de paridad de género; esto es, de estas candidaturas, 50.0 % corresponderían a mujeres y 50.0 % a hombres. Derivado de ello, esa legislatura fue integrada por 13 personas pertenecientes a los pueblos y las comunidades indígenas.

Elecciones de 2021

En el marco del proceso electoral 2020-2021, el INE aprobó un incremento a las postulaciones que se debían realizar al amparo de la acción afirmativa para las personas indígenas, por lo que pasaron de 13 a 21, de las cuales al menos 11 debían ser para mujeres. También se implementó la medida en las postulaciones por RP, por lo que los partidos políticos tuvieron que postular un piso mínimo de 30 fórmulas integradas de manera paritaria por personas que se autoadscribieran calificadamente como indígenas—21 fórmulas (11 mujeres) de MR y 9 fórmulas (5 mujeres)— (Acuerdo INE/CG572/2020, 2020; Acuerdo INE/CG18/2021, 2021; Acuerdo INE/CG160/2021, 2021; Acuerdo INE/CG108/2021, 2021; Sentencia SUP-RAP-121/2020, 2020; Sentencia SUP-RAP-21/2021, 2021; Sentencia SUP-JDC-346/2021, 2021; Sentencia SUP-RAP-47/2021, 2021).

Ese proceso electoral federal fue inédito, ya que por primera vez en la historia se adoptaron cuotas para la postulación de candidaturas a diputaciones por MR o RP: 8 para personas que vivieran con alguna discapacidad, 4 para la población afromexicana, 3 para la comunidad LGBTQTTIQ+ y 5 para personas mexicanas migrantes residentes en el extranjero. Cabe recordar que en estas elecciones la Sala Superior del TEPJF ordenó al Congreso de la Unión que

en ejercicio de sus atribuciones llevar a cabo las modificaciones legales conducentes, a fin de incorporar en las leyes generales de la materia, el mandato de inclusión de acciones afirmativas que incluyan o incorporen a esos grupos sociales en los órganos de representación política. [Sentencia SUP-RAP-121/2020, 2020]

Dichas medidas siguen pendientes a la fecha. Aunque se intentaron implementar con la reforma electoral conocida como Plan B, al final fueron invalidadas por la SCJN.

Además, se establecieron formas distintas para acreditar la pertenencia a los grupos: para las personas con discapacidad, los partidos deberían presentar algún documento original que consignara la existencia de la discapacidad permanente y una carta firmada, bajo protesta de decir verdad, en la que la persona candidata manifestara que padecía una discapacidad; en el caso de las personas afromexicanas, se señaló que bastaría con la carta firmada, bajo protesta de decir verdad; en cuanto a los grupos LGTBTTIQ+, sería suficiente con la autoadscripción; para las personas migrantes y residentes en el extranjero, se debía presentar una constancia que acreditara la pertenencia a la comunidad migrante (credencial para votar desde el extranjero, inscripción en la lista nominal de electores residentes en el extranjero y constancia de membresía activa en organizaciones de migrantes o que han impulsado o promovido la defensa de los derechos de las personas migrantes, entre otras) [Acuerdo INE/CG160/2021, 2021; Acuerdo INE/CG108/2021, 2021], y, por último, respecto a las personas indígenas, se debía presentar una carta de autoadscripción y constancias que acreditaran el vínculo efectivo con la comunidad, es decir, que permitieran verificar que la persona era originaria o descendiente de esta y había tenido participación y compromiso comunitario o había prestado servicios de este tipo en algún momento, entre otras.

Debido a las acciones afirmativas, la Cámara de Diputaciones de 2021-2024 quedó conformada como se muestra en el cuadro 1.

**Cuadro 1. Integración de la
Cámara de Diputaciones, 2021-2024**

Comunidad a la que se enfoca la acción afirmativa	Mujeres	Hombres	Total
LG BTTTIQ+	4	0	4
Afromexicana	4	2	6
Con discapacidad	5	3	8
Migrante o residente en el extranjero	6	5	11

Continuación.

Comunidad a la que se enfoca la acción afirmativa	Mujeres	Hombres	Total
Indígena	22	14	36
Total	41	24	65

Nota: LGBTTTIQ+, lesbiana, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, intersexual, *queer* y más.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral (2021), sentencia SUP-REC-1410/2021 y acumulados (2021) y sentencia SUP-REC-1414/2021 (2021).

Elecciones 2024. Acuerdos INE/CG527/2023 e INE/CG625/2023, y sentencia SUP-JDC-338/2023

En estas elecciones hubo una novedad *a priori*: la emisión de los lineamientos en materia de autoadscripción calificada (Acuerdo INE/CG830/2022, 2022) para la postulación de candidaturas de los partidos políticos, cuya finalidad es, básicamente, evitar la usurpación de identidades, a fin de cumplir las acciones afirmativas. Aún no hay una explicación convincente de por qué se presentan estos sucesos. El TEPJF sí consideró necesaria una acreditación externa de la identidad de la persona, pero no en el caso de las cuotas LGBTTTIQ+, aun cuando la experiencia en el ámbito local ha demostrado que en ellas suele haber más incidentes de usurpación (Acuerdo INE/CG830/2022, 2022).

Para el proceso electoral federal en marcha, después de la natural cadena impugnativa del acuerdo referente a los criterios para el registro, las candidaturas a diputaciones quedarían distribuidas de la siguiente manera: 34 indígenas, 4 afromexicanas, 8 con alguna discapacidad, 3 LGBTTTIQ+ y 5 migrantes y residentes en el extranjero, mientras que las postulaciones a senadurías serían: 5 indígenas, 1 afromexicana, 1 con discapacidad, 1 LGBTTTIQ+ y 1 migrante y residente en el extranjero.

En cuanto a los requisitos para acreditar la pertenencia de las personas a los grupos por los que se pretenden postular, se modificó solo el referente a las personas indígenas, quienes ahora deben presentar lo siguiente: una carta de autoadscripción indígena, una constancia de adscripción indígena en la que se deberá señalar si su lengua materna es indígena, o bien acreditar que la persona cumple con al menos tres elementos como los que se indican a continuación.

- a) Pertenecer a la comunidad indígena; b) Ser nativa de la comunidad indígena; c) Hablar la lengua indígena; d) Ser descendiente de personas indígenas; e) Haber desempeñado algún cargo tradicional en la comunidad; f) Haberse desempeñado como representante de la comunidad; g) Haber participado activamente en beneficio de la comunidad. (Acuerdo INE/CG830/2022, 2022, p. 29)

60

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 45-68.

Como es notorio, la modificación en las cuotas que las autoridades electorales han diseñado en los últimos procesos electorales³ ha consistido básicamente en aumentar el número de candidaturas por grupo en situación de discriminación que los partidos políticos deben postular e implementarlas donde no se habían incluido, como en el Senado.

La pregunta es, entonces, ¿hasta qué número es aceptable y sigue sin significar una intervención en la vida interna y, por lo tanto, en las estrategias de los partidos políticos?, y más aún, ¿las cuotas son realmente la única o la más efectiva estrategia para lograr la representatividad —en todo el sentido de la palabra— e incidencia de dichos grupos en la vida política del país?

¿El horizonte democrático construido es perfectible?

Sí, desde mi perspectiva, lo es. De ninguna manera demerito las medidas que se han tomado para lograr garantizar el derecho de la ciudadanía a ser votada en condiciones de igualdad y libre de discriminación; por el contrario, las aplaudo, al ser pasos firmes necesarios para la construcción de la democracia. Sin embargo, me parece que no son las únicas que se deben implementar.

Cuando se pretende que los caballos vean solo el camino frente a ellos, se les colocan unas herramientas llamadas anteojereras. Debemos evitar que las cuotas se conviertan en eso, en una medida que impide que se vea más allá de ellas para lograr la garantía del derecho de la ciudadanía a ser votada, de la inclusión.

El sistema electoral, las otras autoridades y la legislación no se deben quedar en eso si lo que verdaderamente queremos es un país en el que todas las voces se escuchen y se tomen en cuenta para el bienestar general. La inclusión y la garantía de los derechos humanos no se pueden lograr de manera unilateral, sino por medio de estrategias coordinadas, y en este punto valdría reflexionar acerca de la implementación de medidas que permitan que las personas accedan a postulaciones en condiciones de igualdad, más allá de las cuotas. Pienso, en particular, en el trabajo entre las autoridades electorales y los partidos políticos, la formación de cuadros y el fortalecimiento de posibles candidaturas diversas, esquemas que se construyen fuera de un proceso comicial.

³ En 2018 y 2024 se renovaron las dos cámaras del Congreso y la presidencia de la república, y en 2021, solo las diputaciones.

En suma, es necesario pensar en alternativas que, antes de las elecciones, permitan allanar los obstáculos que las personas de los diferentes grupos en situación de discriminación encuentran para ser consideradas para una candidatura. Que las cuotas no se vuelvan la anteojera de la inclusión.

Ahora bien, en relación con la perfectibilidad de las cuotas, uno de los desaciertos fundamentales está en la base, en la forma en que se conciben y se construyen; pareciera que no existe mucha claridad acerca de su finalidad y de lo que se quiere lograr, en términos ontológicos, con su implementación. No me refiero al fin ideal, que es la igualdad sustantiva, sino a qué resultados, en términos de representatividad, esperamos obtener. ¿Se quiere que las personas que ocupen una curul mediante las cuotas tengan en su agenda temas delimitados encaminados a mejorar la vida de los grupos y comunidades a los que pertenecen?, ¿o solo se quiere que haya personas de distintas identidades?

Estas respuestas son fundamentales, puesto que a partir de ahí deben delinearse la estructura y los requisitos de las cuotas, por ejemplo, si es necesario acreditar vínculos con los grupos o trabajo concreto por varios años en favor de estos. Actualmente, pareciera que no hay una respuesta, dado que en algunos casos sí se pide comprobarlos y en otros no. No se trata de cuestionar o pedir la acreditación de la identidad de las personas, sino de allegarse de elementos externos que permitan tener indicios de que, en su caso, la persona legislará en favor de las personas a las que está enfocada la acción afirmativa por la que fue postulada.

Por otro lado, es necesario decir que la sola postulación no es un sinónimo de que las personas serán electas; para ello, sería necesario reservar espacios exclusivos para la postulación de ciertos grupos. Por ejemplo, en 2021 las personas indígenas de los distritos indígenas compitieron por las curules correspondientes a personas pertenecientes al mismo grupo, lo que garantizó que llegaran al menos 30 de ellas. Pero la misma incógnita aparece: ¿qué tanto es tantito?

No se refiere, por supuesto, que la autodeterminación de los partidos políticos puede contraponerse a la garantía de los derechos humanos, pero sí que debemos encontrar otras formas de armonizarlos, sobre todo si no está del todo claro que las cuotas tengan una efectividad real en la representación, no solo descriptiva, sino sustantiva.

Al respecto, después de las elecciones de 2021, El Colegio de México (Colmex) realizó el *Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el proceso electoral federal 2020-2021*; entre otras cosas, encontró que

19 de las Diputaciones electas a través de una acción afirmativa no habían presentado iniciativa alguna, 13 sí presentaron iniciativas, pero en ninguna de ellas se incluyó a la población de la acción afirmativa, 18 incluyeron en su trabajo legislativo a la población de referencia, pero estas iniciativas no rebasaban la mitad del mismo y 15 que también incluyeron a la acción afirmativa y esto significó más de la mitad de su trabajo legislativo. Así, hay diputaciones electas por acción afirmativa que están trabajando con referencia al grupo por el que fueron elegidos, con agendas diversas, pero aislados y de manera poco efectiva. (El Colegio de México, 2022, pp. 570-571)

Así, llegamos a otra cuestión: ¿cómo evaluar la temporalidad de las cuotas si debe estar directamente relacionada con la consecución del fin último —la igualdad— o, en su caso, con el objetivo particular —el cual, como señalé anteriormente, tampoco parece claro—?

De los acuerdos y sentencias con los que se ha construido el entramado jurídico de las acciones afirmativas se puede desprender que el único parámetro que se ha utilizado para medir la efectividad de las cuotas es el cuantitativo; es decir, son efectivas siempre que aumenten la cantidad de postulaciones y de personas electas pertenecientes a grupos en situación histórica de discriminación.

Esos podrían ser ejes válidos para el análisis si se decide que se alcanza la igualdad en el ámbito electoral y se garantizan los derechos con el aumento de la representación descriptiva, tanto en las candidaturas como en el Congreso. Además, se debe agregar a las personas de dichos grupos que llegan a ser electas independientemente de una cuota.

Por otro lado, si se decidiera que el fin último de las cuotas no es simplemente aumentar la representación simbólica o descriptiva, sino generar un cambio de condiciones que, en la realidad, permita que las personas en situación de discriminación accedan a las candidaturas y que —más allá de las autoridades electorales y sus atribuciones— determine que la efectividad de las cuotas abarca la mejora de la vida de las poblaciones que son representadas por quienes llegan a ser electos al amparo de una acción afirmativa, ejercicios como el realizado por el Colmex serían la opción para determinar cuándo debe cesar la implementación de cuotas.

Ahora bien, mencionaba anteriormente la importancia de escuchar y tomar en cuenta la opinión y experiencia de las personas pertenecientes a dichos grupos al momento de diseñar medidas y tomar decisiones que implican algún tipo de afectación para ellas. Esto, en el marco de la adopción de cuotas, es esencial para asegurar que los requisitos que se han venido imponiendo para el acceso a las candidaturas mediante acciones afirmativas no sean excesivos, absurdos, difíciles o imposibles de cumplir.

Realizar consultas libres, previas e informadas a las poblaciones es, sin duda, un área de oportunidad en el diseño de las cuotas, sobre todo cuando se ha identificado que las poblaciones también lo estiman necesario. Por ejemplo, las comunidades afrodescendientes han manifestado la necesidad de establecer la presentación de constancias que acrediten la pertenencia a dicha población de quienes son postulados; sin embargo, esto no ha sucedido. Sigue bastando la autoadscripción simple; no se les ha tomado en cuenta, y, desde mi perspectiva, ello se debe también a la falta de un ejercicio de consulta vinculante.

En resumen, el horizonte democrático al que se ha avanzado con los años en materia electoral, particularmente el relacionado con la garantía del derecho de la ciudadanía a ser votada, por supuesto, es perfectible. No se debe conformar con el entramado normativo que ha sido construido hasta ahora, ya que, aunque es necesario para cerrar las brechas en el ejercicio de los derechos, no es suficiente; quedan cosas por hacer y trayectos que mejorar, de la mano de los grupos históricamente discriminados y de otras autoridades, rumbo al fortalecimiento y la consolidación de nuestra democracia sustantiva.

Conclusiones

Siguiendo a Luigi Ferrajoli:

La igualdad formal no es más que el igual valor asociado a todas las diferencias que hacen de cada persona un individuo diferente de todos los demás y de cada individuo una persona igual a las otras y, a su vez, el igual valor de las diferencias está asegurado por los derechos humanos y sus garantías. [Ferrajoli, 2019, p. 58]

Desde mi punto de vista, la democracia significa dar igual valor a las diferencias. El gobierno del pueblo debe reconocer la riqueza que existe en las distinciones del pueblo, así como protegerlas y valorarlas, actuar en consecuencia y asegurar la participación y representación —descriptiva y sustantiva— de todas las personas en la dirección de los asuntos públicos.

En ese sentido, uno de los derechos fundamentales es el derecho político de la ciudadanía a ser votada y sus consecuentes garantías. Históricamente, han existido grupos de personas que, dadas sus características identitarias y contextos, han sido discriminadas en el goce y ejercicio pleno de sus derechos. Por lo tanto, es obligación y responsabilidad de las autoridades electorales —pero no solo de estas— establecer medidas para lograr la garantía del derecho de la ciudadanía a ser votada en condiciones de igualdad.

En México, gracias al marco normativo vigente, la medida o instrumento del que se ha echado mano para garantizar la igualdad son las cuotas en las candidaturas partidistas dirigidas a distintos grupos históricamente discriminados, en particular, los LGBTQ+, los afroamericanos, los que viven con alguna discapacidad, los pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, así como los migrantes y residentes en el extranjero.

Dichas medidas, más conocidas como acciones afirmativas, se han aplicado en dos procesos electorales federales —en 2018, solamente para personas indígenas, y en 2021, para todos los grupos—, y del estudio y experiencia en su implementación surgen ciertas dudas y áreas de mejora para los siguientes ejercicios:

- 1) No se debe pensar que las cuotas bastan y son la única manera de asegurar la inclusión.
- 2) Es necesario definir claramente para qué se quieren las cuotas, cuál es su fin último. Esto, con el propósito de tener parámetros ciertos para medir su efectividad y, por lo tanto, su temporalidad.
- 3) Antes de la realización de futuros procesos electorales, es necesario que las autoridades realicen consultas a las poblaciones históricamente discriminadas, cuyos resultados deben ser vinculantes para ellas al momento de diseñar y aprobar las cuotas.

En particular, valdría la pena revisar el criterio del TEPJF que se sostiene en la tesis II/2023, dado que, desde mi punto de vista, significa invisibilizar a las personas que podríamos llamar más discriminadas entre las discriminadas, lo cual se debe a la interseccionalidad de sus características identitarias. Con él, en realidad, no se ofrece algún incentivo a los partidos políticos para que postulen a esas personas.

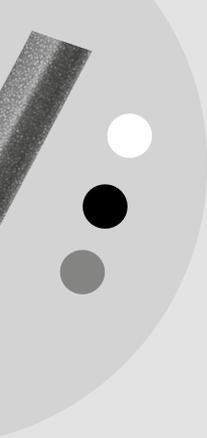
Aunque lo realizado hasta ahora para la construcción de una democracia sustantiva y libre de toda discriminación ha sido positivo, aún quedan brechas por cerrar y trayectos por recorrer. No se puede pensar que lo realizado es lo único que se puede y se debe hacer; sigamos recorriendo en conjunto, generando estrategias coordinadas, haciendo mejoras donde existen áreas de oportunidad y avanzando como sociedad en la consecución del fin último: la garantía plena del ejercicio de los derechos humanos de todas las personas.

Referencias

- Acuerdo INE/CG508/2017, Instituto Nacional Electoral. [2017]. <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-INE-CG508-2017.pdf>
- Acuerdo INE/CG572/2020, Instituto Nacional Electoral. [2020]. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf>
- Acuerdo INE/CG18/2021, Instituto Nacional Electoral. [2021]. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>
- Acuerdo INE/CG108/2021, Instituto Nacional Electoral. [2021]. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/117416/CGex202115-02-ap-6.pdf>
- Acuerdo INE/CG160/2021, Instituto Nacional Electoral. [2021]. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/CGex202103-04-ap-1.pdf>
- Acuerdo INE/CG830/2022, Instituto Nacional Electoral. [2022]. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/146766/CGor202211-29-ap-30.pdf>
- Acuerdo INE/CG527/2023, Instituto Nacional Electoral. [2023]. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/153089/CGex202309-08-ap-10.pdf>
- Acuerdo INE/CG625/2023, Instituto Nacional Electoral. [2023]. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/156945/CGex202311-25-ap-1.pdf>
- Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos. [2008]. https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=casos_sentencias/CasoCastaniedaGutmanvsEstados Unidos Mexicanos_ExcepcionesPreliminaresFondoReparacionesCostas.htm#CAGUT_S1_PARR92
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. [1948]. https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- El Colegio de México. [2022]. *Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el proceso electoral federal 2020-2021*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147274/CGex202212-14-ip-22.pdf>
- Ferrajoli, Luigi. [2002]. *Derechos y garantías. La ley del más débil* (Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, trads., 3.ª ed.). Trotta. <https://www.te.gob.mx/formulario/media/files/4cd91799f6a2a69.pdf>

- Ferrajoli, Luigi. (2019). *Manifiesto por la igualdad* (Perfecto Andrés Ibáñez, trad.). Trotta.
- González Luna Corvera, Teresa. (2017). *Guía para la acción pública. Elecciones sin discriminación: proceso electoral federal 2017-2018. Tomo 1. Participar y votar en igualdad*. https://www.conapred.org.mx/wp-content/uploads/2022/07/ParticiparEnIgualdad_2017_Ax.pdf
- Instituto Nacional Electoral. (2021). Resultados de los cómputos distritales y de las circunscripciones de la elección federal 2020-2021 obtenidos en las candidaturas por acciones afirmativas y de mujeres para la integración de la Cámara de diputadas y diputados. https://igualdad.ine.mx/wpcontent/uploads/2021/07/P3_Reporte_AccionesAfirmativas_PEF_20-21.pdf
- ONU Mujeres. [s. f.]. *Un poco de historia*. <https://www.unwomen.org/es/csw/brief-history>
- Opinión consultiva 18/03, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003). https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=opinionesConsultivas/OC_18.html#OC_18_PARR77
- Pino Pacheco, Mireya del. (2015). *Catálogo de medidas para la igualdad*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. https://www.conapred.org.mx/wp-content/uploads/2022/07/CatalogodeMedidas_2015_Ax.pdf
- Recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal, Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer. (1999). [https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf)
- Sentencia SUP-JDC-346/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0346-2021.pdf
- Sentencia SUP-JDC-338/2023, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0338-2023>
- Sentencia SUP-RAP-726/2017, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-726-2017>
- Sentencia SUP-RAP-121/2020, 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_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf
- Sentencia SUP-RAP-47/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0047-2021.pdf

- Sentencia SUP-REC-1410/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-1410-2021>
- Sentencia SUP-REC-1414/2021, 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
- Serrano, Sandra. (2013). *Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos en derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana* (t. I). Suprema Corte de Justicia de la Nación. https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST_2014/000263720_T_1/000263720_T_1.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). *Extracto de la contradicción de tesis 293/2011*. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/resumen/2020-12/Resumen%20CT293-2011%20DGDH.pdf>
- Tesis III/2023, ACCIONES AFIRMATIVAS. FORMA DE CONTABILIZARLAS CUANDO SE INTEGREN FÓRMULAS POR PERSONAS PERTENECIENTES A MÁS DE UN GRUPO EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). <http://www.teqroo.org.mx/np9/Tesis/TEPJF/2023/III.pdf>



**Derecho de autogobierno
y administración directa
de recursos de las
comunidades indígenas.
Crítica a la controversia
constitucional 17/2022**

*Self-government right
of indigenous communities
and direct administration of
public resources. Critique
of constitutional controversy
17/2022*

Paola Gutiérrez Balderas (México)*
Jeannette Velázquez de la Paz (México)**

* Colaboradora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

** Secretaria de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Cuando los poderes quedan en la agencia, los recursos ya no llegan a la comunidad, quedando suspendidas varias cosas, por ejemplo el pago de energía eléctrica para el alumbrado público —quedándose completamente en tinieblas la comunidad—; los recursos de la casa de día adonde acudían los abuelitos para convivir y cuyas necesidades de alimentación y estancia infantil solventaba el municipio, pues ahí asistían los niños menores de seis años, hijos de las madres que trabajan; en el pago de la energía eléctrica del palacio municipal y de la unidad médica de salud; el teléfono, y el internet. Esto sucede porque el poder y los recursos estaban por otro lado, y no les interesaba lo que pasara en la cabecera municipal.

(Alavéz citada en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2022, pp. 135-136)^{***}

Fecha de recepción: 15 de abril de 2024.

Fecha de aceptación: 15 de octubre de 2024.

^{***} Testimonio de Regina Alavéz Hernández. Se refiere a la problemática de la administración directa de los recursos; en su caso, estos eran manejados por una de las agencias del municipio y no se trasladaban adecuadamente a la comunidad asentada en la cabecera municipal, pero, en otros, la mayoría de ellos, los recursos no son asignados por la cabecera a las diferentes comunidades.

RESUMEN

El ordenamiento jurídico tiene al pluriculturalismo como uno de los principios fundamentales del Estado mexicano. La Constitución reconoce, entre otros, el derecho de autogobierno de los pueblos originarios. Sin embargo, la estructura procesal de los medios de control constitucional cierra las puertas para hacer justiciables los derechos de las comunidades indígenas. En este artículo se estudia específicamente cómo se ha judicializado la entrega de recursos presupuestales a dichas comunidades y se propone que debe ser la autoridad electoral quien se encargue de dirimir los conflictos derivados de la omisión de entrega de recursos. Esto, porque dichos conflictos son propiamente del ámbito comicial.

PALABRAS CLAVE: derecho de autogobierno, justicia electoral, distribución procesal, recursos presupuestales.

ABSTRACT

In Mexican legal system, one of the fundamental principles is the pluriculturalism. The Constitution recognizes, among others, the right of self-government of indigenous communities. However, the procedural structure of constitutional control mechanisms closes the doors to make the rights of indigenous communities an actionable claim. In this article, we will specifically study how the delivery of budgetary resources to indigenous communities has been judicialized, and we propose that it should be the electoral authority who should be responsible for resolving conflicts arising from the omission of resource delivery. This is because such conflicts properly fall within the electoral sphere.

KEYWORDS: right of self-government, electoral justice, procedural distributive justice, budgetary resources.

Introducción

El estudio de los derechos de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas ha ido ganando centralidad en los análisis acerca de los derechos humanos. Puede coincidir con quienes afirman que este protagonismo se gesta en el marco de la crisis del Estado de derecho; el desencanto de los sistemas de derecho liberales y opresores, y, sobre todo, las críticas al derecho desde la periferia.

De los análisis respecto al fundamento de los derechos culturales y colectivos de las comunidades indígenas, mucho se ha dicho acerca de su choque frontal con la visión liberal e individualista del derecho y de los derechos humanos. Varias son las veces que se han encontrado posiciones intermedias, pragmáticas o más comunitaristas para justificarlos.

Este trabajo no pretende ahondar en dichas contradicciones y tensiones teóricas.¹ Se dará por sentado que las personas, los pueblos y las comunidades indígenas—incluso desde algunas visiones liberales pluralistas— tienen derechos reconocidos; que algunos corresponden a los individuos, en tanto ciudadanos del Estado-nación, y otros a las comunidades, como colectivos; que implican el control efectivo de su autonomía, la imposición de límites y las obligaciones a sus miembros, y que, entre estos derechos, es central el derecho de autogobierno.

En el ordenamiento jurídico mexicano ha sido difícil el reconocimiento,² pero mucho más la construcción jurisdiccional del contenido de esos derechos, sobre todo los derechos de las comunidades en su faceta colectiva.

La vía que se encuentra abierta, con más disposición, a los reclamos de derechos es el juicio de amparo, pero por su estructura,³ bajo las concepciones dominantes del derecho, se ha enfocado en la protección de los derechos de las personas indígenas de manera individual. Por eso, la mayoría de los desarrollos jurisdiccionales en amparo ha sido en relación con los derechos individuales, como el derecho a la autoadscripción.

¹ Para un análisis acerca de dichas tensiones y posiciones teóricas, véase Vázquez (2019).

² El artículo 2 constitucional, publicado en la reforma del 14 de agosto de 2001, es el resultado de una compleja negociación entre el Estado central-homogéneo y las comunidades indígenas, o más precisamente el resultado de la lucha de los pueblos originarios para reclamar la invisibilización que sufrían las comunidades indígenas desde la Colonia española, gestada, en su origen, por el valor restado a la propiedad comunal y la insuficiencia del reparto agrario. Para un análisis respecto al proceso de desincorporación de las comunidades en la época de la Colonia y los subsecuentes reclamos por el reconocimiento de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, véase Gutiérrez (próxima publicación).

³ El amparo colectivo es de reciente creación y no está pensado para la defensa de los derechos colectivos, mucho menos culturales, como el de autogobierno, sino para la defensa, en grupo, como suma de los derechos individuales.

ción, la asistencia de intérprete y otras modulaciones relevantes en torno al derecho al debido proceso.⁴

El derecho al autogobierno y otros de naturaleza colectiva han quedado relegados —desde su reconocimiento en la reforma constitucional de 2001— en los desarrollos centrales u ordinarios legislativos y judiciales; se fueron, más bien, asumiendo en los límites del Estado, fuera de los procesos jurisdiccionales ordinarios, en otras formas de justicia y de autonomías (Hernández *et al.*, 2013).

Uno de los principales obstáculos para el acceso a la justicia, tratándose de los derechos colectivos de corte político y cultural, es que las comunidades y los pueblos indígenas no tienen legitimación propia para los medios de control constitucional que, como tribunal constitucional, conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), mediante los cuales controla las garantías orgánicas, la división de poderes y las relaciones entre órganos y poderes del Estado. No obstante, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), desde inicios de la década del año 2000, comenzó la construcción y las definiciones de los citados derechos colectivos de autonomía y autogobierno, y los ha venido dotando de contenido.

El órgano jurisdiccional inició reconociendo las diferentes formas de elecciones internas y la normativa consuetudinaria; luego, como contenido al derecho de autogobierno, incluso admitió el derecho a la administración directa de recursos por parte de las comunidades. La clave de este reconocimiento es que —para poder seguir dotándolos de contenido— el derecho de autogobierno y muchas de sus vertientes se han catalogado como de naturaleza electoral; de esa forma, se han podido garantizar sus aspectos inherentes, de los cuales uno de los más relevantes es la administración directa de los recursos o los dineros públicos.

En los siguientes apartados de este trabajo se relatan los desarrollos del derecho de autogobierno por parte del TEPJF, precisamente concentrándose en el derecho a la administración directa de recursos, para luego criticar los reveses que ha sufrido esa línea de desarrollo jurisprudencial por parte de la SCJN y otros órganos jurisdiccionales.

⁴ Véanse, por ejemplo, la tesis jurisprudencial 1a./J. 18/2023 (11a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO DE LAS PERSONAS INDÍGENAS SUJETAS A UN PROCEDIMIENTO PENAL. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBERÁN TOMAR EN CUENTA EL CONTEXTO SOCIOCULTURAL Y POLÍTICO EN QUE SE SUSCITAN LOS HECHOS, PARA ADVERTIR SU INTENCIÓN, y la tesis jurisprudencial de la Primera Sala de rubro DERECHO DE TODA PERSONA INculpADA A SER JUZGADA CON PERSPECTIVA DE INTERCULTURALIDAD. CUANDO LA PERSONA SENTENCIADA SE AUTOADSCRIBE COMO PARTE DE UNA COMUNIDAD INDÍGENA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EL TRIBUNAL COLEGIADO ESTÁ OBLIGADO A TOMAR EN CONSIDERACIÓN LAS ESPECIFICIDADES CULTURALES Y COSTUMBRES DE ESA COMUNIDAD PARA QUE SE EXAMINEN LOS HECHOS ENJUICIADOS, LA MATERIALIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS OBJETIVOS O SUBJETIVOS DEL DELITO Y LOS ASPECTOS DE LOS QUE DEPENDE LA CULPABILIDAD ATRIBUIDA.

Aquí el enfoque está en el problema de la administración directa de los recursos públicos; sin embargo, se reconoce que hay otras problemáticas que también son del interés directo de las comunidades como colectivo, pero su vínculo con la faceta electoral del derecho de autogobierno es bastante débil como para asumirlos en la jurisdicción electoral. Por tanto, se litigan, hasta ahora, vía amparo⁵ con las limitantes que esto conlleva, como las demandas individuales, la rigidez procesal y el catálogo reducido de reparaciones a su disposición.

También se analiza la naturaleza electoral del derecho de autogobierno y de sus principales componentes, la propiedad de que sean judicializados en la justicia electoral y las limitantes que existen para que las comunidades demanden el cumplimiento de esta faceta del autogobierno vía controversias constitucionales. Se propone, con la guía de un análisis distributivo del derecho, que la jurisdicción electoral es la idónea para garantizar el derecho de autogobierno y, destacadamente, por lo que hace a la administración de los recursos públicos.

Derecho de autogobierno de los pueblos y las comunidades indígenas y su desarrollo en la materia electoral

De entre las causas de inconformidad que desencadenaron el movimiento por el reconocimiento de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, se encontraba, muy destacadamente, la falta de reconocimiento de la personalidad jurídica a las comunidades.

La reforma al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) consideró los derechos a las personas, los pueblos y las comunidades, pero sin cumplir esa principal demanda. Si bien se reconoció a México como una nación pluricultural, no así a las comunidades indígenas como sujetos de derecho en el ámbito constitucional.⁶

⁵ Como los derechos de territorio y ambientales.

⁶ El texto del artículo 2 constitucional quedó como un mosaico de derechos: algunos colectivos, cuyo titular son las comunidades, y otros individuales. Estos últimos, como ya se dijo, encuentran cabida en las vías de jurisdicción del amparo; pero los colectivos quedaron prácticamente sin acción.

La importancia de reconocer a las comunidades indígenas como entes con personalidad jurídica propia radicaba en que, a partir de este reconocimiento, se abrirían —idealmente— las vías de acción directas para ellas en el ámbito constitucional; esto es, se tendría legitimación, como colectivo, para hacer justiciables los derechos que les corresponden constitucionalmente. Así, la falta de este reconocimiento se tradujo en que las colectividades quedaran desprovistas de mecanismos procesales para poder ejercer los derechos que la Constitución les otorga; es decir, la CPEUM les reconoció meros derechos en papel.

No obstante, aun ante la falta de vías procesales directas para la protección del derecho al autogobierno, como ya se adelantó, la jurisdicción electoral, en un ejercicio de interpretación constitucional, abrió la vía procesal del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) y fue dotando de contenido a ese derecho.

En principio, en las sentencias fundantes de la justicia electoral se reconoció la validez de diversas formas de elección de las autoridades internas —concejales y otros cargos que no pertenecen formalmente a la estructura del ayuntamiento—. Los analistas⁷ ubican la sentencia SUP-JDC-37/1999⁸ como la más relevante, pues fue justamente la que amplió el alcance procesal del juicio ciudadano para conocer de conflictos originados en los procesos de elección de las autoridades comunitarias mediante los sistemas normativos internos. Uno de los razonamientos centrales de la sentencia fue la flexibilidad de las normas procesales para propiciar la resolución de conflictos y el acceso a la justicia, y no así el formalismo y los obstáculos procesales.

En las facetas posteriores del desarrollo jurisdiccional del derecho de autogobierno, se conocieron casos entre conflictos en diversas comunidades en el ámbito interno del municipio, en lo que fueron llamados conflictos intercomunitarios. Destaca la sen-

⁷ Para un análisis de las sentencias fundacionales en la materia, véanse Bustillo (2021) y Groppi (2023).

⁸ La comunidad del municipio de Asunción Tlacolulita, en asamblea general, mediante el sistema de usos y costumbres, eligió a sus autoridades municipales. El Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca emitió el acuerdo por el que declaró la validez de la elección. Sin embargo, el Congreso de Oaxaca, erigido en colegio electoral, emitió un decreto en el que revocó las constancias de mayoría otorgadas a los concejales municipales electos y facultó al instituto estatal electoral para que convoque a la ciudadanía a participar en las elecciones extraordinarias. Sin embargo, el Consejo General del instituto electoral local no convocó a dicha comunidad a la realización de una elección extraordinaria. Representantes de la asamblea comunitaria del municipio promovieron un juicio de revisión constitucional electoral frente a la omisión de la convocatoria y de celebración de la elección. De dicho asunto derivaron las tesis PUEBLO INDÍGENA. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LA CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL Y PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS PROCESALES DEBE HACERSE DE LA FORMA QUE LES SEA MÁS FAVORABLE.

tencia SUP-REC-39/2016,⁹ en la que se definieron los diversos tipos de conflictos que, en lo relativo al derecho de autogobierno, podían presentarse entre distintas comunidades, entre una comunidad indígena y un municipio o de una comunidad frente a sus integrantes. En estos asuntos se delineó y dio contenido al principio de maximización del derecho a la autonomía (y al autogobierno), que se ligó, conceptualmente, al deber de mínima intervención (Bustillo, 2021, pp. 63-68) de las autoridades estatales en los asuntos internos de las comunidades indígenas.¹⁰

Otro de los casos paradigmáticos en la justicia electoral fue el de Cherán en el expediente SUP-JDC-9167/2011,¹¹ en el que el derecho de autogobierno dejó de tener un alcance meramente interno y significó la elección de las autoridades del ayuntamiento (Velázquez, 2016). Este caso representó no solo un triunfo en lo concerniente a la toma de control de las instituciones de gobierno por parte de la comunidad, sino la demostración del insuficiente reconocimiento de las comunidades como entes públicos o como órdenes de gobierno. Y es que, ya instituido como municipio electo por medio de normativas internas, Cherán acudió en controversia constitucional [32/2012]¹² ante la SCJN a demandar las nulas garantías de funcionamiento que le había otorgado el estado de Michoacán, *vis a vis*, frente a otros municipios (no indígenas). La Corte “resolvió” el asunto ordenando una consulta,¹³ pero lo relevante del pronunciamiento es

⁹ Resuelta en sesión del 11 de mayo de 2016.

¹⁰ Por la importancia de su contenido, se citan las jurisprudencias de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN Y JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

¹¹ Integrantes de la comunidad indígena de Cherán presentaron una petición ante el Instituto Electoral de Michoacán para celebrar elecciones bajo usos y costumbres, así como para hacer del conocimiento que, en asamblea general, se acordó no participar ni permitir el proceso electoral ordinario en el que habrían de elegirse gubernatura, diputaciones y ayuntamientos de esa entidad federativa. El Instituto Electoral de Michoacán emitió el acuerdo mediante el cual declaró que carecía de atribuciones para resolver acerca de la celebración de elecciones bajo el principio de usos y costumbres. La Sala Superior del Tribunal Electoral determinó que “los integrantes de la comunidad indígena tienen derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos” (Sentencia SUP-JDC-9167/2011, 2011). Por tanto, declaró que la autoridad local en la entidad debía atender lo relativo a la preparación, el desarrollo y la vigilancia de los procesos electorales de la comunidad indígena de Cherán.

¹² El Congreso del Estado de Michoacán llevó a cabo una reforma a la Constitución local en materia de derechos indígenas, sin haber sido consultadas las comunidades indígenas. Así, el Concejo de Cherán promovió una controversia constitucional por considerar que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán transgredieron su derecho a la consulta previa, libre e informada.

¹³ El alcance de este trabajo no permite ahondar acerca de las problemáticas de los criterios de consulta y el extremado formalismo de los entendimientos respecto a ese derecho que, muchas veces, se antepone a la solución de fondo. Véase Velázquez (2016). De especial interés son las intervenciones del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la discusión pública del 22 de enero de 2024 acerca de la acción de inconstitucionalidad 135/2022, y el estándar moderado propuesto en la acción de inconstitucionalidad 192/2023 y acumuladas (Acción de inconstitucionalidad 192/2023, 2024).

que muchos integrantes del pleno tildaron al municipio de sui géneris, con lo que se le regateó su reconocimiento pleno como orden de gobierno municipal.

Cherán había logrado la elección de las autoridades municipales mediante su sistema consuetudinario, pero no contaba con todos los instrumentos necesarios para un gobierno efectivo. En la controversia constitucional lo que estaba en el trasfondo era la inequidad de trato frente a los otros municipios con población no indígena o mestiza y la falta de adecuaciones a la normativa que permitiera hacer efectivos sus derechos.

Frente a dichas dificultades procesales en los medios de control judicial ante la SCJN, el desarrollo del derecho al autogobierno, de nuevo, se siguió litigando en la justicia electoral. Mediante una línea jurisprudencial que se relata en el siguiente apartado, las salas del TEPJF fueron adicionando al derecho de autogobierno de las comunidades indígenas las prerrogativas para su efectividad (representación, duración de los mandatos y flexibilidad procesal), pero, destacadamente, el control directo de los recursos presupuestales se convirtió así en una temática propia y recurrente de la materia electoral.

Administración directa de los recursos públicos como materia electoral

Como se dijo, Cherán enfrentó dificultades procesales y de garantías efectivas —quizá por ello no fue muy replicado—,¹⁴ pero su ejemplo dio impulso a esquemas de reconocimiento en entidades federativas, destacadamente Oaxaca, que implementaron marcos de reconocimiento normativo y funcionamiento de las elecciones por sistemas internos de las autoridades comunitarias —tanto cargos de las agencias como representantes ante el municipio—. El litigio electoral que se presentó con mayor frecuencia fue el de las autoridades de las agencias municipales, y se demandaba de la cabecera municipal —en muchos casos, con poca representatividad indígena— la transferencia de recursos públicos del presupuesto federal o estatal.

A partir de la sentencia SUP-JDC-1865/2015,¹⁵ la Sala Superior comenzó a fijar una serie de criterios en el sentido de reconocer la materia presupuestal de las comunidades in-

¹⁴ Fuera de Oaxaca, solo en Oaxhuc, Chiapas, y Ayutla, Guerrero, se replicó la elección de las autoridades municipales mediante su sistema consuetudinario.

¹⁵ Resuelta en la sesión del 18 de mayo de 2016 por mayoría de votos.

dígenas como un tema electoral, para abrir y consolidar una vía jurisdiccional de protección a sus derechos, en específico su derecho de autogobierno.

En ese caso, la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro de Tingambato, Michoacán, solicitó al ayuntamiento la entrega directa de la parte proporcional del presupuesto federal asignado al municipio, tomando en cuenta la población de la comunidad y sus necesidades. Sin embargo, el municipio se negó a que la comunidad fuera la que administrara los recursos públicos que le correspondían.

La Sala Superior determinó que la omisión de la entrega de los recursos se tradujo en una falta de reconocimiento efectivo de los derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno de las comunidades indígenas, vinculados con su derecho a la participación política efectiva. Subrayó que el derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno se conciben como una triada normativa reconocida en el artículo 2 constitucional a favor de las comunidades indígenas, que tiene como objetivo preservar su existencia, su identidad cultural y su desarrollo.

Asimismo, la Sala Superior resaltó como una de sus características la estrecha relación que guardan con los derechos político-electorales. Así, estableció que los derechos de autogobierno, autonomía y autodeterminación comprenden 1) el reconocimiento de que las comunidades indígenas son las que deben elegir a sus representantes acorde con sus usos y costumbres; 2) el ejercicio de sus formas de gobierno interno; 3) la participación plena en la vida política del Estado, y 4) la intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales.¹⁶ Esta comprensión de la trilogía de derechos es traducida por la Sala como el derecho que tienen las comunidades indígenas a determinar libremente su condición política.

Dicho lo anterior, la Sala Superior determinó la necesidad de que se garanticen ciertas condiciones mínimas para la materialización y la efectividad de los derechos o, de lo contrario, estos serían ilusorios o completamente inútiles, sin repercusiones en la vida de la comunidad. Subrayó que, no obstante, el reconocimiento de los derechos mantiene la brecha de implementación de estos, persistiendo las situaciones que, *de facto* y de manera estructural, les impiden gozarlos efectivamente; de ahí la necesidad de concretar las normas en la realidad mediante resoluciones judiciales protectoras.

En el caso en particular, la Sala Superior estableció que el derecho a la administración directa de los recursos que les corresponde se instaura como una forma de materializar su autogobierno y autonomía, previamente mediante una consulta a la comunidad. Así, precisó que la omisión de la garantía presupuestal se traduce en el no reconocimiento de la

¹⁶ Véase la tesis jurisprudencial 19/2014 del Tribunal Electoral de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO.

parte actora como una comunidad indígena, o bien de la persona moral de derecho público dotada de plena autonomía comunal con los derechos de participación, respeto a su organización política y económica y promoción de su desarrollo.

A partir del relato anterior, se observa cómo la Sala Superior enfocó los derechos de las comunidades indígenas a la luz de los derechos político-electorales y encontró en el presupuesto y la administración directa de los recursos una condición necesaria para el cumplimiento de estos. Tal concepción permitió abrir las puertas del TEPEF a las comunidades indígenas y volvió justiciables sus asuntos presupuestales. Dicho de otra manera, el criterio de la Sala Superior convirtió a los tribunales electorales en guardianes de la justiciabilidad del derecho de autogobierno que se le reconoce a las comunidades indígenas, específicamente, por lo que hace a la faceta monetaria.¹⁷ Esa misma concepción dio origen a la línea de precedentes resueltos por la Sala Superior —y las salas regionales— con esta misma línea argumentativa.¹⁸

Administración directa de los recursos y el (des)amparo que desarmó la lógica de la justicia electoral

Este significativo avance se vio entorpecido —incluso volcado— a partir de la resolución del amparo directo 46/2018¹⁹ por parte de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La litis de aquel asunto se circunscribía a estudiar la asignación de los recursos federales a las comunidades indígenas para su libre manejo, a la luz de la autonomía municipal y el autogobierno. Era un asunto típico de los que se habían venido litigando en la justicia electoral, pero la novedosa reglamentación

¹⁷ Destaca la tesis LXV/2016 (jurisprudencia no vigente por sentencia) de rubro PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO AL AUTOGBIERNO INCLUYE LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS A LA AUTODETERMINACIÓN, AUTONOMÍA Y AUTOGBIERNO, VINCULADO CON SU DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA Y LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LOS RECURSOS QUE LES CORRESPONDEN.

¹⁸ Véanse las sentencias SUP-JDC-1996/2016; SUP-REC-1272/2017; SUP-REC-375/2018; SUP-REC-682/2018; SUP-REC-1118/2018 y acumulados; SUP-REC-1255/2018 y acumulado, y SUP-REC-780/2018.

¹⁹ Resuelto en la sesión del 8 de mayo de 2019 por la Segunda Sala, por mayoría de tres votos de los ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. (ponente) y Yasmín Esquivel Mossa. Los ministros José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek (presidente) emitieron su voto en contra. El ministro Javier Laynez Potisek formuló voto particular.

en torno a la justicia indígena local (con la creación de la Sala Constitucional Indígena en la entidad) presentó un planteamiento que fue, en opinión personal, malentendido por la Segunda Sala.

En el caso, la comunidad indígena de Santa María Nativitas Coatlán, en diversas ocasiones, había solicitado a las autoridades municipales la asignación de recursos para su desarrollo; sin embargo, las autoridades locales no habían atendido cabalmente las peticiones. Ante dicho escenario, representantes de la comunidad indígena acudieron ante la Sala de Justicia del Estado de Oaxaca a demandar del ayuntamiento 1) el reconocimiento pleno y efectivo del derecho de libre determinación y autonomía de su comunidad indígena; 2) el otorgamiento a la comunidad y la agencia municipal de un trato como sujeto de derecho público; 3) la asignación de los recursos correspondientes al ramo 28 y ramo 33, equivalentes a 0.944 %, que es la parte proporcional de la población total del municipio que vive en la comunidad y la agencia municipal, y 4) la determinación de que dichos recursos se deben entregar desde el momento y al futuro a su comunidad y su agencia municipal en la misma proporción de su población.

La Sala de Justicia dictó sentencia favorable a las pretensiones de la comunidad indígena. Ordenó al ayuntamiento, en lo sucesivo, establecer la parte proporcional que le corresponde de los recursos y las participaciones federales, así como determinar una partida presupuestal que asigne los recursos de su hacienda municipal a favor de la comunidad indígena en el presupuesto de egresos. Ante dicha determinación, el ayuntamiento promovió un juicio de amparo directo. La comunidad indígena presentó un amparo adhesivo.

En términos simples, la Segunda Sala determinó que, de acuerdo con la CPEUM —y la Constitución local—, la administración de los recursos presupuestales correspondía única y directamente al municipio, en ejercicio de la garantía a la libre administración hacendaria. Por lo tanto, resolvió que la entrega directa de los recursos a las comunidades indígenas comprometería dicho principio constitucional.

Asimismo, la Segunda Sala argumentó que dicha determinación no transgredía el derecho de autonomía y libre determinación de las comunidades indígenas, pues esos derechos se limitan, en todo caso, a garantizar el acceso al uso y el disfrute permanente de los recursos naturales de los lugares donde viven, sin que ello alcance para que las comunidades sean las que administren libremente los recursos presupuestales o monetarios. Y, en esa misma línea conductora, enfatizó que a ningún grupo vulnerable se le asignan recursos en porcentaje fijo para su directa administración.

Con tremendas aseveraciones, la SCJN desarmó la lógica y el contenido del derecho de autogobierno: lo redujo a un mero ejercicio de decisiones intrascendentes en el ámbito interno de las comunidades y, desde la premisa equivocada de que la población

indígena es igual a todo grupo vulnerable, les restó cualquier importancia política como colectivo titular del derecho de autodeterminación.

Lo más lamentable es que, en el razonamiento, el derecho de autogobierno de las comunidades perdió frente a un “principio” —o una facultad— de libre hacienda, y que el derecho a contar con medios efectivos de gobierno se sustrajo de la materia electoral sin siquiera considerar el componente político que lo sustenta.

Como reacción jurisdiccional vino la sentencia SUP-JDC-131/2020,²⁰ que representó un desconocimiento de los avances que se habían logrado en la jurisdicción electoral y que implicó la determinación generalizada de que lo relacionado con la administración de recursos públicos no es materia electoral.

En ese caso, la comunidad indígena de San Mateo Yucucuy acudió al TEPJF a reclamar la negativa por parte del ayuntamiento de Santiago Tillo, en Nochixtlán, de entregarle los recursos de los ramos 28 y 33 para su administración. Sin embargo, la Sala Superior determinó que la pretensión de la comunidad actora no encuadraba en la competencia del tribunal electoral local, pues era un acto de carácter presupuestal y, por lo tanto, el conflicto debía ser dirimido por la Sala de Justicia Indígena, tratándose de Oaxaca.

¿Cómo se justificó este revés interpretativo? A lo largo de la sentencia, la Sala Superior enfatizó que la resolución se trataba de una mera adopción de lo resuelto por la Segunda Sala, al reconocer que la SCJN es el máximo intérprete de la Constitución en el sistema jurídico mexicano.

Fijado lo anterior, la Sala Superior reiteró que el derecho a la transferencia de las facultades de gobierno a los pueblos y las comunidades originarios, así como la administración directa de los recursos que les corresponden, trasciende la materia electoral

porque tiene una incidencia en el ámbito del derecho presupuestario y de la fiscalización de los recursos públicos, que se encuentran definidos por la legislación federal y local, a partir del origen de los recursos con que se integra la hacienda municipal. [Sentencia SUP-JDC-145/2020, 2020, p. 52]²¹

²⁰ Resuelta en la sesión del 8 de julio de 2020 por mayoría de votos.

²¹ En un voto particular de minoría, se destacó que el criterio adoptado por la Segunda Sala no es un criterio formal o materialmente vinculante porque se trata de una determinación que no tiene carácter obligatorio para la Sala Superior y no analiza el tema desde una perspectiva electoral y del derecho a la participación política de las comunidades indígenas. Señaló como una de sus principales inconsistencias tomar el caso concreto de Oaxaca para generalizarlo en todas las entidades federativas que no cuentan con una jurisdicción especializada en materia indígena. Así, se consideró que el cambio de criterio podría implicar un retroceso en el ámbito de protección material de los derechos de autonomía, autodeterminación, consulta y participación política de las comunidades indígenas. Las controversias que hasta ahora tenían una garantía judicial cierta y concentrada, tendrán que buscarse en otras instancias y empezar desde cero, sin garantía de efectividad alguna.

Cuando se examinan las implicaciones de esta nueva reflexión, debe subrayarse que es una decisión circunstancial que se generaliza de manera indebida; esto es, la competencia para conocer de esta problemática se redirigió, en ese caso [y en el amparo directo 46/2018], a la Sala de Justicia Indígena. No obstante, ese tipo de jurisdicción especializada no existe en la mayoría de las entidades federativas²² y no está claramente asignada la materia como parte de la competencia de dichos órganos —que, más bien, han sido diseñados pensando en la resolución de los conflictos intracomunitarios²³ entre las autoridades comunales y sus miembros—.

Un segundo error lógico es que aquellos casos presentaban un conflicto con la jurisdicción contencioso-administrativa de manera principal; empero, se omitió considerar la relación directa con la materia electoral y la posibilidad concreta de que los asuntos se reencauzaran a esta y no a la Sala de Justicia Indígena. En ese sentido, el criterio de especialización de esta última —por conocer de asuntos relacionados con las personas y las comunidades indígenas— debió ceder a la mayor especialización (subespecialización) de la justicia electoral, pues la materia subyacente está ligada indisolublemente, como ya se dijo, al derecho de autogobierno de las comunidades.

En realidad, con la decisión del amparo directo y de la sentencia SUP-JDC- 131/2020 se dejó en un estado de incertidumbre a los pueblos y las comunidades indígenas, que se ven obligados a trazar, desde cero, nuevos canales de acceso a la justicia, ya que, en una vasta mayoría, no cuentan con el canal de las salas de justicia ordinaria especializada.

Una de las posibilidades consistiría en reclamar el ejercicio directo de los recursos presupuestales por medio de la controversia constitucional, la cual, de una lectura superflua, parecería una vía aceptable para los fines buscados, pues abre las puertas del alto tribunal para estudiar el tema presupuestal desde una perspectiva intercultural. Sin embargo, como ya se destacó, la principal traba procesal se refiere a la falta de legitimación de los pueblos y las comunidades para acudir a la controversia constitucional.

Frente a ese escenario, las comunidades indígenas solamente podrían acudir a este medio de control constitucional vía el municipio, de conformidad con el artículo 105 constitucional. En tal contexto, el municipio actor sería quien presente, de entre sus agravios, la vulneración a los derechos de las comunidades indígenas.

Sin embargo, hay algunas trabas. En principio, existe un criterio muy añejo del pleno de la SCJN que impide que se use la controversia constitucional como un medio in-

²² Únicamente Oaxaca y Estado de México cuentan con una Sala de Justicia Indígena.

²³ Recuérdese la diferencia entre la diversidad en la tipología de los conflictos que pueden suscitarse en el ámbito comunitario.

directo de defensa de las comunidades indígenas de un municipio.²⁴ Por tanto, debe haber alguna afectación o invasión a la esfera competencial del municipio actor. Lo anterior implica un segundo obstáculo por vencer: que los intereses de la comunidad estén necesariamente alineados a aquellas pretensiones que haga valer el municipio.

Dichos obstáculos probablemente solo se superarán cuando se trate de una comunidad indígena instalada en la cabecera municipal —con el control de la representación del municipio— o en alguno que tenga como consigna una justicia distributiva frente a sus comunidades y que haga los reclamos de estas como propios en la controversia. Sin embargo, cuando las comunidades indígenas representan una minoría del municipio, se antoja mucho más complicada la alineación de intereses y, más aún, cuando se encuentra en juego la materia presupuestal.

Frente a una limitación considerable de recursos presupuestales, lo más probable es que el municipio, como orden de gobierno, se vea enfrentado a las comunidades indígenas y que estas sean las principales afectadas al representar un grupo minoritario históricamente desaventajado. Esto, pues el argumento común para desatender las demandas de la población indígena suele ser “la insuficiencia de recursos, la cual lleva a los ayuntamientos a ponderar la distribución entre unas localidades y otras, en las que las menos favorables resultan ser aquellas donde habitan las comunidades indígenas” [Delgado, 2020, p. 54].

Así, los municipios defenderán su hacienda —vía controversia constitucional— en contra de las comunidades indígenas cuando haya un redireccionamiento de recursos en favor de estas. Finalmente, otorgar la administración directa de los recursos implica sustraerlos del control del municipio. Frente a este escenario de confrontación, las comunidades indígenas se encuentran en un plano de completa desventaja al no existir medios para hacer valer sus pretensiones en sede jurisdiccional. Tal es el supuesto que se planteó en la controversia constitucional 17/2020 que se critica en el siguiente apartado.

²⁴ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 83/2011 (9a.) de rubro CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE.

Controversia constitucional y sus limitantes para la defensa del derecho de autogobierno

En el funesto escenario planteado se presentó la controversia constitucional 17/2020, en la que un municipio pretendió defender su hacienda municipal frente a la transferencia directa de los recursos a una comunidad indígena.

En el caso, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo incluye la posibilidad de que las comunidades indígenas con el carácter de “tenencia” soliciten al Instituto Electoral de Michoacán la celebración de consultas para asumir las funciones y los servicios originalmente a cargo de los municipios y, en consecuencia, ejercer de forma directa los recursos presupuestales. De conformidad con dicha ley, se llevó a cabo una consulta para hacer efectivos los derechos a la autonomía y el autogobierno de la comunidad indígena Crescencio Morales, que fue reconocida como válida por el instituto electoral local.

Inconforme con esa decisión, el municipio de Zitácuaro, Michoacán, promovió una controversia constitucional en contra de las leyes que regulan la consulta, así como del acuerdo del Instituto Electoral de Michoacán mediante el cual se declaró la validez de esta. En esencia, argumentó que 1) se vulneraba la hacienda municipal, al transferir los recursos públicos que por mandato constitucional correspondían exclusivamente a los municipios; 2) el Congreso de Michoacán omitió reglamentar debidamente la consulta indígena —las fases de la consulta y el desarrollo de los principios que la rigen—, lo que genera falta de certeza legal acerca del desarrollo de la consulta, y 3) no se observaron en la consulta las formalidades previstas en la Ley Orgánica Municipal porque el ayuntamiento no fue involucrado en ninguna de las fases. El proyecto²⁵ propuso declarar procedente la controversia constitucional y determinar que, en efecto, el Congreso de Michoacán omitió reglamentar debidamente la consulta a las comunidades indígenas. Por lo tanto, declaraba la invalidez de la normativa reglamentaria de la consulta, así como del acuerdo por el que el instituto electoral validó a la comunidad Crescencio Morales, y, consecuentemente, nulificaba la orden de transferir, de manera directa, los recursos a la comunidad indígena.

Esta controversia constitucional permite dimensionar los problemas que acarrea el hecho de que las comunidades indígenas no puedan acceder a ella de manera directa,

84

²⁵ El proyecto fue elaborado y presentado por el ministro Javier Laynez Potisek, luego de escucharse uno previo en la Segunda Sala elaborado por el ministro Alberto Pérez Dayán, en el que proponía el sobreseimiento total de la controversia por considerar que el asunto versaba acerca de la materia electoral.

sino solo mediante la muy improbable representación municipal. También confirma la posición de quienes suscriben acerca de la materia electoral intrínseca de los asuntos relacionados con el derecho de autogobierno, como lo son los relativos a la administración directa de los recursos presupuestales.

Se insiste, las pretensiones de los municipios nunca —o casi nunca—²⁶ se encontrarán alineadas con las de las comunidades. Inclusive, como en el caso en concreto, las demandas de ambas partes son contradictorias. Sin embargo, el diseño procesal de las controversias constitucionales no da cuenta de esta complejidad.

En el caso, es contraintuitivo —por decir lo menos— que el municipio sea el que haga valer los conceptos de invalidez relativos a la consulta que se llevó a cabo a las comunidades indígenas, e incluso que demande la inconstitucionalidad de las normas que la prevén cuando las comunidades no presentan ninguna queja en torno a dichos procesos de consulta.

Es un sinsentido que la herramienta de garantía de los derechos de las comunidades indígenas, esto es, la consulta previa, termine por ser el arma utilizada en su contra para privarlas de recursos económicos y, con ello, del derecho de autogobierno. La paradoja es clara: en materia presupuestal, cuando las pretensiones hechas valer por los municipios son de las comunidades indígenas, se cierran las puertas de la controversia constitucional. Mientras las demandas de los municipios se contraponen a aquellas de las comunidades indígenas, las puertas de la controversia constitucional se abren en detrimento de estas,²⁷ sin siquiera formar parte procesal —como coadyuvante o personas interesadas en el proceso—.

²⁶ En un asunto en el que los intereses sí estaban alineados, la Suprema Corte se desentendió del problema relacionado con el carácter indígena de las comunidades afectadas que el municipio defendía. Se trata de la controversia constitucional 276/2022, en la que el tribunal pleno determinó la invalidez de ciertos artículos de los decretos por los que se aprobó la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de 2023, ambos de Morelos, al considerar que se actualizaron vicios invalidantes en el procedimiento legislativo. Sin embargo, omitió pronunciarse respecto a la falta de consulta a las comunidades indígenas, pese a ser congruente con la línea de criterios sostenida por la Suprema Corte. Las normas que fueron invalidadas versaban acerca de la creación de dos fondos de recursos municipales por la Legislatura estatal relacionados principalmente con apoyos para la construcción de obras públicas e infraestructura. El diseño de dichos fondos no preveía el reparto de fondos a los municipios indígenas de reciente creación en la entidad. Pues bien, la Suprema Corte debió advertir dicha exclusión, lo que innegablemente actualizaba una afectación directa a las comunidades indígenas por el simple hecho de no ser consideradas en un diseño que incidía en sus intereses. Asimismo, debió prever que la exclusión tenía un impacto normativo destacable en materia de infraestructura y obra pública, la cual ha sido calificada como de principal incidencia en los derechos de autodeterminación de los pueblos y las comunidades indígenas. Con estas consideraciones en mente y siguiendo la línea de precedentes de la Suprema Corte, lo conducente era estudiar la consulta previa a las comunidades indígenas como elemento esencial de la validez del procedimiento legislativo. Así, la negligencia del alto tribunal se traduce en la exclusión de la mesa de diálogo de las comunidades indígenas en lo que será la directriz del desarrollo de la entidad federativa —el presupuesto de egresos—.

²⁷ Se reitera, las comunidades no tienen reconocimiento expreso como parte —ni siquiera como tercero interesado en la controversia—, aunque en las conclusiones se propone que se pueden flexibilizar las reglas procesales de la ley reglamentaria para llamarlos a juicio.

La propuesta planteada en el proyecto de la controversia constitucional 17/2022 no solo destaca dicha paradoja y exclusión procesal, sino que muestra una muy parcial definición del alcance del derecho de autogobierno y también una incongruencia fundamental frente a una ya muy sentada doctrina de la Suprema Corte que ha definido los alcances de la materia electoral por tratarse de controversia constitucional con claros límites. Y es que, como ya se había definido previamente, el derecho a la administración directa de los recursos forma parte de la materia electoral al considerarse un subderecho o una modalidad del derecho de autogobierno de las comunidades indígenas, que está indisolublemente ligado al ejercicio de los procesos de elección de las autoridades comunitarias.

Antes de ahondar en las razones para ubicar a la administración de recursos de las comunidades dentro de la materia electoral, es necesario recordar que las controversias constitucionales son improcedentes contra las normas generales o los actos en dicha materia.²⁸ Pues bien, la SCJN ha dado contenido a tal designación y ha establecido que el ámbito electoral no solo abarca las normas de carácter general que establecen el régimen normativo de los procesos comiciales y los actos que de ellos derivan (materia electoral directa), sino también aquellas que regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con los indicados procesos o que trasciendan a estos (materia electoral indirecta).

De manera muy central, esta definición alude a que la materia electoral en controversias constitucionales se encuentra en una situación intermedia²⁹ entre la definición amplia para las acciones de inconstitucionalidad, que son el único medio de control de constitucionalidad en abstracto de las leyes electorales, y la definición estricta —o prohibición— para el juicio de amparo.

En la controversia constitucional 114/2006, que es el antecedente de la definición ya señalada, el tribunal pleno estableció que, además del contenido electoral directo o indirecto de los actos impugnados, tratándose de controversias constitucionales, debe guardarse la coherencia competencial que la Constitución establece entre la Suprema Corte y los órganos de la jurisdicción electoral. Esto conlleva que se amplíe el espectro de la acción de inconstitucionalidad en la materia electoral, mientras que en

²⁸ De conformidad con los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁹ Véase la jurisprudencia derivada de la controversia constitucional 114/2006. Tesis P./J. 125/2007 de rubro MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. Municipio de Buenavista, Michoacán, 16 de agosto de 2007.

la controversia constitucional se debe tener cuidado con la tensión existente con la jurisdicción exclusiva de la justicia electoral.

A efectos de mantener los límites entre las jurisdicciones, no solo se enfatizó la diferencia entre los actos electorales directos e indirectos, sino que se añadieron pasos metodológicos para identificar la materia electoral. Estos consisten en cerciorarse de que la competencia no esté reconocida —en la ley— por las autoridades jurisdiccionales electorales y, por otro lado, la exigencia de que el conflicto se trate, en efecto, de un agravio de competencias constitucionales y no uno de corte electoral.

Así, el diseño de la metodología³⁰ para determinar qué se considera materia comicial responde a la necesidad de evitar que se deje sin cauce institucional de solución a una serie de conflictos y proteger los límites de la jurisdicción electoral. Siguiendo esa definición estructural de la materia, se propone que la redirección de recursos a las comunidades indígenas forme parte, claramente, de estas, como se explica detalladamente en el siguiente apartado.

Los conflictos de administración directa de recursos de las comunidades indígenas son materia electoral

La postura de las autoras de este trabajo sostiene que la administración de los recursos presupuestales de los pueblos indígenas y los conflictos subyacentes son materia electoral, pues se relacionan con el derecho de autogobierno de las comunidades. Para sostener este argumento existen dos razones principales: una sustantiva y una procesal. La razón sustantiva sostiene que el derecho de las comunidades indígenas a defender y administrar sus recursos es inherente a la subsistencia de la comunidad, así como a su identidad y sus derechos políticos de representación y autogobierno. En este sentido, la defensa de sus recursos —sin importar el medio por el cual los obtuvieron, sea por consulta o dotación legal— implica la definición de su autonomía y su autogobierno, lo cual se muestra como una cuestión eminentemente electoral.

³⁰ No se pretende aquí criticar la definición que ha hecho la Suprema Corte y cómo ha tenido por electorales o no ciertos actos. Se deja por adelantado que quienes suscriben coinciden con el primer y tercer paso del test, pero no del segundo, porque implica una serie de incongruencias según la intensidad normativa de cada entidad federativa o como se regulen o no ciertos temas.

El argumento central es que las comunidades indígenas tienen derecho al autogobierno y ello implica el control de sus recursos en términos del artículo 2 constitucional, pues, como se señaló en los apartados iniciales de este trabajo, el derecho al autogobierno no puede disminuirse a la aplicación de las formas y las normas consuetudinarias en la elección de sus representantes, sino representa el efectivo poder de decidir y definir sus políticas internas, su sistema de justicia y sanciones y, en general, su visión de vida con respecto a sus creencias y cultura.

¿Por qué el derecho de autogobierno y el control presupuestal son electorales? Porque el derecho de autogobierno de las comunidades indígenas no se encuentra dado y configurado directamente en el ámbito constitucional —las comunidades no son un orden de gobierno constitutivo del Estado mexicano, aunque deberían serlo—,³¹ sino que se constituye siempre por la vía político-electoral y por el ejercicio del derecho de la ciudadanía indígena de un municipio o las personas integrantes de una comunidad —puede haber varias en un municipio— que deciden de manera mayoritaria seguir sus sistemas normativos internos para la elección de sus autoridades. La definición de las normas que se siguen para la elección y la toma de decisiones tiene un componente electoral inminente y directo —es una cuestión de votos en sí misma—.

Si no se acepta la definición como materia electoral directa, entonces queda la relación indirecta con ella. Lo anterior, debido a que el derecho a la administración directa de los recursos siempre estará ligado a las decisiones políticas, colectivas y de la comunidad, y, en ese sentido, está relacionado con el funcionamiento de las instituciones electorales que las protegen y las garantizan; por ejemplo, qué autoridad tiene la representación de la comunidad para demandar al ayuntamiento la transferencia de recursos (SUP-REC-1438/2017, 2017; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2022b, p. 38) o qué derecho y en qué extensión le corresponde a una comunidad frente a otra en el mismo municipio.

Lo previamente expuesto lleva a la segunda razón de esta postura, la procesal. Esta implica también definir que todas las cuestiones relacionadas con el presupuesto de las comunidades indígenas son materia electoral sin excepción y sin importar lo que cada legislación local diga al respecto. Solo así se evita la atomización de la jurisdicción indígena, lo cual es, en sí mismo, un estado irregular y violatorio del acceso a la justicia, pues en las entidades que contemplen vías jurisdiccionales como salas de justicia indígena habría posibilidad de optar por esa vía, pero donde no las prevean, los asuntos relacionados con la autogestión de recursos quedarían sin posibilidad de justicia—sobra decir que si no se define la materia en su totalidad como una cuestión



³¹ Hace falta una redefinición o una reforma constitucional en ese sentido.

electoral, se abre la puerta del amparo con todas las complicaciones procesales de los efectos y la legitimación—.

No solo habría atomización por la vía, sino también por el origen de la dotación de los recursos: cuando la autogestión se consiga mediante la consulta organizada por las autoridades electorales, entonces sería electoral, pero ¿si la dotación de recursos la hiciera el municipio?, ¿o si la determina el Congreso local? No habría vía para justiciar estos casos, pues, como ya se dijo, las comunidades indígenas no tienen legitimación en controversia constitucional, y en la mayoría de las legislaciones no se contemplan vías jurisdiccionales especializadas. Esa indeterminación y atomización parece un estado irregular violatorio del debido proceso y el acceso a la justicia.

Ahora bien, el argumento solo corre en un sentido y es para las comunidades indígenas, no para los municipios, porque estos no tienen, estrictamente, derecho al autogobierno. Los municipios establecen, desde la Constitución, la vía jurisdiccional para hacer sus reclamos relacionados con la libertad de hacienda, que, en su caso, es esfera competencial; además, lo referente al control de los recursos tampoco es una cuestión electoral porque, desde la Constitución, está definido y reglado el uso de los recursos públicos y, por ello, se separa de la materia electoral directa—incluso indirecta—, pues se agota con el ejercicio de las facultades establecidas para el municipio y no requiere de una definición pública por parte del colectivo de la ciudadanía, como sí ocurre con las comunidades indígenas.

La propuesta no significa que todo lo relacionado con el presupuesto es electoral. Los conflictos de libre hacienda municipal, en ese entendido, siguen siendo materia de la controversia constitucional.

Como ya se adelantó, las cuestiones presupuestales del municipio, frente a las entidades federativas y el gobierno federal, no son un asunto de derecho al autogobierno: el municipio no tiene, propiamente, derechos, sino facultades, y cuando reclame una invasión a estas por parte de otros órdenes de gobierno debe ventilarse en una controversia constitucional. No obstante, cuando en el conflicto esté inmiscuida una comunidad y su derecho de autogobierno, este último—el conflicto de derechos— hace orbitar el asunto claramente hacia la jurisdicción electoral. Se insiste, a partir de diversos precedentes puede verse cómo la construcción de la libertad de hacienda está anclada en los principios y las garantías orgánicas y no en los derechos.

La SCJN ha sostenido que el artículo 115 constitucional no solo contiene una serie de competencias para los municipios, sino que estas vienen acompañadas de un arsenal de garantías de contenido económico, financiero y tributario en favor de estos. Se entendió que solo a partir del cumplimiento de dichas garantías se podía salvaguardar la autonomía municipal que mandata la Constitución federal.

Como un primer referente, en la controversia constitucional 5/2004 el tribunal pleno definió el principio de la libre administración de la hacienda municipal, que tiene como objetivo fortalecer la autonomía y la autosuficiencia económica de los municipios para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades, sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales; también el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales.³²

En la aplicabilidad de dicho marco constitucional, la Suprema Corte resolvió diversas controversias constitucionales³³ en las que los municipios impugnaban la omisión o la extemporaneidad en la entrega de recursos federales que les pertenecían por formar parte de su hacienda municipal,³⁴ y en ellos se dijo que la falta de entrega de recursos —o la extemporaneidad— a los municipios es contraria a los mandatos de coordinación y obstaculiza el ejercicio de las atribuciones constitucionales; no depende ni está construido entonces como ejercicio de un derecho de autogobierno, sino de una competencia constitucional directa a contar con los recursos presupuestales en un marco de federalismo.

Conclusiones

Para proteger a la comunidad indígena, se propone retomar la distribución procesal que había sido construida en la justicia electoral y caracterizar estos conflictos como propiamente electorales, referentes al derecho de autogobierno de las comunidades. Esta solución, desde una perspectiva de análisis distributivo del derecho (Jaramillo,

³² Posteriormente, la Primera Sala realizó una labor de síntesis de los principios y derechos incorporados en el artículo 115 constitucional, al emitir la tesis 1a. CXI/2010, de rubro HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

³³ En el mismo sentido, véanse, por ejemplo, las controversias constitucionales 12/2015, 120/2016, 93/2019 y 1140/2019.

³⁴ En los recursos de reclamación 150/2019-CA, 151/2019-CA y 158/2019-CA, el tribunal pleno adoptó una “nueva reflexión”. Estableció que el reclamo de los municipios por la omisión —o extemporaneidad— en la entrega de recursos federales no constituye un conflicto de invasión de esferas competenciales, de tal forma que no se actualiza el interés legítimo por parte de los municipios para acudir a la controversia constitucional. Esto es así, pues lo que están reclamando los municipios es meramente la falta de cumplimiento de los plazos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal o en la legislación secundaria aplicable, cuestión que es de mera legalidad. En esta línea conductora, la Suprema Corte decidió que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público era la autoridad encargada de dirimir el conflicto del incumplimiento en la entrega oportuna de recursos federales, de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal.

2019), resuelve también el problema agente-principal³⁵ que se suscita en el caso: como ya se había señalado, los municipios y las comunidades están enfrentados en los asuntos relacionados en el presupuesto. Los municipios no quieren ceder el control a las comunidades. Separar las vías (electoral y de controversias constitucionales) permite que los municipios enfrenten al Estado en la controversia, y, a la vez, que las comunidades enfrenten al municipio en la jurisdicción electoral, en la que tienen un plano de mayor igualdad procesal y de armas.

Si se hace un recuento del uso que los municipios han dado a las controversias constitucionales, se puede advertir que son un agente especializado —un jugador frecuente— en torno a estas, a partir de su constante interposición. Esa condición se traduce en un plano de ventaja de los ayuntamientos frente a cualquier otro órgano que acuda a este medio de control constitucional. Esa ventaja desmedida de los municipios se exagera frente a las comunidades indígenas, las cuales encuentran cerradas las vías de acceso a los medios de control constitucional.

El diseño de la controversia constitucional hace que la SCJN actúe como una institución pasiva o reactiva frente a las pretensiones de las partes. Esto es así desde la premisa de que las partes se encuentran en igualdad de circunstancias y, por tanto, la labor de la Corte se puede limitar a realizar su análisis de constitucionalidad a partir de las pretensiones hechas valer por las partes.

En palabras de Marc Galanter, la Suprema Corte sería la institución que “actúa como árbitro, mientras que el desarrollo del caso, la recopilación de pruebas y su presentación se deja a la iniciativa de las partes” (Galanter, s. f.). Sin embargo, este modelo surge de una premisa falsa para el caso que ocupa: no hay igualdad entre las partes. Como previamente se advirtió, el municipio se presenta en un plano de ventaja, al ser el órgano que goza de mayor experiencia y organización en la interposición de controversias constitucionales.

A este escenario desequilibrado se le puede sumar que la sobrecarga institucional generalmente se traduce en criterios reiterativos que no son meticulosamente estudiados. Frente a asuntos que superficialmente parecen iguales, se aplican reglas de manera sistemática, por lo que se pierden de vista las particularidades e implicacio-

³⁵ Las relaciones de agencia surgen cuando una parte, designada como agente, actúa para, en nombre o como representante de la otra parte, denominada principal, un dominio particular de toma de decisión. En esta relación, el principal se beneficia más cuando el agente se esfuerza por realizar la tarea encomendada. En cambio, el agente preferiría no hacer ningún esfuerzo, a menos que reciba una compensación por su esfuerzo. Así, el problema de agencia se da cuando el principal no puede observar directamente el nivel de esfuerzo del agente, por lo que no puede compensar proporcionalmente dicho esfuerzo. El agente puede prometer esforzarse en ejecutar la tarea, pero esta promesa no es ejecutable si el principal no puede observar el nivel de esfuerzo. Al respecto, véase Posner (2000).

nes del caso en concreto. Por ejemplo, en la resolución de la controversia constitucional 17/2023, el estudio de la SCJN perdió de vista que la consulta a las comunidades indígenas es un derecho para ellas y no así para los municipios. Se observa cómo el ayuntamiento, aprovechando su habilidad en la presentación de controversias constitucionales, utilizó la figura de consulta a las comunidades indígenas para perjudicarlas.

A partir de dicho escenario, se considera que abrir las puertas de la controversia a las comunidades indígenas podría ser contraproducente, pues estas no cuentan con el *expertise* necesario para hacer frente a la ingeniería jurídica desarrollada por los municipios. El resultado que puede preverse es una inclinación total de la balanza en perjuicio del grupo históricamente desaventajado. Por tanto, se propone cerrar las puertas de la controversia constitucional y abrir las de la justicia electoral. Como se ha visto, la jurisdicción electoral permite una mayor actuación a las comunidades indígenas. Lo que significa la controversia para los municipios, lo es la justicia electoral para las comunidades.

Otra posible solución, pero que no es óptima, a juicio personal, consiste en caracterizar los conflictos de recursos como materia de competencias constitucionales, justiciable en controversia constitucional, pero no reconocer el interés legítimo a los municipios en casos en los que vengan a reclamar una provisión de recursos a las comunidades indígenas.³⁶ Esto implica que al municipio no le afecta el proceso de consulta o de dotación de los recursos públicos a la comunidad, aunque tenga que ver con el presupuesto. En esa lógica, la redirección de recursos no es un agravio a la hacienda municipal en el marco del federalismo, aunque esta visión requiere entender a las comunidades, desde una visión más amplia, como personas actoras en el Pacto Federal.

En esta vía de argumentación, debe reconocerse que el tema presupuestal innegablemente afecta a cualquier orden de gobierno. Sin embargo, el redireccionamiento de recursos a las comunidades indígenas no necesariamente se traduce en un agravio a la hacienda municipal, pues, para sostener que la redirección de los recursos afecta a la hacienda municipal, se necesitan de –al menos– dos premisas: entender al municipio como último núcleo de gobierno y reducir la personalidad jurídica de las comunidades indígenas a mera ciudadanía de dicho orden de gobierno.

Superar estas premisas requiere de una reinterpretación de las personas actoras del Pacto Federal. El entendimiento, ya muy asentado, es que la Constitución reconoce tres órdenes de gobierno: la Federación, las entidades federativas y los municipios. Entre

³⁶ Esta posición fue la del ministro Luis María Aguilar Morales, pero no se conoce a detalle su sustento; habrá que estar pendiente de su voto. Véase la sesión del 4 de abril de 2024 en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquiograficas/documento/2024-04-04/4%20de%20abril%20de%202024%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva.pdf>.

estos se dividen las diversas tareas del aparato estatal a partir de un criterio de eficiencia y cercanía con la población. Así, aquellas tareas que necesiten de uniformidad nacional son delegadas a la autoridad federal, mientras que las labores que abracen la diversidad y la pluralidad serán encomendadas a los órdenes locales de gobierno. Se reconoce que los ámbitos locales tienen una mayor cercanía con quienes son gobernados, lo que les permite conocer mejor las necesidades de la localidad.

Si se sigue esa línea de razonamiento, y a partir de una lectura estructural de la Constitución, en el sistema normativo actual sería necesario incluir un cuarto centro de gobierno: las comunidades indígenas. Se explica.

Si se reconoce al Estado mexicano como una nación pluricultural, sustentada principalmente en sus pueblos indígenas,³⁷ entonces hay que darse cuenta de que dentro de su composición orgánica se albergan diversos grupos con estructuras heterogéneas que deben ser visibilizadas, respetadas y garantizadas. A modo de símil, así como el ordenamiento mexicano habilitó al municipio como un centro de gobierno para hacer frente a las demandas locales más inmediatas, debe reconocer a las comunidades indígenas como centros de gobierno y garantía de las instituciones sociales y económicas que, de ese modo, también forman parte del aparato estatal.

Esa manera de entender a las comunidades indígenas implicaría que si bien a los municipios se les dotó de recursos económicos y financieros para hacer efectivo el artículo 115 constitucional, no supone que puedan impugnar los procesos de dotación de los recursos a las comunidades indígenas, pues ello corre por cuerda del artículo 2 constitucional y, en estricto sentido, no afecta la libertad de hacienda municipal porque dicha transferencia funge como garantía del gobierno comunitario. En todo caso, las comunidades son las que se ven afectadas por los actos y las normas que se relacionan con la materia presupuestal y la transferencia de recursos.

En otras palabras, la redirección de los recursos a las comunidades indígenas no se traduce en la afectación a la hacienda municipal. Por el contrario, es el resultado del ejercicio del Estado pluricultural y el reconocimiento de la comunidad indígena como un centro de gobierno y toma de decisión. Si bien el municipio puede actuar como el administrador de sus recursos, lo cierto es que esto solo es una posibilidad dentro del abanico de opciones con que cuentan las comunidades. Esta conclusión, se enfatiza, solo es posible si se reconfigura el entendimiento del Pacto Federal y su estructura orgánica: son las comunidades indígenas quienes, desde el texto constitucional, tienen la

³⁷ Define a estos como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban dentro del territorio nacional del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

facultad de decidir de qué manera coexistir con el aparato estatal y formar parte de una misma nación.

Otra opción de reacomodo procesal es posible, pero no resulta idónea, como sí lo es redirigir los conflictos al canal electoral.

Esta alternativa consiste en llamar a las comunidades indígenas como terceros en el juicio de controversia constitucional, lo cual sería posible porque no está prohibido por la Ley Reglamentaria³⁸ de la materia, aunque resulta improbable si se requiere de un ejercicio de creatividad jurisdiccional,³⁹ que, vistos los entendimientos del derecho de autogobierno, parece muy improbable. Vale aquí destacar el caso del recurso de reclamación 109/2022-CA,⁴⁰ en el que se ventiló un conflicto que, a juicio personal, requería de la intervención de la comunidad en la que se presentaba el conflicto y que no fue tomada en cuenta.

Los concejales del ayuntamiento del municipio de Teotitlán del Valle, Oaxaca, fueron destituidos de sus cargos por la asamblea comunitaria⁴¹ al haberseles acusado de robarse el dinero del pueblo. En la misma sesión, los asistentes nombraron a otros concejales, quienes fueron reconocidos por los poderes Ejecutivo y Legislativo de Oaxaca, así como la Secretaría General de Gobierno y la Secretaría de Finanzas del estado. Los concejales destituidos promovieron controversia constitucional en contra de estas últimas autoridades; señalaron como agravio que estos no tienen facultad para revocar el mandato de las personas demandantes ni para recursos financieros, además de que dichas determinaciones se llevaron a cabo sin estar sustentadas en un procedimiento que garantizara la defensa de afectado.

El síndico recién nombrado se apersonó en el proceso con el carácter de actor; sin embargo, la ministra instructora se lo negó. Determinó que, para efectos del estudio, el síndico destituido por la asamblea comunitaria es quien tiene el carácter de síndico,

³⁸ Artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que, sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse” (Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 19, 2021).

³⁹ Tendrían que interpretarse las facultades del ministro instructor como rector del proceso y quizá ordenar la aplicación de la ley supletoria.

⁴⁰ Resuelta por la Primera Sala en sesión correspondiente al 25 de enero de 2023 por unanimidad de votos de la ministra Ana Margarita Ríos Farjat y los ministros Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Jorge Mario Pardo Rebolledo (presidente), quien se reservó su derecho a formular voto concurrente.

⁴¹ La elección de los integrantes en el municipio se sujeta al régimen de sistemas normativos indígenas.

suspendiendo de esta forma los actos reclamados. Esa determinación se sustentó en que el estado de Oaxaca no ha concluido el procedimiento para sancionar la renuncia del síndico.

El síndico recién nombrado interpuso entonces un recurso de reclamación en el que se dolió, esencialmente, de que la determinación omitió considerar que la comunidad se rige por sistemas normativos internos y que, bajo la concepción comunitaria a él, le correspondía la representación y la defensa de los intereses de la comunidad. Sin embargo, la Primera Sala calificó el recurso de improcedente por no encuadrar en ninguno de los supuestos de procedencia del artículo 51 de la Ley Reglamentaria. Esa resolución permite advertir una tendencia a privilegiar los formalismos acerca de la posibilidad de que los intereses de las comunidades indígenas se encuentren efectivamente presentados en el proceso de resolución de las controversias constitucionales.⁴²

Hasta aquí el recuento de la imposibilidad de hacer justiciable la participación activa y directa de las comunidades indígenas en las controversias constitucionales y los impedimentos procesales para que se judicialice lo relativo a la transferencia directa de los recursos, lo cual, no sobra decir, trae aparejada la perpetuación de la exclusión de las comunidades de la negociación política.

El trasfondo de la controversia constitucional que aquí se critica es que la Corte ya no solo limita las vías de acceso para hacer justiciable la entrega de los recursos que corresponden a las comunidades indígenas, sino que da un paso más lejos y coarta un medio de pronunciamiento directo de estas para incidir en la reconfiguración de dicho ámbito político en la vía natural, que es la electoral. Con ello limita sus posibilidades de recibir una mayor cantidad de recursos y, por ende, de generar un mayor desarrollo.

En palabras simples, sin voz de las comunidades indígenas, no hay recursos para ellas, y sin recursos, no hay desarrollo, lo que provoca un lastre para garantizar el derecho a la autodeterminación. Se reitera, la posición de estas autoras está radicada en el análisis distributivo del derecho e implica que la justicia electoral dé cauce y permita la participación activa de las comunidades.

Al momento de redactar este artículo, el pleno de la Suprema Corte deliberó acerca de la controversia constitucional 17/2022, en sesión del 11 de abril de 2024. En esta, se declaró la improcedencia de la controversia por extemporaneidad⁴³ respecto a los

⁴² También en ese sentido véase el voto concurrente formulado por el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la controversia constitucional 276/2022.

⁴³ Únicamente el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena determinó la improcedencia por razón de competencia, al considerar que la controversia estudiada era materia electoral. Véase la versión taquigráfica de la sesión de pleno del 11 de abril de 2024 en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2024-04-11/11042024%20Preliminar.pdf>.

artículos impugnados de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, así como la totalidad del Reglamento de Consulta Indígena. Sin embargo, quedó pendiente la votación del Acuerdo 278 y los artículos impugnados de la Ley Orgánica Municipal, al haber un empate de cuatro votos. El referido acuerdo es fundamental para efectos de la resolución, pues si este no se califica como propio del ámbito electoral, entonces se pasará a la comunidad al estudio de su validez y la transferencia de los recursos.

Referencias

- Acción de inconstitucionalidad 192/2023 y acumuladas, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2024].
- Amparo directo 46/2018, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2019]. https://www.2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2018/1/2_246057_4249.docx
- Bustillo, Roselia. [2021]. Sistemas normativos internos y sentencias fundacionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Veinte años de una línea jurisprudencial. En *Sentencias fundacionales. La creación del derecho electoral* (pp. 49-74). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [2016]. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Controversia constitucional 5/2004, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2004]. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/wzRt3ngB_UqKst8orpyP/%22Beneficiario%22
- Controversia constitucional 114/2006, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2007]. <https://www.te.gob.mx/iuse/media/files/e6d116aa67b36dac3672aaba3698a28a-0.doc>
- Controversia constitucional 32/2012, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2014]. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/CC%2032-2012.pdf>
- Controversia constitucional 12/2015, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2016]. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/Ai7R3XgB_UqKst8o1_Z8/%22Obligado%20solidario%22
- Controversia constitucional 120/2016, Suprema Corte de Justicia de la Nación [2018]. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/XCqU3XgB_UqKst8oyktU/%22Comisi%C3%B3n%22
- Controversia constitucional 93/2019, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2019]. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/giRA3XgB_UqKst8o7LqW/%22Mortatorio%22
- Controversia constitucional 140/2019, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2020].
- Controversia constitucional 17/2020, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2022]. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/0ho5Z38BkURGTreQ0B6/%22Pol%20C3%ADtica%20criminal%22
- Controversia constitucional 141/2020, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2023]. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/bSMs3XgB_UqKst8oeJ_7/%22Est%C3%ADMulo%22
- Controversia constitucional 17/2022, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2024].
- Controversia constitucional 276/2022, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2023].

- Delgado, Marianela. (2020). Derecho de las comunidades indígenas a la administración directa de recursos públicos. En *Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas* (pp. 53-67). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Galanter, Marc. (s. f.). Por qué los “poseedores” salen adelante: especulaciones sobre los límites del cambio jurídico. En *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales* (pp. 41-71). Suprema Corte de Justicia de la Nación; Fontamara.
- Groppi, Tania. (2023). La representación política de los pueblos. En Giammaria Milani (coord.), *La democracia a juicio. Estudio comparativo de la jurisprudencia del TEPJF en el proceso electoral 2017-2018* (pp. 247-256). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Hernández, Rosalva, Sierra, María Teresa, y Sieder, Rachel (eds.). (2013). *Justicias indígenas y Estado. Violencias contemporáneas*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Jaramillo, Isabel. (2019). Latin American feminist legal theory: taking multiple subordinations seriously. En *Routledge Handbook of Latin American Law and Society* (pp. 111-125). Routledge.
- Jurisprudencia 28/2011, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2011). <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>
- Jurisprudencia 7/2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2013). <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>
- Jurisprudencia 19/2014, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>
- Jurisprudencia 18/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>
- Jurisprudencia 19/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo. (2018). <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-ORG%25C3%2581NICA-MUNICIPAL-DEL-ESTADO-REF-20-DE-AGOSTO-2018.pdf>
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional. (1995). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_Reglamentaria_de_las_fracciones_I_y_II_del_Articulo_105.pdf
- Posner, Eric. (2000). Agency models in law and economics. *John M. Olin Law and Economics Working Paper*, [92], 1-12.
- Recurso de reclamación 150/2019-CA, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019). https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/DSQ53XgB_UqKst8oLWE5/%22Est%C3%Admulo%22
- Recurso de reclamación 151/2019-CA, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019).

- Recurso de reclamación 158/2019-CA, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2019].
- Recurso de reclamación 109/2022-CA, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2023]. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/R6G13YcBvbG1RDKaYxZh/%22Mercado%20municipal%22
- Sentencia SUP-JDC-37/1999, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [1999]. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-37-1999>
- Sentencia SUP-JDC-9167/2011, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2011]. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-9167-2011>
- Sentencia SUP-JDC-1865/2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2015]. https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1865-2015.pdf
- Sentencia SUP-JDC-1996/2016, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2017]. <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-01-18/sup-jdc-1996-2016.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-131/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2020]. https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0131-2020.pdf
- Sentencia SUP-JDC-145/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2020]. https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JDC/145/SUP_2020_JDC_145-912040.pdf
- Sentencia SUP-REC-39/2016, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2016]. https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/REC/39/SUP_2016_REC_39-566948.pdf
- Sentencia SUP-REC-1272/2017, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2017]. <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-09-06/sup-rec-1272-2017.pdf>
- Sentencia SUP-REC-1438/2017, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2017]. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-01438-2017>
- Sentencia SUP-REC-375/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2018]. https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0375-2018.pdf
- Sentencia SUP-REC-682/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2018]. https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0682-2018.pdf
- Sentencia SUP-REC-780/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2018]. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-0780-2018.pdf>
- Sentencia SUP-REC-1118/2018 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2018]. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-1118-2018.pdf>

- Sentencia SUP-REC-1255/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-1255-2018.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2022). Voto concurrente que formuló el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la controversia constitucional 276/2022. https://bj.scjn.gob.mx/doc/votos/yhxSG48BXVRzDR5E_Nxn/%22Mayor%C3%ADa%20legislativa%22
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2024a). Sesión del Pleno de la SCJN 04 abril 2024 [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=5DWnDoRIW58>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2024b). Versión taquigráfica correspondiente a la sesión del pleno del 11 de abril. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2024-04-11/11042024%20Preliminar.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2024c). Versión taquigráfica correspondiente a la sesión del pleno del 22 de enero. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2024-02-06/22%20de%20enero%20de%202024%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva.pdf>
- Tesis 1a. CXI/2010, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2010). <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/163468>
- Tesis jurisprudencial 1a./J. 92/2022 (11a.), Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023).
- Tesis jurisprudencial 1a./J. 18/2023 (11a.), Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2025878>
- Tesis jurisprudencial P./J. 125/2007, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2007). <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170703>
- Tesis jurisprudencial P./J. 83/2011 (9a.), Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2011). <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/160588>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022a). Diálogos 4. Ejercer el cargo antes, durante y después. En Margarita Dalton Palomo (coord.), *Diálogos interculturales para la participación política de las mujeres* (pp.129-155). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Instituto Nacional de las Mujeres.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022b). *Memorias sobre la jurisprudencia electoral. Criterios emitidos por la Sala Superior del TEPJF: personas, pueblos y comunidades indígenas*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Vázquez, Rodolfo. (2019). *Teorías contemporáneas de la justicia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Velázquez, Jeannette. (2016). *El caso del "Municipio indígena" de Cherán: una mirada la luz del deber de garantía del derecho de autogobierno. Repensando la intervención jurisdiccional*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.



Las personas adultas mayores y su consideración en la justicia. Aspectos nacionales e internacionales

*Elder people and their
consideration in justice.
National and international
aspects*

Luis Octavio Vado Grajales (México)*

*The quality of society and the degree to which human
dignity values are fulfilled may be measured
by the treatment accorded to the aged members
of the population.*

*[Chen et al., 1987, p. 174]***

Fecha de recepción: 11 de enero de 2022.

Fecha de aceptación: 3 de marzo de 2022

* Profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral. luis.vadog@te.gob.mx.

** "La calidad de una sociedad y el grado en que se cumplen los valores de la dignidad humana pueden medirse por el trato que otorga a sus adultos mayores". Traducción propia.

RESUMEN

El presente trabajo muestra las medidas que deben tomarse en los tribunales cuando se trate de asuntos en los que sea parte una persona adulta mayor; esto, a partir del análisis de casos ya resueltos en sede nacional e internacional, y con particular acento en la justicia electoral.

PALABRAS CLAVE: envejecimiento, personas adultas mayores, acceso a la justicia, agenda gerontológica.

ABSTRACT

This work shows the measures that must be taken in court, when dealing with matters in which an older person is a litigant; this is based on the analysis of cases already resolved at national and international courts, and with particular emphasis on electoral justice.

KEYWORDS: aging, elderly people, access to justice, gerontological agenda.

Introducción

El objetivo de este trabajo es presentar algunas pautas que deben seguirse cuando, en un proceso judicial, una de las partes sea una persona adulta mayor. Para lograrlo, el estudio se divide en cuatro apartados y una conclusión.

La primera parte está dedicada al entramado normativo, desde lo constitucional, pasando por lo convencional —considerando también protocolos y opiniones— hasta lo legal; en el segundo apartado se presentarán los casos relevantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH); la tercera sección aborda diversas sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y la cuarta se ocupa de asuntos resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

El acento de este artículo está en las pautas que deben seguirse en la justicia electoral; por tanto, la utilidad de este se puede encontrar en dos vertientes: la primera, como sugerencia de un enfoque de investigación que muestre la existencia de una línea jurisprudencial, acorde con los criterios de los demás tribunales estudiados; la segunda, como guía metodológica para el abordaje de asuntos en sede judicial electoral.

Marco normativo y datos estadísticos

Si bien es una obviedad, vale la pena recordar que las personas adultas mayores gozan de todos los derechos fundamentales (Ferrajoli, 2001, p. 20) que cualquier otra persona.

En específico, el artículo 1 constitucional, párrafo último, prohíbe la discriminación por motivo de edad, lo que convierte a cualquier trato diferenciado que se presente por razón de edad, en una categoría sospechosa,¹ como se desprende de la tesis XXVII.3o.121 K (10a.).

¹ Para conocer una visión crítica, véase Cruz (2017, p. 121).

ADULTOS MAYORES. AL PERTENECER A UN GRUPO VULNERABLE QUE LOS INCLUYE EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, OPERA EN SU FAVOR LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE CONFORME AL ARTÍCULO 79, FRACCIONES VI Y VII, DE LA LEY DE AMPARO.

Conforme a los artículos 25, numeral 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” y 5o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la simple pertenencia a ese grupo los incluye en una categoría sospechosa. Ello es así, dado que el sistema de producción y reproducción jurídica utiliza parámetros basados indefectiblemente en el paradigma de la persona joven, lo que coloca a los adultos mayores en un estado de predisposición natural de marginación social y eventual pobreza. Así, al colocarse por virtud de su avanzada edad, en situaciones de dependencia, discriminación e, incluso, abandono familiar, se muestra indefectible que las obligaciones estatales de protección y defensa de sus derechos fundamentales devengan permanentes por parte del Estado. De ahí que, en el contexto mencionado, de conformidad con el artículo 79, fracciones VI y VII, de la Ley de Amparo, al verificarse una violación que dejó sin defensa al quejoso, se torna necesario suplir la deficiencia de la queja a su favor en los casos en que resulte probado que pertenece a esa categoría sospechosa y grupo vulnerable, dadas las citadas predisposiciones naturales de marginación social y eventual pobreza en que se encuentra. (Tesis XXVII.3o.121 K [10a.], 2017)

Esta tesis presenta varios aspectos relevantes:

- 1) La pertenencia al grupo etario de adulto mayor implica encuadrarse en el supuesto fáctico de la categoría sospechosa.
- 2) La asunción de que el entramado normativo está pensado para personas jóvenes.
- 3) El presupuesto de juventud que tiene la legislación mexicana facilita que las personas adultas mayores puedan verse en situaciones de marginación social y eventual pobreza.
- 4) La edad, por sí misma, pone en riesgo a las personas adultas mayores de vivir en situaciones de dependencia, abandono familiar y discriminación.

Ahora bien, ¿eso se compadece con la realidad? Es necesario ver algunos datos.

Conforme al Censo de Población y Vivienda 2020 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020), la población total de México era de 126,014,024 personas. A su vez, según la Encuesta Intercensal 2015 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015), el índice de envejecimiento es de 58 años, que va en crecimiento.

Los datos estadísticos muestran (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018) que la población mayor de 60 años es de 15,400,000, lo que representa 12.3 % del to-

tal; en cuanto a discapacidad, 49.9 % de las personas que viven con ella tienen 60 o más años.

Para concluir la información estadística, con datos de 2022, se tiene que el porcentaje de población adulta mayor que declaró haber sido discriminada en el último año fue de 17.9 %, y 13.6 % sufrió discriminación en juzgados o tribunales (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2022).

Por lo tanto, existe una relación entre los supuestos de la tesis transcrita y la realidad. Así, el trato jurídicamente diferenciado, en lo fáctico, puede tener efectos negativos vinculados con la discriminación.

En cuanto al marco convencional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 25, párrafo primero, habla del derecho a los seguros en caso de vejez, en caso de pérdida de medios de subsistencia, lo que implícitamente reconoce el riesgo de vulnerabilidad en razón de la edad.

Por su parte, en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se prohíbe la discriminación; si bien no se refiere de forma expresa a que esta pueda presentarse con motivo de edad avanzada, ello se desprende de la formulación general del artículo.

En los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad (1991), se establecen los principios de independencia, que contienen el derecho a trabajar y generar ingresos, así como los de participación, cuidados, autorrealización y dignidad.

Existe también la Observación general n.º 6: los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, en la que se desarrollan tales derechos respecto de los estados integrantes de la Organización de las Naciones Unidas.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 17, establece que toda persona tiene derecho a la protección en su ancianidad, para lo cual los estados deben adoptar medidas necesarias, entre las cuales están proporcionar instalaciones adecuadas, alimentación y atención médica; programas laborales que permitan la realización de una actividad productiva adecuada a sus capacidades y deseos, así como estimular la formación de organizaciones sociales que tengan como objetivo mejorar la calidad de vida de este grupo.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en sus artículos 8 y 25, establece el derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial; además, su artículo 24 señala el derecho a la igual protección de la ley, sin discriminación alguna.

Deben considerarse también las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, adoptadas en la Declaración de Brasilia, que permiten considerar a las personas adultas mayores como vulnerables, atendiendo a sus capacidades funcionales, como se expresa en su regla sexta. Este documento es producto de una reunión o cumbre de la judicatura iberoamericana.

Destaca la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, aprobada por el Senado mexicano el 13 de noviembre de 2022, como el instrumento regional de mayor importancia para el tema en estudio. En su principio n, establece la protección judicial efectiva; además, en el numeral 27, regula los derechos políticos, en la siguiente forma:

Derechos políticos

La persona mayor tiene derecho a la participación en la vida política y pública en igualdad de condiciones con los demás y a no ser discriminados por motivo de edad.

La persona mayor tiene derecho a votar libremente y ser elegido, debiendo el Estado facilitar las condiciones y los medios para ejercer esos derechos.

Los Estados Parte garantizarán a la persona mayor una participación plena y efectiva en su derecho a voto y adoptarán las siguientes medidas pertinentes para:

a) Garantizar que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar.

b) Proteger el derecho de la persona mayor a emitir su voto en secreto en elecciones y referendos públicos, sin intimidación.

c) Garantizar la libre expresión de la voluntad de la persona mayor como elector y a este fin, cuando sea necesario y con su consentimiento, permitir que una persona de su elección le preste asistencia para votar.

d) Crear y fortalecer mecanismos de participación ciudadana con el objeto de incorporar en los procesos de toma de decisión en todos los niveles de Gobierno las opiniones, aportes y demandas de la persona mayor y de sus agrupaciones y asociaciones. [Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, artículo 27, 2022]

Por su parte, el diverso 31, en materia de justicia y personas adultas mayores, establece lo siguiente:

Artículo 31 Acceso a la justicia La persona mayor tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Los Estados Parte se comprometen a asegurar que la persona mayor tenga acceso efectivo a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante la adopción de ajustes de procedimiento en todos los procesos judiciales y administrativos en cualquiera de sus etapas.

Los Estados Parte se comprometen a garantizar la debida diligencia y el tratamiento preferencial a la persona mayor para la tramitación, resolución y ejecución de las decisiones en procesos administrativos y judiciales.

La actuación judicial deberá ser particularmente expedita en casos en que se encuentre en riesgo la salud o la vida de la persona mayor.

Asimismo, los Estados Parte desarrollarán y fortalecerán políticas públicas y programas dirigidos a promover:

- a) Mecanismos alternativos de solución de controversias.
- b) Capacitación del personal relacionado con la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario, sobre la protección de los derechos de la persona mayor. (Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, artículo 31, 2022)

A partir de 2002, se cuenta con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, norma que desarrolla las prerrogativas concretas de las personas que tienen 60 años o más y que residen en el territorio nacional.

Conforme al artículo 5 de dicha ley, las personas adultas mayores tienen derecho a:

- 1) Una vida con calidad, sin violencia y sin discriminación.
- 2) Un trato digno y apropiado en cualquier procedimiento judicial.
- 3) La salud, alimentación y familia.
- 4) La educación.
- 5) Un trabajo digno y bien remunerado.
- 6) La asistencia social.
- 7) Asociarse y participar en procesos productivos de educación y capacitación en su comunidad.
- 8) Denunciar todo hecho, acto u omisión que viole los derechos que consagra la ley.
- 9) La atención preferente en establecimientos públicos y privados que presten servicio al público.
- 10) Contar con asientos preferentes en los servicios de autotransporte.

Con excepción de lo dispuesto en los incisos f, g y j, los demás derechos pueden desplegarse en la judicatura electoral. Por ejemplo, lo relativo al trabajo digno y remunerado, así como el derecho a la familia, se puede presentar en un asunto relacionado con los derechos laborales de una persona integrante del servicio electoral de carrera del Instituto Nacional Electoral (INE).

De todo lo anterior, puede concluirse que las personas adultas mayores, si bien tienen los mismos derechos fundamentales que todas las demás, cuentan con una protección reforzada en razón de las situaciones particulares que se les presentan en virtud de la edad.

Esto se relaciona con la idea de vulnerabilidad, que, tratándose de las personas adultas mayores,

puede estar asociada a las condiciones del individuo, así como a las condiciones del medio (ambientales, sociales o de otro tipo) que en su vida se desarrolla, pues las vulnerabilidades de la condición humana se pueden enfatizar en la edad avanzada por diferentes motivos; ejemplo: la pobreza puede agudizarse porque no tenemos el mismo vigor físico para desarrollar cualquier trabajo o porque no nos contratan. (Mariscal, 2020, p. 31)

Por lo mismo, la protección se enfatiza en supuestos concretos en los cuales la población mayor se encuentra en riesgo.

Esa protección reforzada, a cargo del Estado mexicano y todos sus órganos, tiene como fundamento tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como los tratados internacionales y una ley especial, y se desprende, a su vez, del derecho humano a la no discriminación.

Casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En el caso *García Lucero y otras vs. Chile*, fallado el 31 de agosto de 2012, se precisa, en el párrafo 246, la importancia de la celeridad en asuntos en los que una de las partes sea una persona mayor. Dicho de otra forma, el retraso en la tramitación del expediente se convierte en una denegación de justicia agravada.

En otras jurisdicciones, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha considerado la necesidad de una particular diligencia de las autoridades, atendiendo a que

108

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 101-117.

intervengan como partes en el proceso personas adultas mayores, como se puede verificar en el caso *Codarcea vs. Rumania* (2009),² entre otros.³

La Corte IDH ha vinculado la celeridad en los juicios, con la situación de vulnerabilidad en que se encuentre la parte, lo que se desarrolla en la sentencia del caso *Furlan y familiares vs. Argentina*, en especial en los párrafos 201 a 205. Ciertamente, en este caso no participa una persona adulta mayor, pero como ya se expuso en el apartado anterior, estos se encuentran en una situación de vulnerabilidad, así que los razonamientos del caso *Furlan* son adecuados para los asuntos acerca de los que versa este trabajo.

Respecto de las personas adultas mayores, en el caso *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) vs. Perú*, resuelto el 21 de noviembre de 2019, se precisa la importancia de resolver con celeridad los juicios en los que sea parte uno o varios adultos mayores.

La sentencia emblemática en este asunto es la del caso *Poblete Vilches y otros vs. Chile*, del 8 de marzo de 2018. Este versó en torno a la violación de los derechos a la salud, la vida, la integridad y al acceso a la información del señor *Vinicio Antonio Poblete Vilches*, así como los derechos a las garantías y la protección judiciales de sus deudos.

Para el objetivo de este texto, es relevante el caso *Poblete* en cuanto que implica la asunción de la Corte IDH y su competencia para juzgar asuntos relativos a los derechos de las personas adultas mayores, en este caso, vinculados con la salud.

Este recuento permite observar que los derechos de las personas adultas mayores pueden ser judicializables ante los tribunales internacionales, por lo que es posible que su violación desemboque en la responsabilidad del Estado. También, que existe un deber de los estados de tramitar con celeridad los procesos en los que participen personas mayores, situación que impacta de forma directa a la judicatura, en sus distintos ámbitos y competencias.

² Véase, en particular, el párrafo 89.

³ Otros ejemplos en los que se apunta la necesidad de una atención pronta de los asuntos en los que participen personas adultas mayores son los casos *Jablonská vs. Polonia* (2004), *Stryanowski vs. Polonia* (1998) y *Krzak vs. Polonia* (2004).

Casos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Al menos desde el amparo directo en revisión 1399/2013, la SCJN ha analizado diversos asuntos en los que la pertenencia de alguna de las partes al grupo de personas adultas mayores es relevante.

A continuación, se presentará un esbozo de los criterios surgidos de los asuntos relevantes para este estudio.

En el amparo citado, la SCJN considera que la edad, por sí misma, no es suficiente para acreditar un estado de vulnerabilidad, sino que es necesario que esta se vincule con circunstancias concretas de la persona debido a capacidades funcionales que le dificulten ejercer sus derechos. Un criterio similar se sostiene en la sentencia del expediente del amparo directo en revisión 5112/2016.

Por su parte, el amparo directo en revisión 4398/2013 originó la tesis 1a. CCXXIV/2015 [10a.], que es importante tener presente:

ADULTOS MAYORES. AL CONSTITUIR UN GRUPO VULNERABLE MERECE UNA ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO.

Del contenido de los artículos 25, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; así como del artículo 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, se desprende la especial protección de los derechos de las personas mayores. Por su parte, las declaraciones y compromisos internacionales como los Principios de las Naciones Unidas a Favor de las Personas de Edad, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991 en la Resolución 46/91; la Declaración sobre los Derechos y Responsabilidades de las Personas de Edad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1992 o los debates y conclusiones en foros como la Asamblea Mundial del Envejecimiento en Viena en 1982, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en 1993 [de la que emanó la Declaración citada], la Conferencia Mundial sobre Población de El Cairo en 1994, y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague en 1995, llevan a concluir que los adultos mayores constituyen un grupo vulnerable que merece especial protección por parte de los órganos del Estado, ya que su avanzada edad los coloca con frecuencia en una situación de dependencia familiar, discriminación e incluso abandono. Lo anterior no implica, sin embargo, que en todos los casos en los que intervengan deba suplirse la deficiencia de la queja. [Tesis 1a. CCXXIV/2015 [10a.], 2015]

En el amparo directo en revisión 992/2014 se abordó un tema de discriminación en el ámbito laboral. Aquí resulta trascendente que el máximo tribunal estimó que, cuando se toma como único criterio el cronológico, sin otras consideraciones como las características del trabajador, su aptitud o rendimiento, se está en presencia de discriminación. Como se verá más adelante, esto tiene que ponderarse frente al derecho a la salud.

Por otra parte, en el amparo en revisión 1672/2014, párrafos 32 a 43, se hace un análisis de los derechos de las personas adultas mayores. Ahí se reconoce que los modelos normativos se basan en el ideal de la persona joven, y que el abandono del modelo asistencialista de las personas adultas mayores por uno de pleno cumplimiento de los derechos humanos requiere la existencia de prerrogativas, salvaguardas y beneficios exigibles.

Se reconoce también que no hay un paradigma único acerca del envejecimiento y que pueden existir derechos que se adscriban por el solo hecho de llegar a cierta edad, sin que sea necesario probar vulnerabilidad alguna.

Es de la mayor importancia la sentencia del amparo directo en revisión 1754/2015, ya que en él se establece el parámetro a seguir por la judicatura mexicana, en casos que impliquen los derechos de las personas adultas mayores, atendiendo al caso concreto, esto es, al contexto de envejecimiento de la persona:

- Identificar si la persona se encuentra en algún estado o situación de vulnerabilidad que merezca una atención concreta por parte del juzgador, o pueda encontrarse en un estado o situación de vulnerabilidad con la decisión que se llegare a tomar y en su caso:
- Tomar en consideración los intereses y derechos de la persona adulta mayor, para protegerlos con una mayor intensidad en los casos en que éstos pueden verse menoscabados o transgredidos por una decisión que no los considere y agraven su situación de vulnerabilidad o la provoquen;
- Respetar siempre la autonomía de la persona adulta mayor, tomando en consideración la especial situación de vulnerabilidad en que ésta se encuentre o pueda llegar a encontrarse debido a su edad o estado de salud;
- Respetar el derecho a expresar su opinión, aún y cuando por su estado de vulnerabilidad se considere que no está en condiciones para manifestarse;
- Suplir la deficiencia de la queja para proteger sus derechos y preservar sus intereses en caso de que se detecte una situación o estado de vulnerabilidad. (Amparo directo en revisión 1754/2015, 2015, pp. 36-37)

Dentro de la sentencia del amparo directo en revisión 4774/2015, se precisó que es competencia del legislador establecer los supuestos de suplencia de la queja en el amparo, y que no es inconstitucional la ausencia del supuesto de tratarse de una mu-

jer adulta mayor, pues puede encuadrar en alguno de los supuestos del artículo 79 de la Ley de Amparo.

De los asuntos descritos, puede concluirse que existe un deber de tutelar los derechos de las personas adultas mayores, el cual recae en todos los poderes y órganos de gobierno, pero que debe ser materializado por la judicatura. En cuanto a la actividad legislativa, pueden establecerse prerrogativas en razón de la edad,⁴ y otras que, como la suplencia de la queja, operen si y solo si se encuentran en un supuesto concreto de desventaja social.

En segundo lugar, que no necesariamente la edad implica, *per se*, que la persona se encuentre en una situación de vulnerabilidad en una relación o posición jurídica determinada, sino que debe atenderse a su proceso de envejecimiento; esto es, a las características concretas de la persona.

En tercer lugar, que existe ya un método de análisis que se debe seguir en casos en que se encuentre como parte una persona adulta mayor; método que, para quien suscribe, es aplicable en la justicia electoral.

Casos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En esta materia, destaca el asunto SUP-AG-63/2017 y acumulado, que atendió una cuestión previa relativa a un asunto laboral burocrático; en dicha materia se consideró que la protección especial de los derechos de las personas adultas mayores se deriva de una posible situación de vulnerabilidad, lo que se manifiesta en que deben recibir un trato digno y preferente, así como la interpretación de la demanda de manera favorable al actor.

En el expediente SUP-REC-1187/2018 y acumulados, se abordó un interesante asunto en el que se discutió si había prelación del derecho de un varón adulto mayor indígena, frente al de una mujer, en cuestión de candidaturas de elección popular dentro de un mismo partido. Aquí, se reconoció que en ambos casos era necesaria una protección del Estado, pero se decidió que no bastaba ser adulto mayor para que, por ese solo hecho, se superara el mandato constitucional de paridad, por lo que era necesario aportar mayores razonamientos.

112

⁴ Por ejemplo, el derecho a tener asientos preferentes en el transporte público, según establece el artículo 5, fracción novena, inciso c, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2002).

En el asunto SUP-JDC-10235/2020 y acumulados, se discutió la medida decidida por el Consejo General del INE, consistente en que las personas que quisieran ser supervisoras o capacitadoras asistentes electorales no tuvieran más de 60 años cumplidos al día de la jornada electoral; esto, con motivo de la pandemia de la COVID-19 existente en ese momento. La Sala Superior consideró que la medida era adecuada, a fin de proteger el derecho a la salud de las personas adultas mayores; dicho de otra forma, el acuerdo de la autoridad administrativa electoral incurría en el supuesto de categoría sospechosa, pero al realizar el análisis de este, se determinó su constitucionalidad.

De estas resoluciones se desprende que el grupo etario en estudio tiene una protección reforzada en materia laboral, así como que, a efectos de contraste con el mandato de paridad en las postulaciones e integración de órganos de gobierno, no basta con pertenecer al mismo para tener un derecho mayor que el de las mujeres. De la misma manera que situaciones extremas, como la pandemia que se vive, pueden obligar a ponderar los derechos a la salud y a la participación política y al trabajo, atendiendo a los riesgos en que se encuentran las personas mayores con motivo de su edad.

Conclusiones

El constitucionalismo transformador tiene como uno de sus objetivos lograr la inclusión (Roa, 2021, p. 15). Esto implica un trabajo decidido a favor de los grupos vulnerables, entre los cuales se encuentra el de las personas adultas mayores.

Esas personas gozan de los mismos derechos que cualquier otra, pero debido a su edad y a sus circunstancias personales que pueden provocar vulnerabilidad tienen una protección reforzada de los mismos, lo cual, con base en la formulación legislativa o reglamentaria, dependerá o del mero cumplimiento de cierta edad o de la acreditación de la vulnerabilidad.

El trato diferenciado en razón de la edad puede incurrir en una categoría sospechosa; sin embargo, esto no implica en automático la inconstitucionalidad, sino que obliga al estudio cuidadoso y estricto de las razones que llevaron a la autoridad legislativa o administrativa a establecer dicha diferenciación.

Debido a la edad, debe considerarse que el mandato de la justicia pronta y expedita se potencia, lo que justifica la resolución preferente de los asuntos en que se discutan los derechos de las personas adultas mayores. Esta consideración no depende de que haya sido prevista por el legislador ni de que la persona mayor se encuentre en alguna situación de vulnerabilidad concreta, sino que se desprende de la edad, y tiene su origen en los criterios de la Corte IDH ya estudiados.

Ahora bien, dado que la edad puede configurar situaciones de vulnerabilidad, pero estas dependen de la circunstancia concreta del envejecimiento de la persona, debe estudiarse la existencia o no de dichas situaciones en el expediente, con el objeto de verificar si se actualiza la necesidad de una protección reforzada en los casos en que el cumplimiento del trato preferente no se exija por la mera edad de la persona, como sucede con los asientos reservados en el transporte público.

Cuando colisionen los derechos de las personas adultas mayores con los propios de otro grupo que tengan también protección constitucional, debe hacerse un estudio pormenorizado del asunto, a fin de determinar la prevalencia de unos u otros, según el caso concreto.

Se debe partir de que las personas mayores tienen libertad de expresión y el derecho a decidir sobre sus propias vidas.

Por último, al conocer asuntos que involucren al grupo de edad aquí estudiado, la judicatura debe estar atenta a la elaboración de un escrutinio del supuesto legal cuestionado, a fin de verificar si el mismo parte de la suposición de una persona joven, lo que implicaría la sospecha de discriminación.

Referencias

- Amparo directo en revisión 1399/2013, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2015]. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/ozlP3ngB_UqKst8oJR2s/%22Juristas%22
- Amparo directo en revisión 4398/2013, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2014]. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=159865>
- Amparo directo en revisión 992/2014, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2014]. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=163303>
- Amparo directo en revisión 1754/2015, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2015]. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=179568>
- Amparo directo en revisión 4774/2015, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2016]. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=186510>
- Amparo directo en revisión 5112/2016, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2017]. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=203696>
- Amparo en revisión 1672/2014, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2015]. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=164830>
- Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Anejub-Sunat) vs. Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos. [2019]. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_394_esp.pdf
- Caso Codarcea vs. Rumania, Tribunal Europeo de Derechos Humanos. [2009]. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-92835%22%7D>
- Caso Furlan y familiares vs. Argentina, Corte Interamericana de Derechos Humanos. [2012]. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf
- Caso García Lucero y otras vs. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos. [2012]. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_267_esp.pdf
- Caso Jablonská vs. Polonia, Tribunal Europeo de Derechos Humanos. [2004]. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-61662%22%7D>
- Caso Krzak vs. Polonia, Tribunal Europeo de Derechos Humanos. [2004]. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-61692%22%7D>
- Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos. [2018]. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_349_esp.pdf

- Caso Styanowski vs. Polonia, Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (1998). <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58264%22%5D%7D>
- Chen, Lung-Chu, Alston, Philip, y Levine, Martin L. (1987). Aging new human rights concern-A policy-oriented perspective [Envejecimiento: Una nueva preocupación de los derechos humanos. Una perspectiva orientada en las políticas públicas]. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, (81), 8-11. https://digitalcommons.nyls.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1065&context=fac_other_pubs
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1978). https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. (2022). http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf
- Cruz Quiroz, Osmar Armando. (2017). *La opinión de los jueces*. Ubijus.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. (1948). <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/ABCannexesp.pdf>
- Ferrajoli, Luigi. (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Trotta.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). Encuesta Intercensal 2015. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica. <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Censo de población y vivienda 2020*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía .
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022). Encuesta Nacional sobre Discriminación. https://inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2022/doc/enadis2022_resultados.pdf
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. (2002). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDPAM.pdf>
- Mariscal Ureta, Karla Elizabeth. (2020). *Vulnerabilidades y desafíos. Nuevas formas de envejecer desde el desarrollo*. Ediciones Navarra; Universidad Autónoma de Querétaro.
- Observación general n.º 6: los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores. (1995). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3592.pdf?view=1>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1976). https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf
- Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad. (1991). <https://undocs.org/es/A/RES/46/91>

- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1998). <https://www.refworld.org/es/leg/multilateral/treaty/oas/1988/es/129262>
- Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. (2008). <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30061.pdf>
- Roa Roa, Jorge Ernesto. (2021). El rol del juez constitucional en el constitucionalismo transformador latinoamericano. En Vera Karam de Chueiri y Bianca Maruszczak y Schneider van der Broocke (eds.), *Constitucionalismo transformador en América Latina* (pp. 13-30). Tirant lo Blanch.
- Sentencia SUP-AG-63/2017 y acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/AG/63/SUP_2017_AG_63-664830.pdf
- Sentencia SUP-JDC-10235/2020 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020).
- Sentencia SUP-REC-1187/2018 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1187-2018.pdf
- Tesis XXVII.3o.121 K (10a.), ADULTOS MAYORES. AL PERTENECER A UN GRUPO VULNERABLE QUE LOS INCLUYE EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, OPERA EN SU FAVOR LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE CONFORME AL ARTÍCULO 79, FRACCIONES VI Y VII, DE LA LEY DE AMPARO, Tribunales Colegiados de Circuito. (2017). https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/v_dvMHYBN_4klb4HNaUG/%22Adultos%20mayores%22
- Tesis 1a. CCXXIV/2015 (10a.), ADULTOS MAYORES. AL CONSTITUIR UN GRUPO VULNERABLE MERECE UNA ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/LfhwMHYBN_4klb4H9OLA/*



Narrativas contextualizadas sobre la justicia

*Contextualized narratives
on justice*

José Ramón Narváez Hernández (México)*

Fecha de recepción: 23 de octubre de 2023.

Fecha de aceptación: 13 de mayo de 2024.

* Doctor en Derecho por la Universidad de Florencia. Profesor-investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Escuela Judicial Electoral. iushistoria@gmail.com.

RESUMEN

El presente trabajo propone una metodología sencilla e intuitiva para acercarse al análisis de la cultura como fuente para la teorización de la justicia. Se observa que las manifestaciones culturales acerca de la justicia pueden llegar a ser un elemento crítico para su mejora.

PALABRAS CLAVE: cultura jurídica, teoría de la justicia, administración de justicia, proceso judicial.

ABSTRACT

This paper proposes a simple and intuitive methodology to approach the analysis of culture as a source for theorizing justice. It is observed that cultural manifestations on justice can become a critical element for its improvement.

KEYWORDS: legal culture, theory of justice, administration of justice, judicial process.

120

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 119-140.

Prolegómenos

S

iempre se ha creído que la justicia es una idea universal; sin embargo, el filtro que le imprime cada cultura es innegable. No solo eso, el análisis cultural de la idea de justicia permite una aproximación más realista al tema, lo que redundará en una crítica puntual de la labor jurisdiccional y los fines de la comunidad política. ¿Por qué se considera que algo es justo o injusto? La respuesta inmediata constituye un parámetro hermenéutico disponible para quien decida tasar o medir alguna actividad pública (Cotterrell, 2004).

En su libro *Apocalípticos e integrados*, Umberto Eco aborda la cultura de masas desde dos perspectivas principales: la de los apocalípticos y la de los integrados. Los primeros son críticos y pesimistas respecto a la cultura de masas, mientras que los segundos ven en ella una fuente de diversión y entretenimiento valiosa. A pesar de estas diferencias, ambos enfoques reconocen la importancia de analizarla, por varias razones: se trata del reflejo de la sociedad; esto es, de sus valores, creencias y preocupaciones en un momento determinado. Estudiarla puede proporcionar información valiosa respecto a la mentalidad y las tendencias sociales de esa época (Eco, 2011).

La cultura de masas tiene un gran impacto en la formación de la opinión pública y en la manera en que las personas perciben el mundo que las rodea; comprender sus mecanismos puede ayudar a entender cómo se moldea la percepción colectiva. Está intrínsecamente ligada a los medios de comunicación, de modo que estudiarla permite entender cómo son transmitidos, recibidos y procesados los mensajes por el público, sobre todo ahora que las redes sociales se convirtieron en una parte fundamental de la construcción de la información y la opinión públicas.

La cultura de masas puede desencadenar y reflejar fenómenos sociales y políticos importantes, como movimientos de protesta, cambios en la moral pública y tendencias políticas, y a menudo desempeña un papel en la difusión y adopción de ideas y tendencias. Así, estudiarla puede proporcionar información acerca de cómo se produce el cambio cultural en una sociedad (Eco, 2011).

Las manifestaciones culturales de la justicia son, por tanto, un baremo que permite reflexionar acerca de los éxitos o los fracasos como sociedad respecto de los objetivos para alcanzar la justicia.

Se insiste en el efecto recíproco de la cultura y su praxis (Narváez, 2010), incluida la justicia como tal: el ejercicio cotidiano de la justicia genera un imaginario que, a la postre, se manifiesta por medio de la cultura; así, la cultura se nutre de ese imaginario y, a su vez, permea en la praxis. Dicha relación es sutil y prolífica (Cohen, 2009).

121

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 119-140.

De esa manera, el imaginario de la justicia se contextualiza y ajusta a cada cultura, aunque, por obvias razones, abrevia en la de masas y forma parte de un patrimonio intangible llamado cultura popular; un imaginario dinámico en el que miles de imágenes coexisten para otorgar a los hermeneutas una idea compartida acerca de la justicia (Mezey, 2001, p. 35).

Se considera, además, que se ha desperdiciado bastante tiempo en la denominada cultura de la legalidad, que ha resultado un concepto simplón y que fomenta un (ab)uso del derecho acrítico: cumplir en apariencia con la ley no resuelve muchos de los problemas sociales que las comunidades políticas contemporáneas asignan como misión al ordenamiento jurídico. Llama poderosamente la atención que no se hable de cultura de la justicia, lo cual, por obvias razones, elevaría el listón en cuanto a las expectativas sociales respecto de los sistemas jurídicos.

Así, para empezar a hablar de cultura de la justicia, primero es importante discutir sobre su construcción, sus fuentes y la metodología necesaria para el análisis de las narrativas derivadas de la vivencia de dicha semiósfera.

Se apunta, desde ahora, una noción de cultura de la justicia que pueda servir de hilo conductor a los temas que se abordan, además de una propuesta metodológica sencilla que el lector puede utilizar a lo largo de este trabajo.

La cultura de la justicia sería la percepción social de los grados de satisfacción, expectativa y desilusión respecto a las instituciones y las personas que trabajan en la administración de la justicia. Asimismo, se considera importante incluir otros procesos sociales que la ciudadanía también asocia a la justicia, como el acceso a bienes y servicios, el ejercicio de derechos y libertades, así como la seguridad y el bienestar.

La metodología consiste en identificar la clase de manifestación cultural para poder ubicar el tipo y el nivel narrativos. Para ello, se requiere conocer un poco del lenguaje y la estructura de la manifestación; por ejemplo, en los casos en que se trate de literatura, se espera encontrar un lenguaje metonímico, tropos y figuras literarias; en cuanto al cine y las series de televisión, el lenguaje supone cuadros, planos y actuación, entre otros aspectos, y así sucesivamente con cada narrativa. Es fundamental detectar qué tipo de ficción se usa, qué relación tiene con los hechos históricos, así como los contextos concretos. El ser humano siempre es capaz de asociar cosas que no necesariamente se relacionan en un tiempo y un espacio concretos; no obstante, puede resultar fructífero generar un tipo de correspondencia, porque quizá la cultura así lo manifestó.

En este trabajo se presentarán distintas imágenes de la justicia contextualizada, utilizando ejemplos culturales para ilustrarla. Dichos ejemplos tienen en común una lectura situada; es decir, se trata de una recepción de la manifestación a partir de un contexto

latinoamericano que lidia con sus propias deconstrucciones y sus elementos idiosincráticos, como la descolonización. Así, de alguna manera, hay una idea de la justicia latinoamericana que hila las lecturas que se irán haciendo.

Nellie Campobello.

Hiperrealismo y justicia

Lo primero que hay que decir es que la cultura presenta a la justicia de manera más terrenal, o al menos los dilemas que existen entre su idealización y la vida cotidiana.

Acercarse a la justicia por medio de la cultura, además, permite generar distintas perspectivas; se podría decir que sugiere una epistemología/hermenéutica situada (Maturó, 2007, p. 39). Se elige conscientemente iniciar con una mujer para ilustrar el primer ejemplo de justicia/injusticia en la cultura mexicana; se trata de María Francisca Moya Luna, más conocida como Nellie Campobello.

Nellie nació el 7 de noviembre de 1900 en Villa Ocampo, Durango. Se trasladó a Ciudad de México en 1923; ahí se relacionó con intelectuales y artistas, al ser ella muy reconocida y querida. En 1931 fundó la Escuela Nacional de Danza, que dirigió por varios años; llevaba, como se dice, la música por dentro. Así, en 1943 creó el Ballet de la Ciudad de México. No obstante su vocación, era inquieta y una gran intelectual, por lo que investigó y publicó, en 1940, en colaboración con su hermana Gloria, *Ritmos indígenas de México*, una cartografía musical que valora las culturas indígenas a partir de sus narrativas, las cuales surgen de los sonidos y los movimientos, de los compases y los gestos. Una riqueza inaudita que se ha escapado.

Para hablar de justicia, hay que referirse a *Cartucho. Relatos sobre la lucha en el norte de México*, publicada en una etapa muy temprana: 1931. Se trata de la primera visión literaria —y de cualquier tipo— de la Revolución plasmada por una mujer. En este punto, el tema es amplio, la Revolución mexicana como una narrativa de la justicia (social).

Interesa de manera particular la novela latinoamericana que expresa ese anhelo de justicia social, además de la literatura surgida en el siglo XX a partir de la supuesta significación que este ideal tuvo en la Revolución mexicana. En esta hermenéutica de la lectura literaria (Arriarán, 2020, p. 23), generaciones posteriores, como la actual, encuentran sentido y consolidan una memoria histórica a partir de un imaginario de la justicia.

Una niña cuenta cartuchos, historias, pinturas que conforman un *collage* acerca de la guerra y la muerte, así como la falta de justicia que llevó a mujeres y hombres a bus-

car un mejor futuro. No existe el debido proceso, no hay un derecho humanitario que intervenga: son las rudas reglas del frente, es la justicia revolucionaria.

Su narrativa es hiperrealista —la exacerbación de la crudeza, el más allá de la realidad—; a nadie deja indiferente su relato “Desde una ventana”:

Dos niñas viendo abajo un grupo de diez hombres con las armas preparadas apuntando a un joven sin rasurar y mugroso, que arrodillado suplicaba desesperado, terriblemente enfermo se retorció de terror, alargaba las manos hacia los soldados, se moría de miedo. El oficial junto a ellos, va dando las señales con la espada, cuando la elevó como para picar el cielo, salieron de los treinta diez fogonazos, que se incrustaron en su cuerpo hinchado de alcohol y cobardía. Un salto terrible al recibir los balazos luego cayó manándole sangre por muchos agujeros. Sus manos se le quedaron pegadas en la boca. Allí estuvo tirado tres días; se lo llevaron una tarde, quién sabe quién.

Como estuvo tres noches tirado, ya me había acostumbrado a ver el garabato de su cuerpo, caído hacia su izquierda con las manos en la cara, durmiendo allí, junto de mí. Me parecía mío aquel muerto. Había momentos que temerosa de que se lo hubieran llevado, me levantaba corriendo y me trepaba en la ventana, era mi obsesión en las noches, me gustaba verlo porque me parecía que tenía mucho miedo. [Campobello, 2018, p. 63]

Esta convivencia con la muerte y, a la vez, con la vida; no saber si se sigue viva o vivo. Hay quien dice que Juan Rulfo no hubiera sido posible sin Nellie y, por lo tanto, Paz hubiera sido incomprensible.

Pero la historia no se detiene ahí. Campobello fue secuestrada y, presumiblemente, torturada. Hay quien dice que si hubiera sido hombre, eso no hubiera pasado; lo cierto es que nadie preguntó por ella por largo tiempo, a pesar de su aportación a la cultura y las artes. La Revolución no le hizo justicia. Desaparecida, murió el 9 de julio de 1986, en Progreso de Obregón, Hidalgo, y una década más tarde se supo el contexto tan injusto de su fallecimiento. Quizá corrió una suerte similar a la del desarrapado que fue fusilado delante de la ventana indiscreta de la niña.

Ojalá se alcance a percibir lo irónico del planteamiento intertextual anterior: una expectativa de justicia implícita en la idea revolucionaria, un relato de la ausencia de esta en los rebeldes; la memoria de una autora que revive desde la violencia sus vivencias y las transforma en literatura, una mujer olvidada. La justicia como una promesa incumplida, la injusticia como vivencia cotidiana, la literatura como memoria que produce justicia, la violencia de género como olvido que produce injusticia (Parra, 1998).

El relato de la justicia en México es así: injusta, surrealista, hiperrealista; es algo incomprensible que solo colocándose en otra dimensión, la de los muertos, puede tener algo de sentido.

Indio en Churata: una justicia postergada

Ahora se habla de los indígenas. Se le llama perspectiva intercultural a la necesidad de acercarse a otras culturas —a juicio de quien suscribe, una cuestión urgente—; se le llama descolonización y parte de una epistemología/hermenéutica propia de esta generación que, también, redundando en la idea de justicia. Ha habido una tremenda injusticia en la elección de temas, metodologías, fuentes, autoras o autores; se puede decir que la idea de justicia de esta generación es monocultural.

La Conquista y el posterior periodo colonial han significado, para un sector de la población de esta región, mal llamada América Latina —ni siquiera se permitió a los americanos elegir el nombre de su continente; en ese sentido, sería más pertinente Abya Yala—, una violencia inusitada y un olvido, que constituyen una ausencia de justicia que se extiende en el tiempo y a la que algunos le atribuyen, incluso, rasgos jurídicos, por medio de la expresión “deuda histórica”.

Generaciones van y vienen, y dicha deuda no se salda. Se vive en un régimen injusto en esencia que viciaría cualquier acción posterior.

El puneño Gamaliel Churata, en *El pez de oro*, se atreve a revertir un poco esta indiferencia asumiendo su herencia. Con un estilo sin estilo, Churata presenta una prosa sin precedentes que lleva a plantear la propia identidad pensando no como fruto, sino como raíz, en la cual yacen los pueblos originarios olvidados desde la Conquista:

El mundo americano permanece reducido al silencio del indio, que se conoce por estupidez dé [*sic*] la raza; por lo que el “Día de la Raza”, que celebramos los americanos, nada tiene que ver con la raza americana. Que ese mutismo habrá de romperse un día, a juzgar de la magnitud de este mundo y de su proceso expansivo, no cabe dudar. Mas se romperá por el lado aristárquico de las ruinas americanas: por el indio, que es lo único con régimen en sí mismo, con raíz y cosmos. (Churata, 2007, p. 13)

La tenue expresión “epistemología del sur” tiene más sentido en este punto. Se trata, más bien, de una hermenéutica fenomenológica como la que propone Graciela Maturro (2007); una manera distinta de leer e interpretar aquellas categorías sociales, incluida la justicia.

Julio Cortázar, *Fantomas* y la justicia como memoria

Julio Cortázar revivió en su imaginación el Tribunal Russell II, en el que participó, y cuyos testimonios le impactaron; para ello usó la paraliteratura.

Fantomas contra los vampiros multinacionales es una novela corta basada en el personaje de Fantomas. Publicada en México en 1975, el creador argentino empleó la historieta como base del relato y la revista como formato editorial para llegar a un público mayor.

Cortázar dejó claro que su objetivo era hacer llegar a un público masivo —incluso obrero— la denuncia de la implicación del gobierno y de las empresas multinacionales estadounidenses en el establecimiento y mantenimiento de las dictaduras que asolaron a América Latina en la década de 1970. A pesar de los 20,000 ejemplares publicados, el proyecto fracasó por la costosa manufactura.

La primera idea de Cortázar era publicitar las sentencias del Tribunal Russell II, del cual formaba parte, junto a otros notables políticos, profesores universitarios, historiadores y escritores, como Gabriel García Márquez. Si bien estas sentencias no tenían, en principio, un valor vinculativo, para él significaban un gran avance en la discusión de temas trascendentales de la justicia internacional.

Por todos es conocida la anécdota de aquel día en que Cortázar recibió el número 201 del cómic *Fantomas, la amenaza elegante* —publicado en febrero de 1975 y que recogía la historieta titulada “La inteligencia en llamas”—, de las manos de Luis Guillermo Piazza, jefe literario de la editorial mexicana Novaro. Es de este ejemplar del que viene la idea de utilizar el personaje y el formato de revista para la divulgación de su pensamiento:

Siempre me indignó que el bloque de la comunicación en América Latina, perfectamente montado por las agencias noticiosas del imperialismo norteamericano y las complicaciones internas, hicieron que gran parte de nuestros pueblos ignoraran cosas como los trabajos y las sentencias del Tribunal Russell. Por una serie de circunstancias divertidas, llegó a mis manos una revista mexicana de tiras cómicas donde había una aventura de Fantomas en la cual yo mismo figuraba como uno de los personajes. Decidí valerme de las imágenes, cambiándoles el sentido y agregando textos que mostraran cómo los genocidios culturales no son obra de algún loco suelto que incendia bibliotecas, como en esa historieta, sino que se trata de una maniobra perfectamente montada contra nuestras culturas y nuestras luchas por una soberanía material e intelectual. (González, 1978, p. 16)

126

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 119-140.

Cortázar era un activista y estuvo fuertemente ocupado en el golpe de Estado en Chile:

Me incorporé con García Márquez al Tribunal Russell y allí, el caso chileno, las torturas, las ejecuciones, las violaciones de los derechos humanos, fue uno de los temas de esa reunión del tribunal. Otra, en Bruselas, se ocupó de las sociedades multinacionales. (González, 1978, p. 25)

Un intelectual de la talla de Cortázar entiende la trascendencia de un proceso judicial. Es relevante para una generación como esta, que comienza a mirar al derecho desde otra perspectiva teórica. Se trata no solo de un derecho punitivo y sancionador, sino también de uno restaurador. Ahora se habla de justicia transicional, restaurativa y terapéutica. Cortázar y *Fantomas* avizoran un derecho a la verdad y a la memoria.

No hay ninguna neutralidad ideológica en Cortázar, sino un alto compromiso social y una idea fija de volver a la filosofía más terrenal. Se trata de un afán divulgativo en el que, detrás, se asoma la idea de la sociedad civil y la del conocimiento; el derecho y la justicia deberían convertirse en un instrumento en las manos de esa sociedad que exige a sus gobiernos coherencia y compromiso. La historia de *Fantomas y los vampiros transnacionales* es la de un cambio de paradigma en las narrativas. Lo técnico y complejo de algunos lenguajes, como el jurídico, está puesto a propósito para su control y gestión; por ello, el intelectual argentino considera urgente un cambio de gramática, pero también de formatos. Solo de esa manera se logrará avanzar en una discusión horizontal; de otro modo, la teoría del derecho será autorreferencial y poco atenta a una realidad que se resquebraja.

La novela de Cortázar fue adaptada para el teatro mexicano, en la obra *Fantomas contra el miedo y el olvido*, que se puso en escena en el Museo del Chopo de Ciudad de México:

En noviembre de 2014 una cuentista mexicana que habita en Viena decide volver a su país de origen, meses después de la desaparición en Iguala de los 43 normalistas de Ayotzinapa. Sin embargo, se da cuenta de que en México ya ni los superhéroes están seguros.

Poco después lee una historieta que trata sobre el regreso de *Fantomas* —personaje que combate a los villanos— y comienza a interesarse por edificar una nación de paz mediante la construcción de memoria y resistencia contra los poderes del miedo y el olvido. (López, 2017)

La obra se realizó con la dirección del dramaturgo austriaco Gin Müller y con la participación de los actores Miriam Balderas, Edwarda Gurrola y Kaveh Parmas. Es la segunda producción de *Fantomas Monster*, iniciativa multidisciplinaria compues-

ta por escenificaciones de teatro multimedia, documentales, cómics publicados, clips de animación, páginas web, exposiciones y simposios inspirados en la novela del argentino.

La puesta en escena recrea también una sala testimonial en la que tres personas cotejan los nombres de los desaparecidos, un ejercicio de catarsis que se refuerza en una escena final en la que una actriz refrenda el derecho a la memoria, al seguir exigiendo que se busque a los 43 normalistas desaparecidos de Ayotzinapa, hecho histórico que se ha vuelto emblemático en la búsqueda de los miles de desaparecidos en México en los últimos 12 años.

La (in)justicia en América Latina es también una operación del Estado. De nuevo, aparece la intertextualidad: memoria, justicia, corrupción, impunidad, derecho probatorio fallido, crímenes de Estado y lo que se guste agregar.

Justicia perra. Guillermo Arriaga, entre la literatura y el cine

Quizá la lectora o el lector recuerde películas como *Amores perros*, *21 gramos* o *Babel*, que volvieron famoso a Alejandro González Iñárritu, pero probablemente no sepa que todas ellas se basaron en obras escritas por Guillermo Arriaga, escritor, guionista y productor. Su primera novela, *Escuadrón Guillotina*, fue publicada en 1991. Tres años más tarde salió *Un dulce olor a muerte*, llevada al cine en 1999 por Gabriel Retes, con el guion de Edna Necochea. Respecto a su tercera novela, *El búfalo de la noche*, de 1999, Arriaga escribió el guion y Jorge Hernández Aldana rodó la película en 2007. En 2005 elaboró el guion de *Los tres entierros de Melquiades Estrada*, dirigida por Tommy Lee Jones. En 2008, en el Festival Internacional de Cine de Morelia, presentó su ópera prima como director, *The burning plain*. En 2016, Arriaga volvió a la novela con la publicación de *El salvaje*, una historia que trata el tema de la intolerancia.

Claramente, hay una noción de justicia social en la obra de Arriaga, una imagen no sencilla de analizar, la crudeza de la vida contemporánea, la violencia y la venganza; una justicia que no se nota, pero cuyo grito, en su ausencia, se vuelve más vehemente.

La justicia no es para los poderosos; ellos no la necesitan, tienen otros medios para obtener lo que quieren, a veces incluso aplastando a otros, tema recurrente en la literatura de Arriaga, quien no se conformó con la palabra escrita y muy pronto encontró el lenguaje audiovisual para hacer llegar su mensaje. De ahí en adelante, siguió explorando el binomio literatura y cine, que en este caso se vuelve muy evidente.

128

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 119-140.

En su obra más reciente, *Salvar el fuego*, rescata el escrito de un presidiario y lo trasladada a una poesía carcelaria que no deja indiferente a nadie:

Este país se divide en dos: en los que tienen miedo y en los que tienen rabia.
 Ustedes, burgueses, son los que tienen miedo.
 Miedo a perder sus joyas, sus relojes caros, sus celulares.
 Miedo a que violen a sus hijas.
 Miedo a que secuestren a sus hijos.
 Miedo a que los maten.
 Viven presos de su miedo.
 Encerrados en sus autos blindados, sus restaurantes, sus antros, sus estúpidos
 centros comerciales.
 Atrincherados.
 Aterrados.
 Nosotros vivimos con rabia.
 Siempre con rabia.
 Nada poseemos.
 Nuestras hijas nacen violadas.
 Nuestros hijos, secuestrados.
 Nacemos sin vida, sin futuro, sin nada.
 Pero somos libres porque no tenemos miedo.
 No nos importa crecer entre el fango y la mierda, ni que nos refundan en sus
 cárceles, ni terminar en sus morgues como cadáveres anónimos.
 Somos libres.
 Podemos alimentarnos de basura y respirar el aire pútrido de los caños y beber
 orines y bucear en aguas negras y enfermar de diarrea y disentería y tifoidea y sí-
 filis y dormir sobre heces y no bañarnos y apestar a sudor y a tierra y a muerte, no
 importa, resistimos.
 Ustedes con sus carnes fofas, sus cerebros blandos, no sobrevivirían ni un mi-
 nuto fuera de su miedo.
 Y por más que sus policías y sus ejércitos nos masacren, persistimos. Somos
 imbatibles. Nos reproducimos como ratas. Si eliminan a uno de nosotros, surgimos
 otros miles. Sobrevivimos entre escombros. Huimos por escondrijos.
 Ustedes se deshacen en dolor si pierden a uno de los suyos. Se cagan con solo
 escuchar la palabra muerte. Nosotros no. Somos libres. Sin miedo. Con rabia. Libres.
 José Cuauhtémoc Huiztlilc [Reo 29846-8]. Sentencia: cincuenta años por homi-
 cidio múltiple. [Arriaga, 2020, p. 12]

Deterioro moral detrás de la injusticia del narcotráfico

Para muchos, *Breaking bad* es la mejor serie de todos los tiempos; fascina ver la transformación y corrupción del personaje bueno, el profesor, el científico y el padre de familia que, tras un móvil aparentemente noble, comienza su deterioro incursionando en el mundo de las drogas. Al principio parece un antihéroe arrojado a un vórtice de violencia por las circunstancias; el Estado de bienestar social le ha fallado. No se justifican sus acciones, pero son entendibles. Por cierto, ese es un tema llevado a su máxima expresión en *The Joker*, de Todd Phillips.

Algo similar le sucede a Varguitas en la *Ley de Herodes*, de Luis Estrada: solo quiere ejercer un cargo público; lo quiere hacer bien, pero las circunstancias lo llevan a robar, extorsionar y asesinar, y así en toda la tetralogía del director mexicano, en especial en *El Infierno*, como si el narcotráfico fuera omnipresente y fuera imposible, en algunos espacios, huir de su influjo; una especie de banalidad del mal arendtiana.

En la literatura es posible encontrarse con la narrativa del jurista Ricardo Guzmán Wolff, quien ha abordado el tema desde la óptica del cuento policiaco en *La frontera huele a sangre* (2002). El Sepu, un periodista que quiere hacer las cosas bien (aunque a veces no se pueda), se convierte en un antihéroe que ayuda a identificar cargamentos de droga que pasan por Nogales. Antes de que la violencia termine por consumirlo todo, expone a individuos enfrentados a dilemas morales. El problema es la normalización del mal, como la llama Carlos Varela Nájera (2017), investigador de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

Quizá el precursor de estos personajes sea Filiberto García, en *El complot mongol*, obra de Rafael Bernal (1984), adaptada a la pantalla grande en dos ocasiones y editada como novela gráfica por el Fondo de Cultura Económica. Se trata de un detective con pocos escrúpulos que trabaja al margen del Estado, pero es contratado por este para los trabajos sucios, otro tipo de crimen (des)organizado. Este contubernio es muy bien esbozado por Jorge Luis Borges en su relato “La viuda Ching, pirata”, incluido en su libro *Historia universal de la infamia*. La pirata debía asolar a aquellos a los que la Corona inglesa señalara, como en la fábula del dragón y la zorra; no se trata de erradicar la violencia y su injusticia, sino de administrarla.

130

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 119-140.

¡Pinche Coronel! No quiero muertes, pero bien que me manda llamar a mí. Para eso me mandan llamar siempre, porque quieren muertes, pero también quieren tener las manos muy limpiecitas. Porque eso de los muertos se acabó con la bola y ahora todo se hace con la ley. Pero a veces la ley como que no alcanza y entonces me mandan llamar. Antes era más fácil. Quiébrense a este desgraciado. Con eso bastaba y

estaba clarito, muy clarito. Pero ahora somos muy evolucionados, de a mucha instrucción. Ahora no queremos muertos o, por lo menos, no queremos dar la orden de que los maten. No más como que sueltan la cosa, para no cargar con la culpa. Porque ahora andamos de mucha conciencia. ¡Pinche conciencia! Ahora como que todos son hombres limpios, hasta que tienen que mandar llamar a los hombres nada más para que les hagan el trabajito. (Bernal, 1984, p. 13)

La Constitución y la justicia postergada en *La sombra del caudillo*

La sombra del caudillo, de Martín Luis Guzmán (2020), es una novela fundamental para entender la idiosincrasia mexicana, aquello que llaman el ser mexicano, la esencia revolucionaria: para unos, la perversión; para otros, la afirmación. En la dialéctica se construye la cultura institucional y política. Quien se adentra en la lectura de la obra no puede quedar indiferente al encontrarse las siguientes líneas, pronunciadas por el protagonista de la historia:

Nos consta a nosotros que en México el sufragio no existe: existe la disputa violenta de los grupos que ambicionan el poder, apoyados a veces por la simpatía pública. Esa es la verdadera Constitución Mexicana. (Guzmán, 2020, p. 67)

¿A qué se habrá referido el ateneísta, el literato, el revolucionario, el hombre de Estado que llegó a ser senador de la república? Alguien muy cercano a Carranza, pero además jurista.

Primero, resalta la cuestión de que en dicha expresión la Constitución no es un documento, sino una práctica (política); es aquello que llaman costumbre constitucional. Entonces, la Constitución sería un fenómeno social (político) que se desarrolla por medio de una disputa entre los grupos que ambicionan el poder, entendida esta como un proceso, una dialéctica entre lo constituido y todo aquello que pugna por ser reconocido como constitucional mediante el derecho a la resistencia, como lo menciona el profesor Estévez Araujo (1994, p. 103). La expresión “grupos que ambicionan el poder” suena muy cercana a factores reales del poder de La Salle. En cualquier caso, la Constitución sería algo dinámico y en construcción, búsqueda de proporción y justicia; de esa manera podrían entenderse mejor los conceptos de *proceso constitucional* y *justicia constitucional*.

Pero, atención, el autor señala, primero, que la disputa es violenta y, después, que está en sintonía con la voluntad popular, cuestión que podría reforzarse con la expresi-

sión “el sufragio no existe”. Tal vez no es una idea que suscriba plenamente Guzmán, y aunque la novela es histórica, hay cierta ficción y retóricas que la vuelven un relato vital; por ello, se le ha considerado parte de la literatura telúrica, muy latinoamericana. Martín Luis Guzmán la define como geográfica, y quien suscribe añadiría geopolítica o biopolítica, apelando a una intertextualidad implícita y explícita. A juicio de quien suscribe, la primera es la manera críptica y codificada en la que hablan los personajes; la segunda, las repercusiones performativas que ha tenido este tipo de narrativas en el sistema político.

La sombra del caudillo ha sido transliterada a otros productos de la cultura, como en el caso de *La ley de Herodes*, de Luis Estrada, en la que curiosamente también hay una imagen de la Constitución, apoyada, de igual modo, en una iconología que también remite a la violencia: el texto constitucional y una pistola. Esta narrativa perdura en otro relato filmico, *Mente revolver*, de Alejandro Ramírez Corona: la historia de una pistola que entra de contrabando por la frontera norte de México para cometer un magnicidio.

Existen muchos lugares comunes de la historia electoral y política marcados por la violencia. Si se recurre a las series, habría que citar *Historia de un crimen: Colosio*, un caso criminal paradigmático, un asesinato político.

Entonces el sufragio no existe y la sociedad está al margen de lo político, que se presenta como disputa. Parece un escenario escabroso, pero la respuesta está en la metonimia de Martín Luis Guzmán: la sombra, el poder político omnipresente. Se trata de propaganda generada por el Estado moderno ante el asesinato de Dios; ahora hay que generar la sensación de una presencia constante de ese poder en América Latina, encarnada, además, en el presidente, omnipotente, que extiende su poder patriarcal a todas las áreas. Se trata de un constitucionalismo caudillista que se estructura a partir del deseo del caudillo. La ley fundamental permanece bajo la sombra del caudillo; no es fiscalizable ni tangible, porque es simplemente ausencia de luz; es lo que permite una mirada holística de lo constitucional. Los constitucionalistas solo ven luz y discurso salvífico; les falta la mitad del relato.

Así, la literatura es un medio poderoso para generar una teoría crítica constitucional. La justicia constitucional yace postergada detrás de una esquina, donde los grupos marginados esperan su momento para poder exigir su propio espacio en el contexto constitucional.

La chingada, Octavio Paz y la justicia

No ha ido de la chingada, la justicia no ha estado de nuestro lado; como pueblo, como historias de vida en singular. La anterior es una manera sencilla de resumir la parte conducente en *El laberinto de la soledad*, de Octavio Paz (1947). Pero si uno se chinga a otros; si la supieron hacer por chingones y ya chingaron, están del otro lado. El abuso y la injusticia son chingaderas, es una manera de chingar a otros.

Chingar es una irrupción violenta en la vida de alguien más. Se sabe que la metonimia utilizada por Paz en su obra se relaciona con la violación de la madre, incluso en términos psicoanalíticos. El tema entonces se vuelve tabú; no se vale hablar directamente de ello, solo se puede parafrasear, rodear por medio de giros lingüísticos, disfrazar, simular, etcétera.

Así, se vuelve muy complejo hablar de injusticia porque, en principio, está prohibido, pues supondría revivir o reavivar un tormentoso momento, determinante en la historia de México, que si bien es simbólico, conecta con todas las narrativas contiguas, pasadas, presentes y futuras.

Tal vez por lo anterior hay quien ha propuesto, como Roger Bartra, que la solución es deshacerse del tabú.

En este tema, como en otros, la medida es lo óptimo: debiera mediar un pensamiento dinámico, crítico y prudente acerca de los símbolos que levitan sobre la (in)justicia; una sutil proporción de memoria y olvido. De ese modo, se estaría frente a una semiótica de la justicia basada en los presupuestos hermenéuticos propios.

No se puede estar de la chingada siempre; se debe combatir la injusticia siendo chingona o chingón y no chingando a otras u otros. Esto supone una perspectiva, una ética y una cultura diferentes del no chingar(se) a nadie. Piénsese en las repercusiones de lo anterior, sobre todo con el trasfondo de una metáfora basada en la violación de una mujer. Quien suscribe considera que es algo impostergable para una sociedad, una generación que sigue lastimando a las mujeres.

Octavio Paz lanza una hipótesis acerca del origen de esta particular violencia:

La mujer, otro de los seres que viven aparte, también es figura enigmática. Mejor dicho, es el Enigma. A semejanza del hombre de raza o nacionalidad extraña, incita y repele. Es la imagen de la fecundidad, pero asimismo de la muerte. En casi todas las culturas las diosas de la creación son también deidades de destrucción. Cifra viviente de la extrañeza del universo y de su radical heterogeneidad, la mujer ¿esconde la muerte o la vida?, ¿en qué piensa?, ¿piensa acaso?, ¿siente de veras?, ¿es

igual a nosotros? El sadismo se inicia como venganza ante el hermetismo femenino o como tentativa desesperada para obtener una respuesta de un cuerpo que tememos insensible. Porque, como dice Luis Cernuda, “el deseo es una pregunta cuya respuesta no existe”. A pesar de su desnudez —redonda, plena— en las formas de la mujer siempre hay algo que desvelar. (Paz, 1947, p. 89)

El miedo a lo desconocido, la cerrazón y la prepotencia son el caldo de cultivo para una violencia que no lacera solo a un género, sino a toda la humanidad. Se chinga por temor, se genera una injusticia interminable basada en la incapacidad para aceptar lo diferente. La solución está en la narrativa propia; esa es la chingadera, lograr entender el mundo no solo por medio de los ojos y los sesgos cognitivos, violentando todo aquello que no coincida con el sistema de pensamiento, sino, por el contrario, dejar de chingar, que es también entender, aceptar y sumar.

Idea de justicia a partir del folletín decimonónico *El fistol del diablo*

Dicen que las constantes injusticias de un sistema político-jurídico tímido e incompleto, como era el mexicano en el siglo XIX, llevaron al apogeo del folletín *El fistol del diablo*. Fue la forma en que un sector crítico de aquella sociedad encontró un mecanismo y un espacio para desarrollar, de manera lúdica y creativa, por medio de la sátira, una mirada distinta.

El folletinista por excelencia, Manuel Payno Collado, es un personaje polifacético de 1840. Fue secretario del general Mariano Arista, jefe del Ejército del Norte y, como teniente coronel, jefe de sección en el Ministerio de Guerra. En 1842 fue diplomático en Sudamérica; en 1844, el gobierno de Santa Anna lo envió a estudiar el sistema penitenciario en Nueva York y Filadelfia. Durante dicho periodo, específicamente en 1846, escribió *El fistol del diablo*, una de sus muchas novelas por entregas. La historia arranca en febrero de 1844 (inauguración del Teatro de Santa Anna, luego Teatro Nacional) y abarca hasta septiembre de 1847, cuando México sufre la invasión estadounidense. Es el *reboot* de Mefistófeles, aderezado con ciertos elementos mexicanos. Rugiero, el diablo, es insaciable y metiche, la maldad suprema en persona; está exento de cualquier consideración moral o idea bondadosa. Este personaje aparece primero en el contexto de la vida burguesa, pero la obra también muestra los grandes contrastes socioeconómicos. El dinero es otro personaje importante en la historia: el sistema y, en especial, la justicia funcionan gracias a él.

134

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 119-140.

¿Qué valdrán los recursos de unos seres débiles, extraños a las intrigas del foro y a las maldades sociales, contra la influencia de un hombre con posesión ya de un gran caudal, con el que puede ablandar la integridad de los jueces, mover la fastidiosa elocuencia de un abogado y torcer la fe del escribano? (Payno, 1927, p. 254)

El diablo llegó a México buscando a Arturo, un joven a quien sus padres mandan a estudiar a Inglaterra; a su regreso, descubre que ha dedicado poco tiempo al amor y que lleva una vida muy monótona. Una noche, en el teatro, reconoce a un caballero alto, vestido con un traje negro; destaca un grueso y brillante fistol prendido en su camisa blanca. Arturo recuerda un naufragio en el que estuvo involucrado en el paso de Calais y cómo este misterioso hombre se apareció para salvarlo. Para agradecerle, el protagonista pone a disposición de este caballero su casa y todos sus bienes. El hombre misterioso ha venido a cobrar su deuda, pero también ayudará a Arturo a encontrar el amor.

Todas las peripecias del protagonista para lograr su cometido se cruzan con intrigas políticas y trámites jurídicos y judiciales, en los que el cochino dinero siempre interviene. En algún momento, Arturo cae en la cárcel; de ahí se podría obtener cierta idea del debido proceso o, más bien, de su ausencia en algunos casos y de la impunidad en otros.

Pero en uno de los lugares del mundo en que menos se puede contar con estas reglas (las leyes) es México, donde el inocente comienza a sufrir inauditas penas desde el momento en que es acusado, y el criminal encuentra siempre mil medios de evadir el castigo.

Para Payno, como buen liberal moderado, la solución está en el progreso y la educación; los léperos y los indios retrasan la justicia. Hay cierta molestia con las clases bajas que no ponen mucho empeño en la mejora social y moral. Existe una contradicción, un dilema y un complejo de inferioridad que parecen extenderse a América Latina: ¡salvar a los pobres sin los pobres! Una idea ilustrada, clasista y racista que sigue dominando en las altas esferas de la región. Es el mismísimo diablo quien lo sugiere y resulta un tanto paradójico, pues él representa el mal:

Los Estados Unidos tienen veintidós millones de habitantes, y vosotros apenas sois dos millones de gente blanca, pensadora, apta y capaz, con cinco millones de indios excelentes para cultivar el maíz y para batirse con una especie de frialdad e indiferencia, pero nulos para todo lo demás. (Payno, 1927, pp. 267-268)

De acuerdo con su visión modernizadora, las instituciones a las que tanto criticará Foucault en el siglo siguiente serían la solución:

¡Oh!, en cuanto al orgullo —respondió Rugiero irónicamente— ustedes los mexicanos tienen bastante para no pensar que más valía (tiene) un buen hospital y una penitenciaría que no el lujo de un teatro rodeado de limosneros y de gentes cubiertas de harapos y miseria. (Payno, 1927, p. 302)

Justo en esta última cita emerge con toda su fuerza la incongruencia del proyecto civilizador: por un lado, una sociedad aspiracionista que estudia en el extranjero, que tiene como modelo a Estados Unidos de América y cuya preocupación primordial es qué acto se presentará en el teatro el fin de semana; por otro, servicios sociales inservibles, injusticia, miseria e ignorancia.

La gente de aquella época estaba pendiente de la siguiente entrega del folletín, justo como ahora sucede con los estrenos de los capítulos de una serie de televisión. Detrás de la historia de amor venían las reflexiones intrincadas de Payno acerca de la política, el derecho y la justicia, que son fruto de la mentalidad de la clase política de aquel tiempo, pero también servirían para formar la opinión pública y preparar propuestas para un futuro en el que la solución no era educar, recluir y asimilar, sino permitir participar, incluir y escuchar. Lo curioso es que detrás de todas estas ideas estaba el diablo con sus enredos, sus preguntas y sus burlas, y al parecer sigue estando, de algún modo, cuestionando la propia incapacidad para alcanzar la justicia.

Injusticia futura. *El dedo de oro* de Guillermo Sheridan

¿Y si el futuro no fuera tan halagador como se espera? Y es que poco está haciendo la actual generación para cambiar las cosas.

Guillermo Sheridan, en *El dedo de oro*, anticipa los hechos. El dictador Hugo Atenor Fierro Ferráez es trasladado al hospital en aeroambulancia, en medio de una gran conmoción. Su longevidad hace preguntarse a todos por algún poder sobrenatural del que quizá goza el líder de líderes forjado en la lucha obrera, pero que ahora tiene a toda una nación en vilo, pues está en coma. Es el año 2029 y la capital del país se encuentra cubierta por una nube de materia contaminante que no deja pasar los rayos de sol. Enormes rascacielos sirven de vivienda para los ricos y poderosos, mientras los pobres y oprimidos viven en la penumbra. Así, las clases se dividen en ciudad alta y ciudad baja. Hace tiempo que las grandes potencias como Estados Unidos de América, Japón y Europa se cobraron abusivamente la deuda externa con territorio: los estados del norte, Baja California y Yucatán ya están en manos extranjeras. Un presidente títere sirve a los propósitos de Fierro Ferráez y de los cuatro líderes sustitutos.

136

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 119-140.

Haciendo uso de la sátira, Sheridan delinea un futuro en el que los males nacionales se han exacerbado. La injusticia se convierte en un modelo viable e institucionalizado. No es algo a lo que se haya llegado de repente; es una forma de vida, una cultura que se ha consolidado con el paso del tiempo. A quien suscribe siempre le han parecido fascinantes las distopías, porque permiten (des)enfoques para analizar de manera más dinámica contextos que parecen muy regulares.

El deterioro político, moral y social viene, además, acompañado del deterioro medioambiental. Parece que la injusticia que provoca el (des)orden establecido permea en todas las demás áreas. Por eso, parece difícil que se pueda corregir el tema de la administración de justicia solo con reformas legales; se trata de un todo, de un tema integral que viene del pasado y se proyecta hacia el futuro:

Ahí sentadito en el salón Miramón, mientras chupaba un puro descomunal, Fierro Ferráez había pensado en los remotos tiempos del liberalismo, cuando asesinaron a un candidato presidencial (así es la vida); pensó en los tiempos del autoritarismo en los que cientos de estudiantes fueron asesinados en una plaza (así es la vida), y en cuando otro presidente nacionalizó a la nación en otros tiempos del nacionalismo, en el que otro privatizó en los tiempos del privatizacionismo y en el que un presidente la democratizó en tiempos del democraconismo. Todos esos presidentes, en cada caso, habían aparentado calma. Y él siempre había estado ahí, en su calidad de Líder del Movimiento Obrero Organizado. (Sheridan, 2013, p. 95)

Hay algo muy malo que permanece, sin importar todos los cambios que se hagan. Se podría decir que es algo de raíz, una injusticia endémica que se perpetúa —alguien con mejor léxico diría— por medio de los factores reales de poder. Lo cierto es que se requiere de una reflexión profunda, de una convicción mayor y de grandes esfuerzos conjuntos para evitar un futuro que no parece del todo justo. Bueno, al menos esa es la moraleja de esta peculiar obra que, aun si no se considera profética, al menos es muy divertida y está llena de expresiones estrafalarias.

Las dos Fridas: dualidad latinoamericana en el corazón y en la justicia

Abatida, recién divorciada, con mala salud y muy deprimida, Frida Kahlo regala al mundo esta memorable obra, que pintó en 1939.

137

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 119-140.

Dos versiones muy distintas de ella misma: la primera, la de la derecha, con un vestido tradicional mexicano, cuando estaba casada; la segunda, con un vestido de origen europeo, cuando estaba soltera.

Se observan, además, unos nubarrones que atisban tormenta, que ennegrecen su cielo: se trata de sus sentimientos, confusos y dolorosos. No hay duda de que se trata de una mujer fuerte, que ha llegado a ser considerada heroína.

Luego, los dos corazones expuestos, pero conectados por las arterias, también a la vista. Un detalle que no puede escapar al ojo curioso es que una de las Fridas sostiene unas tijeras quirúrgicas que bloquean la salida del líquido vital. De la arteria cercenada ha brotado sangre que ha manchado su vestido: puro dolor, sus abortos, su accidente, sus operaciones, las agresiones de Diego.

Respecto a este cuadro, Frida, en su diario, refiere una experiencia casi mística que avizoró en su niñez:

Y con un dedo dibujaba una puerta [...] Por esa puerta salía en la imaginación, con una gran alegría y urgencia, atravesaba todo el llano que se miraba hasta llegar a una lechería que se llamaba Pinzón [...] Por la O de Pinzón entraba y bajaba intempestivamente al interior de la tierra, donde mi amiga imaginaria me esperaba siempre. (Kahlo, 2018, p. 111)

La dualidad ha estado presente siempre en la cultura mexicana: en el Mictlán, el juicio a los muertos lo hacen Mictlantecuhli y Mictecahíhuatl, dualidad que, en la práctica judicial azteca, se representaba de diversas maneras iconográficas; la justicia dual.

En América Latina, las instituciones se manifiestan por medio de estas dualidades, para algunos, contradicciones: lo de allá y lo de acá; las necesidades de la madre Tierra y las exigencias del padre, el Estado occidental y moderno.

Los latinoamericanos se desangran todos los días, tratan de evitar una hemorragia que les pueda quitar la vida; muchos dolores cruzan su existencia, a veces se sienten vulnerables, pero apelan a una fortaleza escondida que los hace seguir.

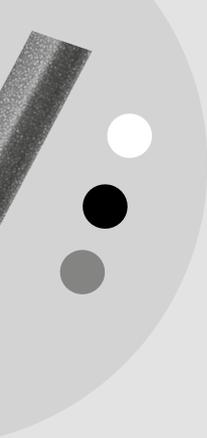
Hay quien atribuye locura a la dualidad, un tipo de esquizofrenia. Es algo más complejo, el yo, el espíritu revelándose ante el acondicionamiento modernizante, pero basta con perdonar y dar la mano, entonces todo cobrará sentido. La dualidad no es una debilidad, sino una fortaleza.

Conclusiones

Hablar del contexto latinoamericano es hablar de violencia, la del crimen organizado, la del Estado, la que se gesta todos los días contra las mujeres por parte de una cultura patriarcal incapaz de mirarse al espejo. La cultura, el arte y, en especial, la literatura presentan narrativas que lidian con ese contexto y abordan la problemática, desde su crudeza, con un realismo que a veces asusta, pero permite generar una mayor catarsis. No mirar y no atender estos mensajes es lo que ha colocado a la sociedad justo aquí y ahora, en una posición en la que la realidad no solo ha superado la ficción, sino que las ficciones [jurídico-estatales] se han convertido en una cultura simuladora que raya en lo absurdo.

Referencias

- Arriaga, Guillermo. (2020). *Salvar el fuego*. Alfaguara.
- Arriarán, Samuel. (2020). *Hermenéutica de la literatura literaria. Pedagogía hermenéutica*. Universidad Pedagógica Nacional.
- Bernal, Rafael. (1984). *El complot mongol*. Booket.
- Campobello, Nellie. (2018). *Cartucho. Relatos de la lucha en el norte de México*. Brigada Cultural.
- Churata, Gamaliel. (2007). *El pez de oro (retablos del Laykhakuy)*. Rolando Diez de Medina.
- Cohen, Amy J. (2009). Thinking with culture in law and development [Pensar a través de la cultura en el derecho y el desarrollo]. *Buffalo Law Review*, 57(1), 511.
- Cotterrell, Roger. (2004). Law in culture [El derecho en la cultura]. *Ratio Juris*, 17(1), 1-14.
- Eco, Umberto. (2011). *Apocalípticos e integrados*. Debolsillo.
- Estévez Araujo, José Antonio. (1994). *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*. Trotta.
- Friedman, Lawrence Meir. (1985). *Total justice*. Russell Sage Foundation.
- González Bermejo, Ernesto. (1978). *Conversaciones con Cortázar*. Edhasa.
- Guzmán, Martín Luis. (2020). *La sombra del caudillo*. Fondo de Cultura Económica.
- Guzmán Wolfffer, Ricardo. (2002). *La frontera huele a sangre*. L.D. Books.
- Kahlo, Frida. (2018). *Diario: nueva mirada*. La Vaca Independiente.
- López Aguilar, Daniel. (2017, 20 de septiembre). Novela de Julio Cortázar inspira la obra *Fantomas contra el miedo y el olvido*. *La Jornada*, 4.
- Maturo, Graciela. (2007). Fenomenología y hermenéutica: desde la transmodernidad latinoamericana. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 12(37), 35-50.
- Mezey, Naomi. (2001). Law as culture [La ley como cultura]. *Yale Journal of Law and the Humanities*, 13, 35.
- Narváez, José Ramón. (2010). *Cultura jurídica: ideas e imágenes*. Porrúa.
- Parra, Max. (1998). Memoria y guerra en "Cartucho" de Nellie Campobello. *Revista de Crítica Literaria Latinoamericana*, 24(47), 167-186.
- Payno Collado, Manuel. (1927). *El fistol del diablo: novela de costumbres mexicanas*.
- Paz, Octavio. (1947). Los hijos de la Malinche. En Octavio Paz, *El laberinto de la soledad* (pp. 88-113). Cuadernos Americanos. Casa Editorial Lozano.
- Sheridan, Guillermo. (2013). *El dedo de oro*. Alfaguara.
- Tamanaha, Brian Z. (2017). *A realistic theory of law* [Teoría realista del derecho]. Cambridge University Press.
- Tribunal Russell. (1967). *Sesiones de Estocolmo y Roskilde*. Siglo XXI Editores.
- Varela Nájera, Carlos. (2017). *La normalización del mal*. Universidad Autónoma de Sinaloa.



**Iniciativas de la reforma
político-electoral 2022.
Análisis crítico desde
la perspectiva de la
democracia participativa**

*Political-election reform
initiatives 2022.
Critical analysis from the
perspective of participatory
democracy*

Guillermo Romero Lezama (México)*

Fecha de recepción: 2 de mayo de 2023.
Fecha de aceptación: 13 de mayo de 2024.

* Maestro en Ciencias Políticas por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. guillermo.romerolezama@viep.com.mx y guillermoromerolezama19@gmail.com.

RESUMEN

En abril de 2022, el Ejecutivo federal presentó ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma constitucional en materia electoral, la cual produjo una serie de debates respecto de algunos puntos torales a modificar; uno de ellos consistía en la posibilidad de realizar más ejercicios de democracia directa y participativa mediante la creación del Instituto Nacional de Elecciones y Consultas. Al usar los métodos deductivo y sintético, este trabajo da pie a la reflexión en torno al contexto actual de la democracia participativa en México a partir de las iniciativas constitucionales en materia político-electoral presentadas, además de dar a conocer el panorama de la implementación de la democracia participativa en el ámbito local, en el que se resalta la forma en la que los organismos públicos locales electorales tienen la posibilidad de llevar a cabo, o no, los mecanismos de participación ciudadana en las entidades federativas, debido a que existen notorias diferencias que han obstaculizado una profundización de su ejercicio.

PALABRAS CLAVE: reforma electoral, democracia participativa, parlamento abierto, participación ciudadana.

ABSTRACT

In April 2022, the Federal Executive presented before the Board of Directors of the Chamber of Deputies an initiative for constitutional reform in electoral matters, which produced a series of debates on some main points to be modified, one of them being the possibility of carrying out more exercises of direct and participatory democracy when the INEC was created. Making use of the deductive and synthetic methods, the text gives rise to a reflection on the current context of participatory democracy in Mexico based on the constitutional initiatives in electoral politics presented and to know the panorama of the implementation at the local level of the participatory democracy, highlighting the way in which local electoral public bodies have the possibility of carrying out or not the mechanisms of citizen participation in the entities, due to the fact that there are notorious differences that have hindered a deepening of their exercise.

KEYWORDS: electoral reform, participatory democracy, open parliament, citizen participation.

142

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 141-169.

Introducción

El 28 de abril de 2022 se presentó ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el proyecto de decreto por el cual se sometía a discusión la reforma, la derogación y la adición de 18 artículos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) relativos a la materia electoral; de

llevarse a cabo, se generarían profundos cambios no solo en el sistema electoral, sino también en el político.

Grosso modo, entre los cambios propuestos estaban retirar el financiamiento a los partidos políticos para las actividades ordinarias; eliminar a los legisladores plurinominales; disminuir la integración del Consejo General del órgano administrativo electoral de 11 a 7 consejeros, los cuales se elegirían mediante voto popular y cuya circunstancia también se aplicaría a las magistraturas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y cambiar la denominación del Instituto Nacional Electoral (INE) a Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC), el cual sería el encargado de llevar a cabo las elecciones en los ámbitos federal y local, obligando así a la desaparición de los organismos públicos locales electorales (OPLE) de cada entidad federativa y de los tribunales electorales locales, con el fin de unificar a las autoridades administrativas y jurisdiccionales. Destaca este último punto debido a que la adición del término *consultas* se sustentaba en la garantía de apertura para llevar a cabo ejercicios de democracia participativa, como consultas populares, referendos y referendos revocatorios de mandato, entre otros, lo cual dio pie a estudiar los alcances y el impacto que se tendrían con la desaparición de los órganos locales, los cuales se encargan de aplicar los mecanismos de participación ciudadana directa o semidirecta en cada entidad federativa.

Una vez presentada la iniciativa y publicadas las propuestas de modificación, comenzó el debate acerca de los pros y los contras que se relacionaban con ella; tales argumentos se vertieron por los medios de comunicación e, incluso, dentro de la Cámara de Diputados se organizó un ejercicio de interlocución entre legisladoras y legisladores, personas expertas en la materia y académicas y académicos, denominado Foros de Parlamento Abierto para la Reforma Electoral, el cual nutrió de distintas perspectivas de análisis los temas abordados en la iniciativa presentada por el Ejecutivo, pero también a otras propuestas que se pusieron a discusión de la Cámara Baja respecto del tema.

El objetivo del presente trabajo es elaborar una síntesis de la información y un análisis crítico de las iniciativas que se presentaron desde la perspectiva de la democracia participativa; lo anterior, debido a que, si bien se tocaron algunos temas de interés, la realidad es que la discusión específica en la materia no generó el impacto deseado

y, más bien, creó una revisión adosada en aspectos que tomaron notoriedad, como la racionalidad del presupuesto asignado en el ámbito político-electoral y la reconfiguración que se proponía.

Para lograr este fin, el documento expone una introducción general de la democracia participativa y los mecanismos que la llevan a la práctica; continúa con un apartado que analiza los puntos relacionados con la democracia participativa, los cuales estaban plasmados en las iniciativas de la reforma político-electoral; sigue con el resumen y el estudio de las aportaciones que acerca del particular hicieron personas expertas en la materia y académicas y académicos en los foros de parlamento abierto; prosigue con un desglose general del contexto de la democracia participativa en el ámbito local, y finaliza con las conclusiones que arrojan la compilación de la información presentada.

Democracia participativa. Otra forma de hacer política

En los estudios acerca de la democracia, recientemente se han hecho revisiones respecto al cambio que esta ha tenido. Por una parte, hay un énfasis en que el poder político se determine y distribuya mediante la emisión del sufragio universal, en el que la participación ciudadana es uno de los elementos clave para que se lleve a cabo; pero, por otra parte, se hace patente la existencia de una inequidad en la relación entre las instituciones surgidas por medio de la democracia y la participación ciudadana, sobre todo en lo que respecta a la toma de decisiones. Por esta razón, es importante reflexionar cómo puede ir más allá del ejercicio electoral dicha participación ciudadana para ser el punto de partida de otros mecanismos e instrumentos que tienen el objetivo de que la población se haga presente para opinar, participar y coadyuvar en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

Como menciona Leonardo Valdés Zurita,

existen otras formas que trascienden la asistencia a las urnas y que tienen relación con el ejercicio de los derechos fundamentales, como las consultas públicas sobre prioridades en la realización de obras públicas, asignaciones presupuestales, exigencia de impartición de justicia. (Valdés, 2010, p. 7)

144

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 141-169.

De esta manera, en el contexto del avance de los análisis para el desarrollo de la democracia, académicas, académicos, especialistas y personas actoras políticas han centrado sus esfuerzos en dilucidar cómo se van tejiendo los entramados de los ele-

mentos que permiten que la participación ciudadana tenga la posibilidad de expresarse más allá de la emisión de un sufragio cada tiempo determinado.

Autoras como Thamy Pogrebinschi le han dado una lectura distinta a la llamada crisis de la representación política; menciona que, tomando en cuenta que ese discurso de crisis está presente incluso desde los principios del gobierno representativo en el siglo XVIII, sus síntomas —sobre todo en la actualidad—, como la baja participación electoral, la creciente apatía política, la desconfianza hacia las instituciones y las personas actoras políticas, la disminución de la movilización y la afiliación a partidos políticos, entre otros, no son más que indicadores de una transformación de las expresiones que adopta la representación política. Añade que las nuevas prácticas democráticas tienen el objetivo de expandir la participación ciudadana más allá del voto, pero esto no quiere decir que las instituciones políticas tradicionales hayan perdido la capacidad de representar a la ciudadanía: las prácticas participativas fortalecen la democracia, pero no ocurre a expensas del papel de la representación política y sus instituciones. El surgimiento de nuevos espacios democráticos y de nuevas personas actoras son un medio para fortalecer la representación política más que un signo de debilitamiento, sobre todo cuanto más institucionalizadas sean las prácticas participativas y deliberativas, más estable será el gobierno representativo (Pogrebinschi, 2019).

Entonces, el planteamiento se centra en la eficiencia que deben tener los ejercicios de democracia participativa para lograr la finalidad de interiorizar en la ciudadanía una participación efectiva y útil para continuar con su impulso.

La deliberación se presenta como una de las características que más se hacen latentes en el ejercicio de la democracia participativa cuando se evidencia que la ciudadanía participa y toma decisiones que son producto de la discusión. La palabra *deliberación* tiene esa dualidad: discutir y decidir; al llevarla a la práctica, implica la aplicación de un debate estructurado y cooperativo, con base en la obtención de información y de una pluralidad de opiniones para alcanzar consensos. En resumen, es la toma de decisiones informadas y consensuadas en un periodo razonable.

Así, el mecanismo de la democracia participativa en el que está implícita la deliberación se convierte en el vaso comunicante con la democracia representativa, en una combinación en la que el poder y la responsabilidad de los representantes no se niega ni se atenua, pero sí sufre una modificación al enriquecerse por las propuestas y restringirse al evitar las decisiones que no son acordes con las de la mayoría. El instrumento que se utiliza para articular ambos postulados de la democracia es de suma importancia para advertir en qué momento la actividad de la democracia participativa coadyuva a la calidad de la segunda, debido a que garantiza la transparencia, cuestiona constantemente las decisiones financieras, construye círculos más amplios de toma de decisiones y desempeña una función crucial en la formación de la ciudadanía (Ginsborg, 2010).

Verónica Vázquez (2010) describe tres elementos interrelacionados para lograr el correcto funcionamiento de la democracia participativa. El primero consiste en contar con una ciudadanía activa que tenga la intención de hacer valer sus derechos y con interés de intervenir en la vida pública del país. Por su parte, Benjamín Barber (2004) enfatiza que ser una persona ciudadana implica participar a la luz de una cierta forma consciente que presume una percepción y un compromiso en la actividad con las y los otros; esta conciencia altera las actitudes y le da a la participación ese sentido del nosotros. El segundo se refiere a contar con una sociedad civil fuerte, lo que en la actualidad puede relacionarse con el concepto *capital social*, definido por Robert Putnam (2000) como una forma de integración, cooperación y recreación de solidaridades, así como de una confianza dentro de un régimen institucional eficaz que permite una vida en común. De esta manera, se crean conexiones entre las personas —que son redes sociales— y las normas de reciprocidad y confianza que se desprenden de ellas. Y, finalmente, un tercer elemento consiste en contar con espacios públicos políticos en los que los mecanismos de deliberación racional de asuntos públicos puedan instaurarse con la finalidad de dar solución a los problemas locales y nacionales.

Ahora bien, en la teoría de la democracia participativa constantemente se hace alusión a esta de forma indistinta, ya sea con ese nominativo o con el de democracia directa. Es importante que se haga la distinción de cada una para enriquecer su concepto y asimilar las características de los mecanismos o los instrumentos que se podrían encuadrar en una u otra. Maxwell Cameron, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe (2019) hacen una primera restricción: el término *democracia participativa* se aplica para referirse a varias formas de participación democrática y de democracia directa para hablar de los referendos en estricto sentido. La característica de la democracia directa es que, por medio de sus instrumentos, la ciudadanía hace valer su opinión en la toma de decisiones, pero con la particularidad de que se requiere un proceso de votación para que se refleje esa voluntad de poder.

La Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México —publicada el 12 de agosto de 2019 en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*— presenta en su título cuarto “De la democracia directa y participativa en la Ciudad”, capítulo único “De los tipos de democracia”, las definiciones que, a efectos de la citada ley, tiene para cada tipo de democracia. Así, su artículo 16 describe a la democracia directa como “aquella por la que la ciudadanía puede pronunciarse, mediante determinados mecanismos en la formulación de las decisiones del poder público” (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, artículo 16, 2019). Del mismo modo, el artículo 17 define a la democracia participativa como

aquella que reconoce el derecho de la participación individual o colectiva de las personas que habitan la Ciudad de México, en sus diversas modalidades, ámbitos e instrumentos de manera autónoma y solidaria. La participación se da en la intervención, tanto de las decisiones públicas que atañen el interés general, como de los procesos de planeación, elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas, políticas, presupuesto público, control y evaluación del ejercicio de la función pública. [Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, artículo 17, 2019]

De las anteriores definiciones legales, se advierte que la democracia participativa presenta más aristas de la vida pública en las que puede desarrollarse la participación ciudadana, además de que puede hacerlo de forma sistemática; no obstante, los instrumentos que las llevan a la práctica, tanto a la democracia directa como la participativa, deben ser específicos para cada una de ellas, a fin de que logren sus objetivos teóricos particulares.

Para tener una idea de cuáles son los mecanismos o herramientas que están enmarcados en la democracia directa y en la participativa, a continuación se presentan sus características de forma enunciativa, mas no limitativa.

Cuadro 1. Mecanismos de la democracia directa y de la participativa

Democracia directa	Democracia participativa	Gestión, evaluación y control de la función pública
Iniciativa ciudadana	Colaboración ciudadana	Audiencia pública
Referéndum	Asamblea ciudadana	Consulta pública
Plebiscito	Comisiones de participación comunitaria	Difusión pública y rendición de cuentas
Consulta ciudadana	Organizaciones ciudadanas	Observatorios ciudadanos
Consulta popular	Coordinadora de participación ciudadana	Recorridos barriales
Revocación de mandato	Presupuesto participativo	Red de contralorías ciudadanas
		Silla ciudadana

Fuente: Elaboración propia con base en Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (2019).

De esta forma, se puede apreciar que la mayor parte de los mecanismos de la democracia participativa se realizan en el ámbito local, tomando en cuenta que en el federal solo se encuentran legislados aspectos como la consulta popular, la revocación de mandato y la iniciativa ciudadana.

Análisis de las iniciativas de la reforma político-electoral presentadas en 2022

Al inicio del presente trabajo se mencionó que cobró notoriedad la discusión, tanto la mediática como la institucionalizada, acerca de los puntos que abordó la iniciativa presentada por el presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador; no obstante, no fue la única propuesta que se expuso ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados: en total, se pusieron a debate 42 iniciativas, en las que los distintos grupos parlamentarios aportaron diversas ideas para la modificación del sistema político-electoral.¹ A continuación, se analizan y contrastan los puntos que presentaron algunas de ellas respecto de la democracia participativa, comenzando con la iniciativa presidencial.

Iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo

En esta iniciativa destaca el quinto punto de la exposición de motivos, el cual refiere la conformación de un solo mecanismo electoral nacional constituido por una institución administrativa y jurisdiccional única: el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas. Este punto es desglosado en el apartado “III. Unificación de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccional y extinción de los organismos públicos locales y los tribunales electorales de las entidades federativas” (López, 2022) de dicha iniciativa; sin embargo, para ello era necesario reformar los artículos 41, 73, 99, 105, 110, 111, 116 y 122 constitucionales.

Las razones que sustenta esta propuesta son el fortalecimiento de la democracia y la garantía del cumplimiento de la voluntad popular, al aducir que las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales no han cumplido en el desempeño de su función conforme a los principios de objetividad, independencia e imparcialidad (Iniciativa Presidencia de la República, 2022, p. 11). Además, un segundo argumento debate el costo de operación de los procesos electorales, al describir que el presupuesto asignado ha crecido 409 % de 1999 a 2018, cuyo aumento ha sido de \$13,400 millones a \$68,300 millones, respectivamente.

148

¹ Para consultar las 42 iniciativas referidas, véase Foros de Parlamento Abierto para la Reforma Electoral (s. f.).

Con base en lo anterior, se propuso la creación del Instituto Nacional de Elecciones y Consultas como la única autoridad administrativa electoral del país, la cual absorbería las funciones de los OPLE. Como consecuencia, el INEC organizaría la totalidad de los procesos electorales en los ámbitos nacional, estatal y municipal, además de llevar a cabo los ejercicios de democracia directa que están regulados en la Constitución y en las leyes (Iniciativa Presidencia de la República, 2022, p. 12). Respecto a esto último, destaca que —como se verá más adelante— cada entidad federativa tiene sus leyes de participación ciudadana que establecen cuáles mecanismos se deben aplicar y cómo llevarlos a cabo; debido a ello, existen diferencias entre cada entidad federativa, por lo que la propuesta del INEC buscaba armonizar los procesos electorales y de participación ciudadana.

Posteriormente, la iniciativa describe la conformación del INE para catalogarlo como un organismo autónomo grande y burocrático, por lo que propone eliminar los distritos y la estructura electorales para constituirlo por órganos temporales y auxiliares, a fin de contar con una configuración indispensable que garantizara las funciones asignadas por la legislación (Iniciativa Presidencia de la República, 2022, p. 13).

De esta manera, el fundamento para la creación del INEC es la reducción del aparato burocrático electoral sumado al gasto, el cual, en particular, se utiliza para sostener a los OPLE, por lo que la iniciativa presenta el desglosado por entidad federativa, como se muestra en el cuadro 2; es interesante reproducirlo para tener el contexto que se dio durante los foros de parlamento abierto cuando se abordó este punto en específico.

Cuadro 2. Presupuesto asignado a los organismos públicos locales electorales, 2021^A

Entidad federativa	Presupuesto autorizado	Ampliación presupuestal	Total
Aguascalientes	83,755,000	19,798,092	103,553,092
Baja California	289,743,462	--	289,743,462
Baja California Sur	137,970,864	--	137,970,864
Campeche	183,544,657	--	183,544,657
Coahuila	311,061,327	--	311,061,327
Colima	100,312,751	--	100,312,751
Chiapas	574,881,273	--	574,881,273
Chihuahua	415,209,662	--	415,209,662

Continuación.

Entidad federativa	Presupuesto autorizado	Ampliación presupuestal	Total
Ciudad de México	993,047,494	100,000,000	1,093,047,494
Durango	97,756,623	32,919,163	130,675,786
Guanajuato	486,663,837	--	486,663,837
Guerrero	404,198,703	15,000,000	419,198,703
Hidalgo	393,602,483	--	393,602,483
Jalisco	515,628,455	32,140,550	547,769,005
Estado de México	2,061,454,801	--	2,061,454,801
Michoacán	347,566,873	--	347,566,873
Morelos	62,072,000	96,034,642	158,106,642
Nayarit	182,272,191	--	182,272,191
Nuevo León	583,607,488	50,000,000	633,607,488
Oaxaca	54,724,618	279,900,000	334,624,618
Puebla	74,625,206	500,000,000	574,625,206
Querétaro	295,367,304	--	295,367,304
Quintana Roo	292,370,596	--	292,370,596
San Luis Potosí	187,146,305	--	187,146,305
Sinaloa	240,130,197	52,000,000	292,130,197
Sonora	353,391,639	--	353,391,639
Tabasco	333,000,000	--	333,000,000
Tamaulipas	327,128,484	--	327,128,484
Tlaxcala	102,942,635	13,000,000	115,942,635
Veracruz	769,687,549	352,000,000	1,121,687,549
Yucatán	208,766,745	--	208,766,745
Zacatecas	223,061,154	32,429,135	255,490,289
Total	11,686,692,375	1,575,221,582	13,261,913,957

^A Cifras expresadas en pesos mexicanos.

Fuente: Iniciativa Presidencia de la República (2022, p. 13).

El apartado de la iniciativa que se relaciona con la democracia participativa es el quinto; se refiere al voto electrónico y busca reformar el artículo 35 de la CPEUM, el cual se propone como una alternativa para reducir el costo de los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadana. Es importante mencionar que la iniciativa se limita a denominar de forma genérica a estos últimos como consultas populares, sin advertir la diversidad de mecanismos existentes; no obstante, resalta que algunas entidades federativas como Ciudad de México, Coahuila, Estado de México y Jalisco ya han sido pioneras en el uso de esta tecnología.

El texto de la iniciativa también presenta la propuesta de redacción de los artículos constitucionales por reformar: el artículo 35, que hace hincapié en el derecho de participación en las consultas populares en el ámbito local, pero deja la potestad de emitir la convocatoria respectiva al Poder Legislativo local, situación que también es aplicable para la convocatoria de revocación de mandato a escala local. Es hasta el apartado B, inciso a, numeral 133 que hace la descripción que corresponde al INEC respecto de organizar y llevar a cabo los procesos de consulta ciudadana, revocación de mandato y mecanismos de democracia participativa de las entidades federativas (Iniciativa Presidencia de la República, 2022, p. 38), pero no se ahonda en si en los casos de la consulta ciudadana o popular y de revocación de mandato se ejecutaría una ley general de mecanismos de participación ciudadana que aplicaría en todo el territorio nacional, siendo ese uno de los puntos de los que adolece la iniciativa, dado que en la página 44, con la redacción del artículo 73, fracción XXIX-Q, faculta la expedición de una legislación única en torno a la iniciativa ciudadana y las consultas populares.

Finalmente, el artículo quinto transitorio define la extinción de los OPLE y la transferencia de los recursos financieros y materiales al INEC, pero es ambiguo respecto a cómo se realizará la adecuación en cuanto se ejecuten los ejercicios de democracia participativa, considerando que algunos se desempeñan anualmente, como ocurre con el presupuesto participativo, caso contrario a las consultas o los referendos, cuya realización es atemporal.

Iniciativa presentada por el grupo parlamentario del partido Movimiento Ciudadano

Esta iniciativa está registrada en el portal de la Cámara de Diputados con el número 22 y propone reformar los artículos 35, 41 y 116 de la CPEUM; establece que el INE debe contar con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales para la organización, la difusión, el desarrollo, el cómputo y la declaración de resultados al disponer de autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. La redacción pro-

puesta tiene un marco conceptual centrado en los ejercicios de participación ciudadana y eleva a rango constitucional, en su fracción VIII, a la consulta popular, y en su fracción IX, a la revocación de mandato, ambas a escala federal; por su parte, el artículo 41, base V, apartado C, mantiene a los OPLE para la organización de las elecciones locales, pero conserva la individualización de los procesos de consulta popular y revocación de mandato en el ámbito local, aunque en su punto 9 sí precisa que “la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local” (Iniciativa Movimiento Ciudadano, 2022).

Por lo anterior, centra su redacción en el apartado C, en el que se indica que corresponde a las legislaturas de cada entidad federativa garantizar los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requieren el INE y los OPLE para la realización de sus funciones (Iniciativa Movimiento Ciudadano, 2022), a fin de evitar la confrontación que se presentó en el ejercicio de revocación de mandato de abril de 2022 al impedir la colocación de un aproximado de 150,000 casillas, por lo que dicho ejercicio se hizo con 57,377. Es en este contexto en el que se sustenta la iniciativa, lo cual es interesante, pero adolece en cuanto a incentivar la realización de los mecanismos de participación ciudadana, incluso en entidades federativas como Campeche y Puebla, que no tienen ley de participación ciudadana, lo cual impide la aplicación de dichos mecanismos en estos estados; por lo tanto, se debería insertar un artículo transitorio en el que se solicite legislar la ley en la materia para estas entidades.

Iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido del Trabajo

Esta iniciativa es una de las más completas que se han presentado, pues aborda varios temas y no puntos aislados, como ocurre con la mayor parte de las restantes, a excepción de la presidencial. Está disponible en el portal de la Cámara de Diputados, identificada con el número 24.

Para el estudio que compete al presente trabajo, se hace referencia al uso de la boleta y los medios electrónicos, con la finalidad de transitar gradualmente hacia alternativas tecnológicas para la emisión y recepción del voto, a fin de reducir el costo de los procesos comiciales y de la democracia en general. Pone énfasis en la utilización de dichas alternativas como un medio de inclusión, como el uso de los audiovotos para el electorado con discapacidad visual, al tomar como referencia la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 55/2009 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la jurisprudencia 164874, en las que se establece que su uso no pone en riesgo las características exigidas para el sufragio activo en la CPEUM ni los principios rectores de la materia electoral (Iniciativa Partido del Trabajo, 2022, p. 23).

152

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 141-169.

El otro punto es específico respecto a los ejercicios de participación ciudadana, al insertar en el artículo 35, fracción VIII, inciso d, la petición de elevar a grado constitucional el derecho de formar parte en otros ejercicios de participación ciudadana y que estos sean regulados por las leyes reglamentarias para fortalecer la democracia participativa. De esta forma, se podría presionar a los congresos locales que legislen en la materia para contar con esas leyes que permitan la puesta en práctica de los mecanismos de participación.

Iniciativa presentada por la diputada Araceli Celestino Rosas, integrante de la bancada del Partido del Trabajo

Esta iniciativa versa en particular sobre la revocación de mandato de las y los integrantes de los ayuntamientos, está identificada con el número 31 del listado de iniciativas y propone la reforma de la fracción I, párrafo segundo, del artículo 115 de la CPEUM.

La diputada poblana Araceli Celestino sustentó esta iniciativa en el hecho de que la figura de la revocación de mandato, que regula la ley federal específica, no contempla de forma general a las y los integrantes de los ayuntamientos que son parte del gobierno de los 2,471 municipios —incluidas las 16 alcaldías de Ciudad de México— que conforman el país, y solo aplica en algunas entidades federativas donde está considerada en la ley de participación ciudadana estatal.

Los requisitos que propuso la diputada fueron que la revocación debía ser solicitada dentro del mes posterior a la conclusión de la primera mitad del ejercicio de gobierno y que dicha solicitud deberá ser respaldada por un mínimo de 10 % de la lista nominal del electorado, siendo los OPLE los que se encarguen de organizar, difundir y emitir los resultados del ejercicio. A su vez, el requisito de validez deberá tener una participación de al menos 40 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores y sería vinculatoria si existe mayoría absoluta a favor de los votos válidos emitidos durante la jornada.

Esta iniciativa pone en relevancia que, en el ámbito local, se requiere una profundización de los ejercicios de democracia participativa y la importancia de la existencia de los OPLE para llevarlos a cabo.

Iniciativa presentada por la diputada Laura Imelda Pérez Segura, integrante de la bancada de Morena, para regular la ratificación de mandato

Esta iniciativa se identifica con el numeral 36 del listado y propone establecer como derecho de la ciudadanía participar en los procesos de ratificación de mandato, así como formar parte del procedimiento para dicha ratificación. Para lograr ese fin, la diputada propuso reformar la fracción III del artículo 36; el primer y segundo párrafo del inciso c del apartado B de la fracción V, el primer párrafo del apartado C, y la fracción VI del apartado D del artículo 41; el séptimo párrafo del artículo 84; la fracción III del cuarto párrafo del artículo 99; el primer párrafo de la fracción I del segundo párrafo del artículo 116, y el tercer párrafo de la fracción III del apartado A del artículo 122, así como adicionar una fracción X al artículo 35, todos de la CPEUM.

Se propuso crear la figura de la ratificación de mandato, con la cual el titular del Poder Ejecutivo podría llamar a una jornada en la que se evalúe su continuación, o no, en el cargo. Así, el INE sería quien reciba la solicitud, verificaría la procedencia de esta y emitiría la convocatoria para su realización. La temporalidad sugerida era durante los 120 días al inicio del tercer año del periodo constitucional y podría ser solicitada por única ocasión.

La no ratificación de mandato solo procedería por mayoría absoluta, siempre y cuando haya participado, por lo menos, 40 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores. En este supuesto, se entenderá como revocado el cargo de la presidencia de la república y se procederá conforme a lo dispuesto en la Constitución (Pérez, 2022b).

Como se advierte, esta es una variante de la revocación de mandato—incluso, en legislaciones como la de Jalisco se encuentran reguladas ambas figuras— que es solicitada por la o el titular del cargo, a fin de someter a evaluación la continuidad de su ejercicio, caso contrario a la revocación, que es solicitada por la ciudadanía o por las legisladoras o los legisladores.

Iniciativa presentada por la diputada Laura Imelda Pérez Segura, integrante de la bancada de Morena, para regular mecanismos accesibles para la participación ciudadana

La segunda propuesta de la diputada Imelda Pérez fue registrada con el número 37 del listado de iniciativas y tiene la finalidad de que la aplicación de los recursos tecnológicos facilite la realización de los mecanismos de democracia participativa, sin dejar de lado los formatos impresos. Como antecedente, hace referencia a que el proceso de revocación de mandato 2021-2022 implicó la recolección de firmas exclusivamente por la aplicación móvil desarrollada por el INE. Por tal motivo, la reforma propone insertar la garantía de la utilización y aprobación de “mecanismos accesibles, tanto físicos como electrónicos” (Pérez, 2022a) en el artículo 35 constitucional, específicamente en las fracciones VIII, numeral 4, primero y segundo párrafos, y IX, numerales 2, segundo párrafo, y 3.

Esta iniciativa hace patente que, pese a que se está percibiendo el uso de la tecnología como un medio para llevar a cabo los ejercicios de democracia directa y participativa, también es un hecho que la realidad social del país visibiliza que los implementos tecnológicos no están al alcance de toda la ciudadanía, de modo que esta situación, más que un avance, representa un bloqueo para la participación si se exigen como exclusivos.

Aportes de expertos y académicos en los Foros de Parlamento

Abierto para la Reforma Electoral

El 21 de julio de 2022, la Junta de Coordinación Política (Jucopo) de la Cámara de Diputados emitió el acuerdo por el cual se establecieron las fechas, las modalidades y las formas de desarrollo de los foros de parlamento abierto, con la finalidad de fortalecer el análisis de las iniciativas acerca de la reforma electoral. Así, se establecieron tres modalidades: diálogos Jucopo, mesas de comisiones y debates en el Canal del Congreso, desarrolladas del 26 de julio al 25 de agosto de 2022.

155

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 141-169.

Figura 1. Logotipo de los Foros de Parlamento Abierto para la Reforma Electoral



**Foros de
Parlamento Abierto para la
REFORMA ELECTORAL**
Entérate | Infórmate | Participa

Fuente: Foros de Parlamento Abierto para la Reforma Electoral (s. f.).

La modalidad en la que se desarrollaron los foros se describe a continuación.

En los foros de parlamento abierto se privilegiará escuchar directamente a las personas ponentes, plantear la exposición de argumentos, la dilucidación de aspectos técnicos o la entrega de información relevante para el proceso de deliberación legislativa; las diputadas y los diputados tendrán la participación que se derive de la moderación y la posibilidad de hacer preguntas a las personas ponentes, conforme al formato previsto en este acuerdo. [Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se aprueban los Foros del Parlamento Abierto de la Reforma Electoral, 2022, p. 2]

De esta forma, las y los legisladores tuvieron la posibilidad de dialogar con las ponencias, quienes se registraron conforme a su experiencia y de acuerdo con las instituciones que representaron. En total, se realizaron 22 foros presenciales y dos foros virtuales, de los cuales cuatro abordaron temas relacionados con la democracia participativa —de estos, uno fue específico en la materia—; a continuación se describirán los aportes esenciales vertidos en ellos.

Foro 17. Sustitución del Instituto Nacional Electoral por el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas

Este encuentro se realizó el 23 de agosto de 2022 y participó el siguiente personal académico y funcionariado: Armando Maitret Hernández, integrante del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Marco Antonio Baños Martínez, ex consejero electoral del INE; Oswaldo Chacón Rojas, consejero presidente del OPLE de Chiapas; Arturo Martínez Nateras, activista y escritor; Eduardo Huchim May, periodista y escritor; Stefanie Lindquist, académica de la Universidad Estatal de Arizona; Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del INE, y Dong Nguyen Huu, observador electoral internacional.

156

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 141-169.

El primer ponente fue Marco Antonio Baños, quien, como parte de la dinámica del ejercicio, hizo referencia a que no está de acuerdo con la desaparición de los OPLE, debido a que el INE no tiene la estructura operativa para llevar a cabo las elecciones municipales, y de asignarle dicha atribución, tendría que aumentar su estructura en 50 %, con el consecuente y necesario aumento presupuestal. Aportó una idea imprescindible: “tener una sola institución no es nacionalizar, es concentrar atribuciones que atentan contra el federalismo” (Foro 17. Sustitución de INE por INEC, 2022, p. 363), por lo que hizo hincapié en que debe existir una garantía presupuestal para la operación de los institutos locales.

Por su parte, Oswaldo Chacón hizo una crítica a los OPLE, en la que describió que carecen de credibilidad al ser cooptados por las gubernaturas de los estados, pero contraponen el hecho de que casi la mitad de esos organismos ha recurrido a instancias jurisdiccionales para resolver la asignación de presupuestos. Además, argumentó el hecho de que la iniciativa sugiere un ahorro de \$13,000 millones —\$13,261,913,957, conforme al total expuesto en el cuadro 2 referente a la iniciativa presidencial— en caso de que el INEC absorba las atribuciones de los OPLE, pero desglosa que \$6,500 millones son para prerrogativas de los partidos políticos y \$3,500 millones, para actividades relacionadas con los procesos electorales que se vivieron ese año; al respecto, concluyó que

nos quedan 3 mil millones de pesos, de esos, 2 mil millones de pesos son costos de estructuras y de nóminas y mil de gastos operativos. Realmente si se crea el INEC se tendría que recuperar y mantener buena parte de esta estructura y gasto corriente. (Foro 17. Sustitución de INE por INEC, 2022, p. 365)

Por lo tanto, Chacón enfatizó que el ahorro real tras la desaparición o absorción de los OPLE es de 22 % del total de las cifras descritas en la iniciativa presidencial.

Lorenzo Córdova mencionó que, de llevarse a cabo una reforma electoral, tendría que hacerse en una línea progresiva, gradual y evolutiva de las reformas previas, por lo que calificó a la iniciativa presidencial de regresiva.

El experto internacional Dong Nguyen aportó que las autoridades electorales deben contar con la función de generar legitimidad para aquellas personas que resultan electas mediante las reglas acordadas por las y los participantes, y que el núcleo de la legitimidad es la credibilidad, el cual es un elemento que deben tener dichas autoridades.

Al responder una pregunta, Marco Antonio Baños añadió a su argumento que los OPLE se encargan, además, de llevar a cabo los procesos electorales mediante sistemas normativos de usos y costumbres aplicados a las comunidades indígenas o pueblos originarios, y remató su participación al describir que el uso del voto electrónico sería una opción para reducir los costos de las elecciones y los procesos participativos, ya que

se elimina el uso de boletas y de papelería de actas, entre otros elementos que encarecen las elecciones y los procesos participativos.

Por último, comentó que los OPLE también necesitarían reforzar aspectos como la garantía de los procesos de reclutamiento de las personas servidoras públicas y concluyó con la reafirmación de un presupuesto adecuado para los entes electorales locales, sobre todo respecto a su función de organizadores de ejercicios de democracia participativa, a fin de que no suceda el problema que suscitó el presupuesto de la revocación de mandato, el cual causó que no se tuviera la cantidad de casillas necesarias en el territorio nacional.

Foro 18-A. Mecanismos de Democracia Participativa

Realizado el 18 de agosto de 2022, este foro se centró en los mecanismos de democracia participativa; sus ponentes fueron Greta Lucero Ríos Still, fundadora de Ollín, A. C.; Edgar Francisco Hernández Cervantes, aspirante a consejero presidente del Consejo General del OPLE de Sinaloa, y Dong Nguyen Huu, observador electoral internacional. El periodista Javier Solórzano Zinser fungió como moderador.

En su primera intervención, Greta Ríos mencionó que la opción del voto electrónico sería una alternativa para simplificar la jornada electoral y sus costos. Edgar Hernández refirió que el recurso que reciben los partidos políticos en años no electorales se dirija hacia la aplicación de los mecanismos de democracia participativa, a fin de que se realicen con mayor frecuencia.

Dong Nguyen aportó que la participación en la democracia es fundamental, pero que debe estar muy relacionada con la educación cívica y enseñarse en el sistema educativo para formar a las niñas y los niños de 5 o 6 años de edad, pues son la futura ciudadanía de México. Greta Ríos continuó en esa línea al ver a la democracia más allá de lo electoral, en la que es necesario estar informados para participar y convertirse en “ciudadanos capaces de discernir y de analizar información que es compleja” (Foro 18-A. Mecanismos de Democracia Participativa, 2022, p. 23).

Ríos describió que la planeación es importante y puso el ejemplo de Suiza, donde se establece que habrá cuatro referendos o consultas al año y que a toda la ciudadanía le llega un pequeño libro con la información necesaria para que pueda decidir su voto. Así, considera que, si se abren más posibilidades de participación de esta, se construye una cultura democrática más sólida, lo que permitirá una participación más natural.

Edgar Hernández acotó que las figuras de revocación de mandato y consulta popular son nuevas en México y que, en su puesta en marcha, contaron con algunos obstáculos;

no obstante, el hecho de llevarlas a cabo —igual que el parlamento abierto en el que expuso sus ideas— representa un salto de calidad en la democracia del país.

Foro 19-A. Legislación Electoral Única

Celebrado el 22 de agosto de 2022, este encuentro contó con la participación de Matías Chiquito Díaz de León, académico de la UNAM; Armando Cruz Hernández, visitador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Marco Antonio Reyes Anguiano, coordinador de asesores del INE; María Luisa Oviedo Quezada, académica de la Universidad La Salle, y Raúl Ávila Ortiz, académico de la Escuela Judicial Electoral del TEPIF. La moderación corrió a cargo de la diputada Graciela Sánchez Ortiz, presidenta de la Comisión de Reforma Político-Electoral. La discusión se centró en

la estandarización de los procesos de elección locales de todas y cada una de las entidades de la República Mexicana, así como de los procedimientos sancionadores en la misma materia, las causas de nulidad y la fiscalización de los recursos. De igual manera, de la capacitación de funcionarios inhibiendo la duplicidad de funciones y reduciendo costos de mantenimiento y operativos. (Foro 19-A. Legislación Electoral Única, 2022, p. 129)

Matías Chiquito mencionó que es urgente una legislación electoral única, mas no la desaparición de los institutos electorales locales. La primera premisa fue argumentada al precisar que, desde la creación del INE, han existido contradicciones entre los acuerdos emitidos por el Consejo General del INE y las leyes electorales estatales, razón por la que se evidencia que una legislación única abonaría a evitar estas fricciones y fortalecería a los institutos locales.

Armando Cruz abogó que la legislación única en materia de delitos electorales debería contener también las ilegalidades cometidas en procesos participativos, a fin de dotarlos de mayores herramientas de certeza. Por su parte, Marco Antonio Reyes se mostró a favor de conservar los OPLE, pero mantener las funciones y el personal operativo reducido en tiempos no electorales.

María Luisa Oviedo propuso la existencia de una homologación para las percepciones del personal que labora en los institutos locales; como ejemplo, expuso que en Chihuahua se gana más de \$100,000, mientras que en Tlaxcala los sueldos oscilan entre los \$50,000 y \$70,000. Añadió que la concentración de poder en un órgano nacional dejaría en desventaja a los municipios y los grupos étnicos, pues, desde el centro, se dirigiría el control hacia lo local con desconocimiento real de las necesidades de los pobladores.

Foro 20. Eliminación de los Organismos Públicos Locales Electorales y de los Tribunales Locales

Este foro se llevó a cabo el 25 de agosto de 2022 y contó con la asistencia de Arturo Espinosa Silis, consultor en temas electorales; Mariana Calderón Aramburu, ex consejera electoral; Eric Guerrero Luna, asesor de representación partidista ante el Consejo General del INE; Paula Ramírez Höhne, consejera presidenta del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco; Beatriz Adriana Camacho Carrasco, consejera presidenta de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León; Mireya Gally Jordá, científica; Raymundo Wilfrido López Vásquez, magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca; Brenda Canchola Elizarraraz, consejera presidenta del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato; Sergio Arturo Guerrero Olvera, magistrado de la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, y Grisel Muñoz Rodríguez, consejera presidenta del Instituto Electoral del Estado de Querétaro. La actividad fue moderada por José Omar Sánchez Molina.

Arturo Espinosa abogó por la permanencia de los OPLE debido a la particularidad del sistema electoral mexicano de contar con dos niveles de autoridades, a saber, el nacional y el local, por lo que sugirió la homologación de los criterios presupuestales, una mejora regulatoria en el interior de los OPLE y la revisión del ejercicio del gasto y el modo en que se rinden las cuentas.

Eric Guerrero introdujo en el debate la función de los OPLE para implementar la democracia participativa, al alegar que aquellos no deben ser temporales, sino permanentes a fin de garantizar su aplicación. Beatriz Adriana Camacho expuso que cada OPLE diseña sus propias acciones de comunicación y cultura cívica, atendiendo a “la realidad social, económica, política, cultural y demográfica de su estado” (Foro 20. Eliminación de los OPLES, 2022, p. 233), con hincapié en que dichos organismos locales son los responsables de la preparación, el desarrollo y el cómputo de los mecanismos de participación ciudadana, lo cual es complementario de las funciones de la democracia representativa.

En relación con lo anterior, Raymundo López comentó que la justificación para desaparecer un ente público es que caiga en la inutilidad, lo cual no acontece con los OPLE; expuso el caso de Oaxaca, donde sus 10,000 comunidades indígenas llevan a cabo elecciones mediante su sistema normativo indígena, lo cual es distinto a como se aplica en otras entidades.

Paula Ramírez concluyó la ponencia al mencionar que los OPLE, en conjunto, realizaron un documento denominado *Aportaciones para la discusión de una reforma político-electoral desde las entidades de la república. Un planteamiento de los Organismos Públicos Locales Electorales* (Asociación de Instituciones Electorales de las Entidades

160

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 141-169.

Federativas, 2022) en el que se plasmó la trascendencia de sus funciones para abogar por su permanencia; ejemplificó que los OPLE elaboran las consultas indígenas para llevar a cabo el derecho constitucional de autogobierno de las comunidades originarias, como en el caso de Michoacán, que en 2021 organizó 10 consultas y, al momento de la realización del foro, llevaban cinco.

En el siguiente apartado se retomará el contenido del documento *Aportaciones para la discusión de una reforma político-electoral desde las entidades de la república. Un planteamiento de los Organismos Públicos Locales Electorales* para describir el escenario de la democracia participativa en el ámbito local.

Contexto de la democracia participativa en el ámbito local

En el presente apartado se abordará la forma como se presenta la democracia participativa en las entidades federativas. Para ello, se expondrá lo descrito en el documento *Aportaciones para la discusión de una reforma político-electoral desde las entidades de la república. Un planteamiento de los Organismos Públicos Locales Electorales* y se sintetizarán los mecanismos participativos de los estados a partir de las leyes locales que los regulan. El material en comento fue elaborado por la Asociación de Instituciones Electorales de las Entidades Federativas, organismo que agrupa a los 32 OPLE.

Figura 2. Logotipo de la Asociación de Instituciones Electorales de las Entidades Federativas



Fuente: Asociación de Instituciones Electorales de las Entidades Federativas (2022).

Este documento se presentó en los Foros de Parlamento Abierto para la Reforma Electoral y se pueden identificar puntualmente tres aportes relacionados con la democracia participativa.

1. Premisas fundamentales del federalismo electoral en México. Este aspecto se refiere a que la propuesta de un modelo centralista no lograría el ahorro presupuestal, y ese criterio es contrario al enfoque federalista que tiene el sistema nacional electoral actual. Así, es enfática la premisa que indica que “los estados son libres y soberanos para definir las instituciones y leyes que regulan su convivencia y su vida política interior” (Asociación de Instituciones Electorales de las Entidades Federativas, 2022, p. 5). También refiere que, desde los estados, se han llevado a cabo avances en la ampliación de los derechos político-electorales, como el ejercicio de mecanismos de democracia participativa y el desarrollo de la urna electrónica.

2. Consultas indígenas. Como parte de las funciones que desempeñan los OPLE fuera de los procesos electorales, se encuentra la organización de consultas a comunidades indígenas en torno a dos aspectos: su cambio de régimen al sistema normativo de usos y costumbres y la administración directa de los recursos públicos que les corresponden. Tales ejercicios cuentan con las etapas de

reuniones informativas con diversas autoridades tradicionales y gubernamentales; acuerdos preliminares sobre qué, cómo y a quién consultar; difusión de la consulta por distintos medios en lengua originaria; además del desarrollo de la jornada consultiva y el levantamiento de actas con resultados. (Asociación de Instituciones Electorales de las Entidades Federativas, 2022, p. 33)

En el mapa 1 se aprecian las entidades federativas que realizan estas consultas para lograr el objetivo de beneficiar a las comunidades originarias históricamente vulnerables.

Mapa 1. Entidades que realizan consultas a pueblos originarios



Fuente: Asociación de Instituciones Electorales de las Entidades Federativas (2022, p. 33).

3. Mecanismos de participación ciudadana. En este apartado del texto, los OPLE son los responsables de ejecutar los mecanismos de participación ciudadana que regulan las leyes locales y de las etapas que los conforman; *grasso modo*, son la preparación, el desarrollo, el cómputo y la publicación de los resultados. Es autocrítica al mencionar que existe una diferencia entre cada entidad federativa respecto a la experiencia de aplicación de dichos procesos, donde hay localidades con más tradición que otras, pero reconocen la importancia de que se lleven a cabo cada vez más, a fin de que estos ejercicios se conviertan en “canales a través de los cuales se procesan inconformidades, se manifiestan exigencias y se proponen soluciones a los problemas comunes” (Asociación de Instituciones Electorales de las Entidades Federativas, 2022, p. 35).

Conforme a esta última aportación, es pertinente identificar cuál es el escenario de cada entidad federativa respecto de estos mecanismos, debido a que todos han cursado distintos caminos para desarrollar la participación ciudadana, lo cual se refleja en la denominación de su organismo electoral local, su ley reglamentaria y los mecanismos que ahí se llevan a cabo.

En cuanto a la denominación de cada OPLE, hay variaciones en sus nombres; por ejemplo, está el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco; la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León; el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, o el Instituto Estatal Electoral del Estado (de Puebla). Esto lleva a pensar que algunos organismos están limitados en su accionar en el ámbito electoral, pues aquellos que cuentan con el complemento *y de participación ciudadana* tendrían la facultad de aplicar los mecanismos participativos; sin embargo, esto no sucede, por ejemplo, con el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, ya que lleva a la práctica la Ley de Consultas Ciudadanas, la cual regula cinco mecanismos. Pese a la variación en la denominación, lo que repercute en la posibilidad de ampliar la participación y la puesta en marcha de los mecanismos es que exista una Ley de Participación Ciudadana que establezca las reglas, los requisitos y la cantidad de ejercicios por realizarse en la entidad federativa.

Al respecto, los ejemplos más notorios se dan en Chihuahua, Jalisco, Morelos o Ciudad de México, donde están reglamentados más de 10 mecanismos de participación ciudadana. Por su parte, entidades como Estado de México, Hidalgo, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas cuentan con dos —para el caso del primero— y tres mecanismos, que son los números más bajos. El caso de Campeche es especial, ya que no cuenta con ningún mecanismo al no tener Ley de Participación Ciudadana ni estar dentro del texto constitucional, circunstancia que también ocurre con Puebla, donde tampoco se cuenta con una Ley de Participación Ciudadana, no obstante, sí tiene un referéndum, una iniciativa ciudadana y un plebiscito.

El cuadro 3 muestra una radiografía general acerca de cuántos y cuáles son los mecanismos que se pueden llevar a cabo en cada entidad federativa:

Cuadro 3. Mecanismos de participación previstos en las entidades federativas

Mecanismos de participación ciudadana	Estados																																Total			
	Aguascalientes	Baja California	Baja California Sur	Campeche	Coahuila	Colima	Chapas	Chihuahua	Ciudad de México	Durango	Guanajuato	Guerrero	Hidalgo	Jalisco	Estado de México	Michoacán	Morales	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca	Puebla	Queretaro	Quintana Roo	San Luis Potosí	Sinaloa	Sonora	Tabasco	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz	Yucatán	Zacatecas				
Referéndum	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	29	
Iniciativa ciudadana / Iniciativa popular	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Plebiscito	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Consulta popular y/o ciudadana	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Audencia pública			1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13	
Revocación de mandato	1	1					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Presupuesto participativo	1	1			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	8	
Cabildo abierto	1						1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5	
Difusión pública		1							1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5	
Colaboración ciudadana		1						1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5	
Control/ras ciudadanas o social		1						1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5	
Consulta vecinal																						1													1	
Rendición de cuentas								1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3
Recorridos de los presidentes municipales / jefes delegacionales								1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3
Asamblea ciudadana																																				3
Comités ciudadanos	1																																			1

Conclusiones

Después de haber dado a conocer esta información, es posible reflexionar el camino de la democracia participativa en México a partir de las opiniones vertidas en las iniciativas de reforma electoral y en los argumentos de las personas expertas en la materia e integrantes de la academia. En el ámbito federal, la puesta en marcha de ejercicios de consulta popular y de revocación de mandato abrieron la puerta para que se visualizaran estos mecanismos y, con ello, el interés de la ciudadanía para llevarlos a cabo a escala local, sobre todo si en sus entidades federativas existe el respaldo de la ley local para implementarlos. También se hizo hincapié en que la democracia participativa va más allá del ejercicio electoral; de ahí que entidades como Jalisco tengan un sistema—denominado Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco—cuya finalidad sea ampliar el ejercicio de los derechos políticos, aunque en Puebla y Campeche no se tengan leyes de participación ciudadana, por lo que quedan rezagados en ese objetivo, lo cual es una situación que, en lo particular, se debe resolver en ambas entidades.

La iniciativa propone una legislación electoral única al integrar los mecanismos de participación ciudadana. En los foros se habló a favor y en contra de homologarlo de esa manera, pero con una concepción desde la perspectiva electoral, en la que es más factible que haya litigios; de ahí que se presentaran discrepancias entre leyes e instituciones federales y locales. Sin embargo, en el ámbito de los mecanismos de participación, estos atienden a circunstancias propias de cada entidad federativa, lo cual no hace tan viable la existencia de un solo organismo que lleve a cabo los ejercicios de participación, sujeto a una sola legislación. Por esta razón, uno de los argumentos que esgrimen los integrantes de los OPLE, en su documento colectivo, es la defensa del federalismo para salvaguardar las características de cada entidad en relación con su conformación étnica, demográfica y cultural.

Uno de los puntos que establece la iniciativa presidencial es el aspecto del presupuesto destinado a los OPLE, cuyo documento establece que la desaparición de los organismos públicos locales electorales representa un ahorro importante de recursos, aunque en su cuadro no desglosa que, del presupuesto anual otorgado, aproximadamente 22 % corresponde a gasto operativo, pago de estructura y de nómina—como lo explicó Oswaldo Chacón en el parlamento abierto—, lo cual implica que puede ser posible mantener a los OPLE para que coadyuven en la organización de los procesos electorales y, sobre todo, para llevar a cabo los mecanismos de participación ciudadana a escala local. Incluso, se puede tomar la idea expresada en el parlamento abierto respecto a homologar los salarios del funcionariado de esos organismos, a fin de mantener una base específica del presupuesto por asignar en cuanto a su gasto operativo.

En esa tesitura, las personas representantes de los OPLE, además de defender y argumentar en el parlamento abierto la importancia de mantener sus organismos, también pudieron proponer ideas, como el uso de la tecnología para la urna electrónica con el objetivo de reducir los costos operativos, con lo que se contrargumenta lo descrito en la iniciativa presidencial, pero se toma lo reseñado en la iniciativa del Partido del Trabajo respecto al fundamento legal para el uso de la urna y el voto electrónicos al citar lo resuelto por la SCJN.²

Otro aspecto que se encuentra en el análisis es que la propuesta de que existan estructuras temporales de los órganos electorales atenta contra la viabilidad de la profundización del ejercicio democrático, debido a que existen mecanismos contingenciales —es decir, hay una probabilidad de que no se lleven a cabo— como el referéndum revocatorio de mandato, el plebiscito y los referendos en los ámbitos de leyes y constitucional; no obstante, existen otros que son de tracto sucesivo —es decir, que se realizan continuamente— como el presupuesto participativo, la contraloría social o la audiencia pública, entre otros, lo que significa que se requiere la disponibilidad de personal suficiente para que se materialicen estos mecanismos, aunque es claro que, de conservar dicho personal, será más ágil la preparación y la puesta en marcha de los otros mecanismos cuando se requiera ejecutarlos.

En suma, se advierte que las iniciativas no ahondaron en la ejecución de las propuestas de fondo que permitieran que la participación ciudadana pueda llevarse a cabo de forma asidua en el país y que, por el contrario, la realidad expuesta en el cuadro 3 describe las notorias diferencias que existen entre las entidades, donde en unas se ha valorado más la posibilidad de celebrar estos ejercicios, mientras que en otras es poca o nula la posibilidad, dado que no hay condiciones legales e institucionales. Así, la iniciativa presidencial de reforma electoral dio pie a realizar esta reflexión; lo que sigue es mantener la discusión respecto a la importancia de que se puedan llevar a cabo los mecanismos de democracia participativa en el ámbito federal, pero, sobre todo, a escala local.

² Como ejemplo, en un foro acerca de democracia directa celebrado el 26 de abril de 2023, un representante del organismo público local electoral de Chihuahua mencionó que en esa entidad se llevó a cabo un ejercicio de consulta ciudadana con 188 casillas, con dos urnas electrónicas por casilla, lo cual tuvo un costo menor al presupuestado; sin embargo, no refirió cifras para comparar.

Referencias

- Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se aprueban los Foros del Parlamento Abierto de la Reforma Electoral. (2022, 21 de julio). *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados. <https://reformaelectoral2022.diputados.gob.mx/docts/Acuerdo.pdf>
- Asociación de Instituciones Electorales de las Entidades Federativas. (2022). *Aportaciones para la discusión de una reforma político-electoral desde las entidades de la república. Un planteamiento de los Organismos Públicos Locales Electorales*. <https://www.aieef.mx/>
- Barber, Benjamín. (2004). *Democracia fuerte. Política participativa para una nueva época*. Almuzara.
- Cameron, Maxwell A., Hershbergh, Eric, y Sharpe, Kenneth E. (eds.) (2019). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México.
- Celestino Rosas, Araceli. (2022). Iniciativa de reforma en materia electoral. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2022/Junio/12/2913-Es-necesario-incluir-en-la-ley-la-revocacion-de-mandato-para-los-integrantes-de-ayuntamientos-Araceli-Celestino>
- Foro 17. Sustitución de INE por INEC. (2022). Foros de Parlamento Abierto para la Reforma Electoral. Tomo III. Cámara de Diputados. https://reformaelectoral2022.diputados.gob.mx/docts/LB/Tomo_3.pdf
- Foro 18-A. Mecanismos de Democracia Participativa. (2022). Foros de Parlamento Abierto para la Reforma Electoral. Tomo IV. Cámara de Diputados. https://reformaelectoral2022.diputados.gob.mx/docts/LB/Tomo_4.pdf
- Foro 19-A. Legislación Electoral Única. (2022). Foros de Parlamento Abierto para la Reforma Electoral. Tomo IV. Cámara de Diputados. https://reformaelectoral2022.diputados.gob.mx/docts/LB/Tomo_4.pdf
- Foro 20. Eliminación de los OPLES. (2022). Foros de Parlamento Abierto para la Reforma Electoral. Tomo IV. Cámara de Diputados. https://reformaelectoral2022.diputados.gob.mx/docts/LB/Tomo_4.pdf
- Foros de Parlamento Abierto para la Reforma Electoral, Cámara de Diputados. [s. f.]. <https://reformaelectoral2022.diputados.gob.mx/iniciativas.html>
- Ginsborg, Paul. (2010). *Así no podemos seguir. Participación ciudadana y democracia parlamentaria*. Los Libros del Lince.
- Iniciativa Movimiento Ciudadano. (2022). *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2022/mar/20220315-V.html#Iniciativa26>
- Iniciativa Partido del Trabajo. (2022). *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-V.pdf#page=2>

- Iniciativa Presidencia de la República. (2022). *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. (2019). <https://www.iecm.mx/www/sites/LPCCM/index.html>
- López Obrador, Andrés Manuel. (2022). III. Unificación de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccional y extinción de los organismos públicos locales y los tribunales electorales de las entidades federativas (artículos 41, 73, 99, 105, 110, 111, 116, y 122 CPEUM). En *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (pp. 8-13). Cámara de Diputados. <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf#page=2>
- Pérez Segura, Laura Imelda. (2022a). Iniciativa de reforma en materia de accesibilidad de participación ciudadana. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2022/ene/20220119-II.html#Iniciativa15>
- Pérez Segura, Laura Imelda. (2022b). Iniciativa de reforma en materia de ratificación de mandato. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2022/ene/20220119-II.html#Iniciativa15>
- Pogrebinschi, Thamy. (2019). La voz institucionalizada en las democracias de América Latina. En Cameron, Hershberg y Sharpe (eds.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (pp. 337-361).
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling alone: the collapse of revival of American community*. Simon and Schuster.
- Revuelta Vaquero, Benjamín, y Patrón Sánchez, Fernando (coords.). (2010). *Democracia participativa: visiones, avances y provocaciones*. Instituto Nacional Electoral; Universidad de Guanajuato; Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Valdés Zurita, Leonardo. (2010). Presentación. En Revuelta y Patrón (coords.), *Democracia participativa: visiones, avances y provocaciones* (pp. 7-9).
- Vázquez Piña, Verónica. (2010). Elementos para la democracia participativa en México. Un enfoque sociopolítico. En Revuelta y Patrón (coords.), *Democracia participativa: visiones, avances y provocaciones* (pp. 297-314).



Chatbots como herramientas de transformación digital en materia de transparencia para instituciones electorales

*Chatbots as tools
for digital transformation
on transparency for electoral
institutions*

Alan Fernando Martínez Reyes (México)*

Fecha de recepción: 2 de mayo de 2023.

Fecha de aceptación: 1 de marzo de 2024.

* Licenciado en Relaciones Internacionales. Maestro en Gestión e Innovación Pública. Especialista en democracia y participación ciudadana. alanfer931@gmail.com.

RESUMEN

Las solicitudes de información son peticiones realizadas por la ciudadanía a los sujetos obligados acerca de datos que hayan creado u obtenido en el ejercicio de sus funciones y que se encuentran en su posesión o su control. Aun con los avances que hay para hacer más accesible este derecho en materia de transparencia, la gran mayoría de las personas no requiere información por estos medios.

El presente artículo plantea la posibilidad de implementar, en las instituciones electorales de México, chatbots en sus redes sociales digitales como herramientas de *marketing* conversacional para atender ciertas solicitudes de información de manera inmediata.

En el marco de los principios postulados de gobierno abierto, se propone que estas instituciones generen mayor confianza y legitimidad si implementan estrategias de transparencia proactiva que faciliten el derecho a la información de la ciudadanía.

PALABRAS CLAVE: acceso a la información, confianza ciudadana, chatbots, gobierno abierto.

ABSTRACT

Requests for information are inquiries made by citizens to obligated entities concerning information generated or obtained by these entities in the course of their official duties, and which is in their possession or under their control. Despite efforts to make this right to transparency more accessible, the vast majority of individuals do not utilize these channels to seek information.

This article proposes the implementation of chatbots on the digital social networks of electoral institutions in Mexico as conversational marketing tools to address certain information requests promptly.

Within the framework of open government principles, it is suggested that these institutions could enhance trust and legitimacy by adopting proactive transparency strategies that facilitate citizens' right to access information.

KEYWORDS: access to information, public confidence, chatbots, open government.

172

Introducción

En los últimos años, y de manera casi generalizada, las democracias latinoamericanas han pasado por una constante y creciente desafección ciudadana,¹ la cual, invariablemente, ha minado la confianza y la legitimidad del régimen en turno. Esta debilidad en el espacio público se ha traducido en estados de derecho endebles y en instituciones públicas frágiles, vulnerables a cualquier atisbo de autoritarismo. De ahí la necesidad de reflexionar y replantear diversas estrategias que puedan ir resarcido la credibilidad de la ciudadanía.

La transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas, en tiempos recientes, han permitido aumentar los votos de confianza de la ciudadanía, lo que ha ocasionado, a la vez, que se acerquen y se involucren en su comunidad. Una sociedad que cuenta con información fidedigna, oportuna y comprensible es más proclive a participar activamente en el espacio público, así como a discutir, evaluar, exigir y hasta denunciar con argumentos cuando las instituciones incumplen sus obligaciones.

En ese sentido, el acceso a la información pública es un derecho fundamental que robustece la legitimidad en el régimen democrático, al proveer herramientas que aumentan la capacidad de la ciudadanía para valorar, de manera más objetiva, el desempeño de las instituciones.

Referido lo anterior, los organismos públicos locales electorales (OPLE) —instituciones encargadas de organizar los procesos comiciales y de participación ciudadana en el ámbito local— son sujetos obligados a hacer pública y accesible toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en su posesión.

Con esto presente, desde 2002 la normatividad ha establecido un procedimiento formal para que la ciudadanía recabe información clara, vasta y oportuna: las solicitudes de información pública. No obstante, estudios como la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020) reportan que la mayoría de las personas no solicita información por las vías institucionales porque creen que no es necesario, por falta de tiempo, por desconocimiento, por desconfianza o por falta de accesibilidad. Del mismo modo, según los estudios, un número importante de personas considera que soli-

¹ La desafección entendida como “el sentimiento subjetivo de impotencia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, los políticos y las instituciones democráticas que genera un distanciamiento y alienación respecto a éstos, y una falta de interés en la política y en los asuntos públicos, pero sin cuestionar el régimen democrático” (Torcal y Montero, 2006).

citar información es un procedimiento complicado, que no se entrega a tiempo o que no es de fácil acceso.

Sin dejar de reconocer los avances realizados en la materia, se evidencia que el procedimiento de atención a las solicitudes de información no ha tenido una evolución significativa, acorde con los avances tecnológicos del momento. Convendría, entonces, valorar sus posibles áreas de oportunidad con el objetivo de hacer más accesible este derecho para la ciudadanía actual, acostumbrada a la inmediatez y la simplicidad.

Marco teórico

El acceso a la información pública es un derecho fundamental, como lo establece el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), al referir que “toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6, 2021).

En 2002 se publicó la ley en materia de acceso a la información de carácter gubernamental, como resultado de largos esfuerzos iniciados a fines de la década de 1970 (Gamboa *et al.*, 2007). Desde esta primera legislación se establecieron las bases del procedimiento de las solicitudes de acceso a la información pública, las cuales se podrían definir como escritos que las personas presentan por algún medio señalado en la normatividad con el fin de requerir información atinente a la institución o alguno de sus fines, sin que sea necesario acreditar personalidad, interés, causas por las que se presenta la solicitud o los fines a los que habrán de destinarla.

A dos décadas de su incorporación, y con el avance de las tecnologías, valdría la pena replantearse si existen áreas de oportunidad que puedan hacer más accesible a la ciudadanía el acceso a la información pública. En ese sentido, el artículo 56 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública refiere que

los Organismos garantes emitirán políticas de transparencia proactiva [...] diseñadas para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo la presente Ley. Dichas políticas tendrán por objeto, entre otros, promover la reutilización de la información que generan los sujetos obligados, considerando la demanda de la sociedad, identificada con base en las metodologías previamente establecidas. (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 56, 2021)

Esta ley menciona en el artículo 57 que “la información publicada por los sujetos obligados, en el marco de la política de transparencia proactiva, se difundirá por los medios y formatos que más convengan al público al que va dirigida” (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 57, 2021). De esta forma, en 2019 el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales aprobó diversas políticas generales para la difusión de información pública mediante el uso de las redes sociodigitales, cuyos objetivos fueron fijar las premisas que identifiquen los casos en que se difunda la información pública mediante dichos canales.

No se omite mencionar que, para los fines particulares de este trabajo, se entenderá por redes sociodigitales:

[Los] servicios prestados a través de Internet que permiten a los usuarios generar un perfil, desde el que hacer públicos datos e información personal y que proporcionan herramientas que permiten interactuar con otros usuarios y localizarlos en función de las características publicadas en sus perfiles. (Instituto Nacional de Tecnología de la Comunicación y Agencia Española de Protección de Datos, 2009)

Planteamiento del problema

Desde hace años, una de las principales preocupaciones en el campo de las democracias latinoamericanas es la desafección ciudadana hacia las instituciones públicas. Cada vez más la ciudadanía se siente desencantada por la baja o nula representación que encuentra en estos organismos y su actuación.

Estudios como el Latinobarómetro (2021) sostienen que América Latina registra 20 puntos porcentuales menos de confianza en las instituciones elegidas por voto popular comparada con Asia, África, los países árabes y Eurasia. En el caso particular de las autoridades electorales, las mexicanas y los mexicanos confían más en ellas (36.0 %) que el promedio latinoamericano (31.0 %).

La Encuesta Nacional de Cultura Cívica (2020) confirma lo anterior al mostrar que, en el ámbito nacional, 59.6 % tiene mucha o algo de confianza en el Instituto Nacional Electoral (INE), tan solo por debajo del Ejército, la Marina y la Guardia Nacional. Al respecto, Abraham Paniagua, Ignacio Camargo y José Eduardo Borunda refieren lo siguiente: “El sistema político democrático mexicano enfrenta una crisis de representación que produce desánimo ciudadano, el cual se refleja en los niveles de abstencionismo, en el desinterés por los asuntos públicos y en la generación de gobiernos carentes de legitimidad” (Paniagua *et al.*, 2015).

En ese sentido, ante la evidente crisis de confianza y legitimidad en las instituciones públicas, se plantea la siguiente interrogante: ¿qué estrategia pueden utilizar las autoridades electorales para recuperar la confianza de la ciudadanía?

Hipótesis y metodología

Este artículo se presenta como un estudio explicativo que comprende las etapas elementales de una investigación; en ella, se estableció una perspectiva general de las herramientas del *marketing* digital, específicamente del *marketing* conversacional.

Derivado de un exhaustivo análisis de la literatura y de un estudio teórico de las redes sociodigitales de las autoridades administrativas electorales del país, se plantea como hipótesis que las autoridades electorales, particularmente los OPLE, generarán mayor confianza y legitimidad frente a la ciudadanía si implementan estrategias que las vuelvan cercanas y transparentes, pero también eficientes en cuanto a la atención de sus demandas. La metodología utilizada en este trabajo es mixta y su diseño es no experimental; es decir, se basa en la observación de los fenómenos tal y como se presentan en su contexto natural.

Accesibilidad del derecho a la información pública

En los últimos 30 años, el derecho de acceso a la información pública ha ido consolidándose de manera paulatina, hasta erigirse en un valor indispensable para evaluar la calidad de una democracia.

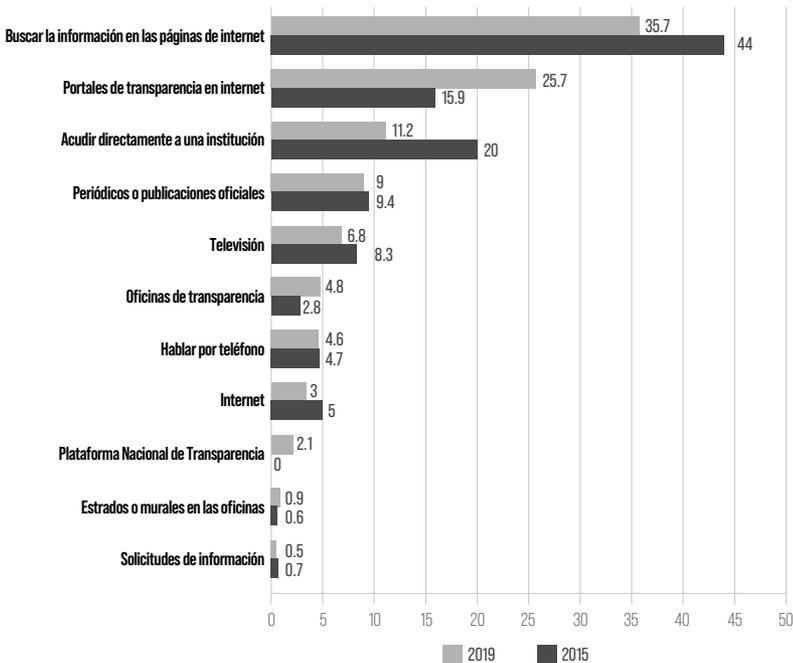
La reforma de 2014 en materia de transparencia reconoció la importancia del acceso a la información pública como un derecho fundamental. No obstante, a pesar de los evidentes esfuerzos por hacer más accesible dicha información, sigue habiendo distintas limitantes que imposibilitan el establecimiento de una sociedad informada; por ejemplo, el desconocimiento o la complejidad de los procedimientos formales para solicitarla.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020), solamente 3.6 % de la población ha realizado alguna vez una solicitud formal de información. Los motivos por los que la ciudadanía no la lleva a cabo pueden ser muy distintos: 44.0 % manifestó no haberla realizado porque “no había necesidad”; 23.7 %, “por falta de tiempo”; 18.9 %, “por desconocimiento”; 3.1 %, “por desconfianza”; 2.3 %, “por falta de accesibilidad”,

y 2.2 %, “por otro motivo”. Además, 48.4 % de la población considera que obtener información gubernamental es “difícil” o “muy difícil”.

Por su parte, si se particularizan los medios o mecanismos que la población identifica para obtener información de carácter gubernamental, la gráfica 1 los muestra de la siguiente manera.

Gráfica 1. Medio que la población identifica para obtener información de gobierno



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020).

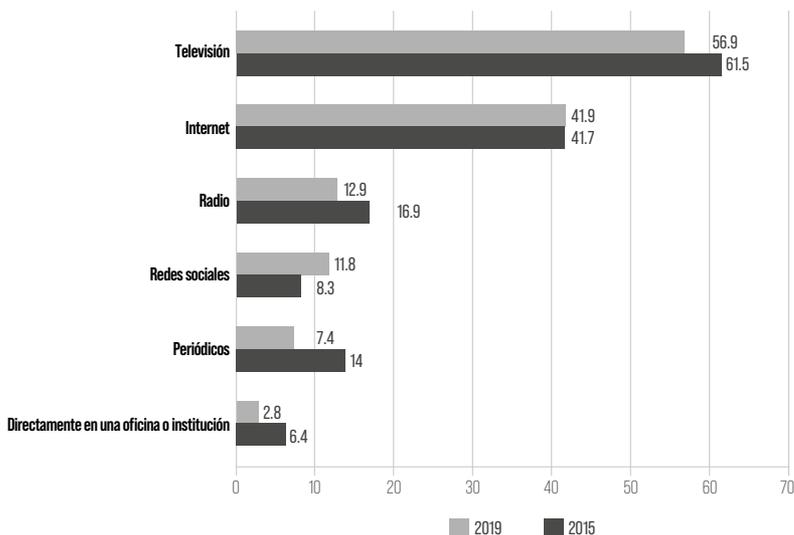
Se observa, entonces, que las solicitudes de información son la vía que menos identifica la ciudadanía para conocer acerca de algún asunto gubernamental. Llama la atención que la población identificó más como medios para recibir información las páginas de internet, la televisión o solo internet en 2015 que en 2019.

Por su parte, únicamente 34.8 % de la población que formalmente solicitó información a una institución de gobierno manifestó sentirse “muy satisfecha” con la que le fue proporcionada. La gran mayoría de la ciudadanía describió la respuesta a su consulta

como “útil”, seguida de los siguientes rubros en orden descendente: “confiable”, “vigente o actual”, “no contradictoria con otra información”, “completa”, “clara y entendible”, “entregada a tiempo” y, en último lugar, “de fácil acceso”.

Si se habla de las preferencias para obtener información gubernamental, en 2019 hubo un incremento de personas que prefirieron recabarla por internet y redes sociales respecto a 2015. Por otra parte, los medios tradicionales, como la televisión, el radio y los periódicos, reportaron una disminución, como se muestra en la gráfica 2.

Gráfica 2. Preferencias en la obtención de información que genera el gobierno^A



^A Se excluyen algunos rubros para que la información del cuadro sea idónea con el propósito del presente trabajo.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020).

Analizando las estadísticas, se concluye de manera general lo siguiente:

- 1) La mayoría de las personas encuestadas no solicita información pública por las vías institucionales.
- 2) La mayoría de las personas encuestadas no solicita información porque cree que no es necesario, por falta de tiempo, por desconocimiento, por desconfianza y por falta de accesibilidad.

- 3) Casi la mitad de las personas encuestadas cree que obtener información es complicado.
- 4) El mecanismo que menos identifican las personas encuestadas para obtener información gubernamental es el de las solicitudes de acceso a la información.
- 5) Solo un tercio de las personas encuestadas que solicitan información se siente muy satisfecho.
- 6) Las personas encuestadas que recibieron información piensan que es confiable, vigente o actual, pero consideran que no se entrega a tiempo y que no es de fácil acceso.
- 7) La mayoría de las personas encuestadas prefiere recibir información por internet o redes sociodigitales que por los medios tradicionales (televisión, radio o periódicos).

Lo anterior confirma las tendencias que sostienen que la ciudadanía prefiere obtener información mediante las plataformas digitales que por las vías institucionales tradicionales. Para ello, sería de gran utilidad entender los medios y el modelo de comunicación de la sociedad de este tiempo.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (2022) presentaron en la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares que en 2021 se reportó un incremento de 4.1 puntos porcentuales (75.6 %) el número de personas usuarias de internet en comparación con las estadísticas de 2020 (71.5 %). Además, 89.2 % de las personas usuarias se conectó todos los días de la semana, mientras que 10.8 % lo hizo al menos una vez a la semana. Las personas usuarias utilizan internet para comunicarse (93.8 %), seguido de la búsqueda de información (89.9 %) y acceder a redes sociales (89.8 %). Asimismo, la interacción con el gobierno por internet pasó de 28.0 % en 2017 a 42.3 % en 2021.

Por su parte, el 18. ° *Estudio sobre los hábitos de personas usuarias de internet en México 2022* complementa dicha información describiendo que 95.0 % de las personas usuarias de internet cuenta con al menos una plataforma de red social o mensajería instantánea. También refiere que, entre las personas usuarias que mantienen una cuenta activa, WhatsApp, Facebook y YouTube son las de mayor uso. En este caso, WhatsApp sería la plataforma más conocida, mientras que Facebook es la que cuenta con mayor reconocimiento como primera mención en una lista de distintas redes sociales (Asociación de Internet.mx, 2022).

Estas predisposiciones hacia la esfera digital muestran una señalada tendencia que, de cierta manera, se contrapone con la aparente rigurosidad institucional que supone el procedimiento de acceso a la información, como lo estipula el título séptimo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Si se indaga

con detenimiento, se podrían advertir tres elementos que, cuando menos, no incentivan el interés de las personas por solicitar información pública: los medios, los requisitos y los plazos.

En primer lugar, los medios por los cuales se puede solicitar información, establecidos por la normatividad, son la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), el correo electrónico, el correo postal, la mensajería, el telégrafo o verbalmente. Pese a que se considera el uso de internet para acceder a la PNT o el correo electrónico, quizá podría resultar más efectivo potenciar el uso de las solicitudes de información mediante espacios en los que las personas están predispuestas a pasar la mayor parte del tiempo, como las redes sociodigitales.

En segundo lugar, los requisitos que se piden para solicitar la información son “nombre”, “domicilio o medio para recibir notificaciones”, “descripción clara y precisa de la información solicitada” y “modalidad en la que prefiere que se otorgue el acceso a la información”. Si bien es cierto que no son demasiadas exigencias ni tampoco onerosas, está claro que, si se hiciera uso de las redes sociodigitales, el proceso podría ser más rápido, sencillo y cómodo, ya que hay formas de autenticar perfiles válidos de manera automatizada.

Finalmente, los plazos para responder las solicitudes de información van desde los 20 días hábiles contados a partir del día siguiente de la presentación de la solicitud, plazo que pudiera ampliarse por 10 días hábiles más cuando existan razones fundadas y motivadas. En una época en la que las personas están acostumbradas a encontrar información en la web de manera inmediata, es lógico que varias de ellas prefieran eludir los plazos establecidos por la legislación y busquen información en otros sitios, muchas veces en detrimento de la calidad o la fiabilidad de esta.

El escenario descrito da una perspectiva general de lo que supone para la ciudadanía requerir información pública a las instituciones. Se concluye, entonces, que explorar el uso de las redes sociodigitales como mecanismo adicional a las solicitudes de información sería una propuesta viable al momento de facilitar e incentivar este derecho.

Redes sociodigitales insertadas en la lógica de gobierno abierto

Las redes sociodigitales se han convertido en instrumentos dinámicos que siguen transformando los actuales modelos de comunicación, con éxito en gran parte gracias a ventajas como la inmediatez, la economía, la comunicación, la comunidad, la cooperación y la sencillez.

180

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 171-194.

Esto ha repercutido en que las instituciones busquen avanzar hacia las tecnologías de la información y abrir nuevos canales para conectar con la ciudadanía. “Las comunidades digitales hacen más fácil [...] la organización y el ingreso a la información, lo que facilita entrar de forma autónoma y simple al tema público sin depender de la intermediación de las organizaciones informativas expertas” (Reyes *et al.*, 2020).

En ese entendimiento, el gobierno abierto se ha constituido como un modelo protagonista en la implementación de nuevas tecnologías en el ámbito público y las redes sociodigitales cobran especial relevancia como herramientas de comunicación bidireccional (Gómez, 2013). El gobierno abierto nace como parte fundamental de las discusiones acerca del acceso y la libertad de información, la protección de datos y la mejora de la democracia, siendo una propuesta que entabla una constante conversación con la ciudadanía para escuchar sus necesidades e intentar satisfacerlas.

Así, dicho esquema descansa en la guía de tres pilares esenciales: la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, en una estructura de interacción digital. Es valioso traer a colación lo mencionado por Juan Manuel Gómez (2013) respecto a que el gobierno abierto no es una tecnología en sí mismo, sino la visión estratégica de cómo se pueden aplicar las nuevas tecnologías a la esfera pública.

No existe una forma consensuada de implementación de estrategias de gobierno abierto, sino que cada institución utiliza los recursos que tiene a su alcance para desarrollar iniciativas y seguir sus propios recursos, criterios y modelos creativos. Esto abre una ventana de oportunidades para la innovación y la creatividad, cuyo fin último se orienta en ofrecer más y mejores servicios a la ciudadanía.

De manera generalizada, las redes sociodigitales han funcionado en el ámbito público institucional como medios para difundir información relevante de manera unidireccional, aunque está claro que sus características podrían servir de catalizadores para atender otras necesidades de modo eficiente. Las redes sociodigitales son herramientas estratégicas que, utilizándolas de una manera profesional y estratégica, favorecen y mejoran la transparencia y la participación, mediante una comunicación fluida y una interacción permanente en esta doble vía instituciones-ciudadanía. Así lo refiere Gómez:

Las redes sociales se configuran como una tecnología ya existente, testada y contrastada, al alcance de las administraciones públicas, de los ciudadanos y de la sociedad civil, que ya cuenta con una enorme imbricación en el tejido social y que nos permite generar esa doble vía comunicativa, de una manera fácil, fiable y popular. (Gómez, 2013)

Sin embargo, en muchas instituciones sigue prevaleciendo una actitud conservadora hacia estas tecnologías, lo cual conduce a la reproducción de prácticas anacrónicas basadas todavía en esquemas de comunicación de una sola dirección, utilizándolas casi exclusivamente para retransmitir comunicados de prensa y sin aprovechar las múltiples capacidades de apertura, inclusión y participación.

En ese orden de ideas, uno de los aspectos a los que las instituciones deberían prestar mayor interés es la atención a sus comunidades virtuales, ya que muchas personas perciben el manejo de las redes sociodigitales como un indicador del desempeño de sus funciones. La ciudadanía espera que las instituciones respondan sus dudas, comentarios o sugerencias de manera certera, pero también que su capacidad de respuesta sea pronta y concebida como la predisposición de ayudar y brindar un servicio más rápido y adecuado; es dar una buena atención y ocupar el menor tiempo posible en tratar las solicitudes, las quejas, las preguntas y también la solución de problemas (Loaiza *et al.*, 2019).

En esta época en que la concentración, la retención y la paciencia se han reducido a cinco segundos, el tiempo de demora se convierte en un factor determinante para valorar la calidad de un servicio. “La respuesta rápida a la información buscada aumenta la liberación de dopamina en el cerebro, un transmisor que produce sensaciones placenteras en el individuo”, menciona José Antonio Portellano, profesor de Psicología de la Universidad Complutense de Madrid, quien agrega que si la información que se busca no llega en segundos, pueden generarse “sensaciones desagradables que podrían compararse con lo que sucede cuando se abandona de forma súbita el consumo de una droga” (Ricou, 2019).

De acuerdo con HubSpot, plataforma de *marketing* con base en Cambridge, 39 % de las y los usuarios de redes sociodigitales espera una respuesta en 60 minutos, mientras que el tiempo de respuesta promedio para las empresas ronda las cinco horas. De hecho, un estudio encontró que el tiempo promedio que se tardan las empresas en responder en Facebook es de una hora 56 minutos, mientras que la mayoría de los clientes desea una respuesta en 30 minutos (Amaesan, 2021).

Expuesto lo anterior, a continuación se presenta el resultado de un estudio de elaboración propia que tuvo la intención de mostrar el tiempo promedio que tardan las 32 instituciones electorales y el INE en responder una solicitud en sus páginas oficiales de Facebook (cuadro 1). Dicho estudio se llevó a cabo los días 13, 16 y 17 de mayo de 2022, en un horario de 10:00 a 14:00 horas. Desde la cuenta personal de Facebook, se envió el mensaje directo siguiente: “Muy buen día. Les escribo para consultar con ustedes, cuáles son las redes sociales oficiales que maneja la institución, particularmente, Facebook, Instagram, Twitter y Tiktok. Muchas gracias” (Martínez, s. f.).

De la misma forma, se añade una tercera columna que presenta las instituciones que tienen habilitado un sistema de respuestas automáticas, el cual es una herramienta que permite contestar de manera instantánea cuando alguien envía un mensaje directo y no se está disponible para comenzar la conversación.

Cuadro 1. Tiempo de respuesta en redes sociodigitales de las instituciones electorales

	Instituciones electorales del país	Tiempo de respuesta	Respuestas automáticas
1	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	25 h 6 min	✓
2	Instituto Estatal Electoral de Baja California	NR	✓
3	Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur	3 h	--
4	Instituto Electoral del Estado de Campeche	26 h 50 min	✓
5	Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas	<i>Fanpage</i> ^A	--
6	Instituto Estatal Electoral de Chihuahua	NR	--
7	Instituto Electoral de Coahuila	NR	--
8	Instituto Electoral del Estado de Colima	NR	--
9	Instituto Electoral de la Ciudad de México	6 h 1 min	--
10	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango	73 h 28 min	✓
12	Instituto Electoral del Estado de México	NR	--
13	Instituto Electoral del Estado de Guanajuato	NR	--
14	Instituto Electoral del Estado de Guerrero	1 h 56 min	✓
15	Instituto Estatal Electoral de Hidalgo	22 min	--
16	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco	NR	--
17	Instituto Electoral de Michoacán	<i>Fanpage</i>	--
18	Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana	NR	--
19	Comisión Estatal Electoral de Nuevo León	NR	--
20	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca	53 h 44 min	✓
21	Instituto Electoral del Estado de Puebla	NR	--

Continuación.

	Instituciones electorales del país	Tiempo de respuesta	Respuestas automáticas
22	Instituto Electoral del Estado de Querétaro	NR	--
23	Instituto Electoral de Quintana Roo	NR	--
24	Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí	<i>Fanpage</i>	--
25	Instituto Electoral del Estado de Sinaloa	37 min	√
26	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora	NR	--
27	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco	101 h 32 min	√
28	Instituto Electoral de Tamaulipas	NR	√
29	Instituto Tlaxcalteca de Elecciones	3 h 9 min	√
30	Organismo Público Local Electoral de Veracruz	NR	--
31	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán	NR	--
32	Instituto Electoral del Estado de Zacatecas	NR	--
-	Instituto Nacional Electoral	NR	--

^A Cabe resaltar que *fanpage* es una página publicada en Facebook creada por empresas, marcas, organizaciones o comunidades que permite que cualquier persona siga la página y reciba actualizaciones sin que sea necesario enviar una solicitud de amistad.

Nota: h, horas; min, minutos, y NR, no respondió.

Fuente: Elaboración propia.

Del cuadro, se extraen los siguientes hallazgos:

- 1) De las 33 instituciones electorales analizadas, 11 contestaron el mensaje directo, 18 no respondieron y 3 son *fanpage* que no tienen habilitada la función para enviar mensaje directo.
- 2) El tiempo promedio de las 11 instituciones que contestaron los mensajes es de poco menos de 27 horas.
- 3) Solo 10 instituciones tienen configurada la función de respuestas automáticas.
- 4) Los tiempos de respuesta varían considerablemente: por un lado, el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo y el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa tardaron 22 minutos y 37 minutos, respectivamente; por el otro, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco demoró 101 horas 32 minutos (más de cuatro días).

Lo anterior permite vislumbrar que la ciudadanía difícilmente encontrará una experiencia satisfactoria en las redes sociodigitales oficiales de las instituciones, puesto que el tiempo de respuesta es probable que sea mucho mayor al deseado.

Es cierto que el estudio puede responder a circunstancias particulares del momento que impidieron a las instituciones electorales la atención expedita de la información solicitada; sin embargo, también podría indicar que la respuesta a este tipo de consultas es vista como una actividad secundaria para la comunicación institucional. Vale la pena considerar que las redes sociodigitales son “una nueva manera de aproximarse a los ciudadanos, una revolución en la forma de utilizar la información de las administraciones públicas o, incluso, una plataforma en la que los ciudadanos se convierten en los verdaderos protagonistas de la democracia” (Criado, 2012).

Con esto en mente, la conversación inmediata y personalizada en redes sociodigitales ha tenido mayor relevancia como una de las últimas tendencias del *marketing* digital. Diversos estudios demuestran que las personas son más propensas a sentirse persuadidas cuando una empresa les brinda soluciones a sus problemáticas de una manera amena, cercana, fluida, simple e inmediata.

Este paradigma *conversacionalista* ha remplazado el *informacionalismo*, ya que este primero supone el establecimiento de una relación recíproca en la que se propicia un intercambio de roles entre los interlocutores. Así lo refiere M. Ure:

El ideal de la conversación como nueva forma de relación de proximidad con el público objetivo tiene como condición el *engagement*² de los usuarios con las publicaciones de la institución. (Ure, 2018)

El autor citado también apunta que el *engagement* conversacional con las comunidades *online* se traduce en una mayor lealtad.

Algunos autores refieren que informar no es comunicar, “la información existe por sí misma, mientras que la comunicación lo hace en la existencia del otro y en el reconocimiento mutuo” (Ure, 2018). A este tipo de interacción en que las personas usuarias son agentes activos considerados para la cocreación de contenidos se le concibe como participación.

En efecto, las instituciones que entran en esta dinámica de diálogo con sus audiencias crean un espacio comunitario donde se propicia la convivencia y la solución de

² Por *engagement* se debe entender la participación de los usuarios, que puede ser pasiva (consumiendo los contenidos) o activa (con la contribución o creación de contenidos relacionados con la marca).

los problemas comunes. El desafío de las instituciones que cuentan con presencia activa en las redes sociodigitales consiste en enfocar sus esfuerzos en los intereses de la ciudadanía, en una relación de colaboración mutua.

La confianza estará en función de qué tanto las instituciones abren canales de diálogo y de interacción con la ciudadanía, de tal forma que se decidan a aprovechar el potencial que trae consigo el mundo digital, ya que es así como en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se encuentra una herramienta para mejorar la calidad de las instituciones públicas.

Queda claro, por tanto, que la importancia de acceder a la información pública fortalece la construcción de una sociedad más participativa y, por tanto, más democrática.

Chatbots como propuesta de transparencia proactiva

Durante los últimos años, la transparencia ha ido evolucionando en el sector gubernamental de manera paulatina. Este avance ha supuesto transitar de una transparencia reactiva (información transparentada por solicitudes de información) a una proactiva (actividades que promuevan la identificación, la generación, la publicación, la difusión y la reutilización de información adicional a la establecida por la normativa).

Esta transformación en el concepto de transparencia ha propiciado la creación de relaciones horizontales que han buscado disminuir las asimetrías de la información y hacer más accesible el ejercicio efectivo al derecho a saber. Así lo deja entrever Héctor Alejandro Ramos (2015):

En un contexto democrático, se puede entender la información como un elemento esencial mediante el cual los ciudadanos pueden incrementar sus conocimientos y, con ello, su capacidad de acción frente a los asuntos públicos; es decir, la información como un pilar de la construcción de la esfera pública. [Ramos, 2015]

En 2019, el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales aprobó diversas políticas generales, cuyo propósito versaba en la difusión de información pública mediante el uso de las redes sociodigitales. Algunas de las directrices señaladas fueron:

186

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 171-194.

- 1) Fijar las premisas que permitan identificar los casos en que se difunda información pública mediante las redes sociodigitales.
- 2) Proponer el carácter de información relevante, útil y de interés público a la relacionada con el nombre de las cuentas, la administración y la erogación de recursos públicos en las redes sociodigitales por parte de los sujetos obligados.
- 3) Brindar certeza a la sociedad acerca de cuáles son las cuentas de redes sociodigitales administradas por los sujetos obligados y establecer una definición para los tipos de cuentas usadas para difundir información pública.
- 4) Garantizar la continuidad, la verificabilidad, la accesibilidad y la conservación de la información pública que los sujetos obligados difundan en redes sociodigitales.
- 5) Establecer recomendaciones y buenas prácticas a los sujetos obligados respecto a la utilización y el manejo de las redes sociodigitales como mecanismos para la difusión de información pública.

De esta manera, quedó asentado en el documento que la información difundida por medio de cualquiera de las cuentas oficiales de redes sociodigitales de las instituciones se considerará de carácter público, sin que esto constituya una obligación en materia de transparencia. Lo anterior va en consonancia con lo estipulado en la ley general de la materia, la cual garantiza la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, además de que la difundan en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público.

Si se toma como referencia lo anterior, se propone que los institutos electorales implementen chatbots que puedan atender una biblioteca detallada de preguntas frecuentes de las y los usuarios de manera inmediata. El chatbot o conversación personal es un sistema que se encarga de simular diálogos humanos en lenguaje natural para satisfacer demandas específicas mediante el uso de algoritmos de inteligencia artificial. Dichos programas informáticos tienen la capacidad de sostener conversaciones escritas mediante la identificación de las oraciones, lo cual permite ofrecer respuestas con un alto grado de precisión.

En caso de que el chatbot no cuente con la respuesta inmediata en su base de datos o el asunto posea una complejidad superior, el sistema redirigiría la información a una persona o le instruiría, paso por paso, cómo hacer una solicitud de información por medio de la PNT. Esta conversación basada en algoritmos de inteligencia artificial podría servir, además, como minería de datos para mejorar los procesos de la institución, puesto que se tendrían los elementos relevantes que más importan a la ciudadanía.

Para diversos investigadores, un chatbot debe contener los siguientes elementos como parte de su estructura general:

- 1) Interfaz de usuario y módulo de introducción. Debe dar la bienvenida de manera personalizada a la usuaria o el usuario solicitante por medio de entradas de un texto previamente validado y almacenado.
- 2) Base de datos de conocimiento. Debe dar respuesta a las palabras clave que inserte la persona peticionaria, si es que se encuentra dentro de la base de datos de solicitudes más recurrente, así como el almacenaje de respuestas anteriormente satisfechas. De esta manera, no sería necesario realizar el trámite en la PNT, mejorando la satisfacción de la persona solicitante y haciendo más eficiente la labor de las unidades de transparencia.

Por otra parte, la propuesta contempla que, en caso de que la solicitud no esté en la base de datos o amerite un procesamiento más complejo, se conduciría a la persona peticionaria a realizar el trámite correspondiente en la PNT. En este supuesto, el chatbot podría instruir pedagógicamente a la persona solicitante a realizar el proceso formal de una solicitud de acceso a la información, al tiempo de resolver las posibles dudas que pudieran surgir durante el proceso.

Lo anterior permitiría brindar atención personalizada 24/7, ya que se tendría la capacidad de responder un alto porcentaje de las preguntas más frecuentes, disminuir los tiempos de respuesta y ahorrar en los costos de atención al cliente (Gobierno en línea, 2021).

Además, se sugiere que los chatbots se usen en Facebook o WhatsApp, ya que, de acuerdo con el informe *We are Social*, Facebook es la plataforma social más utilizada en el mundo, mientras que WhatsApp se encuentra en tercer puesto (Digital Report, 2022).

De acuerdo con una encuesta realizada a 10,000 usuarios de 10 países distintos por la consultora de transformación digital Capgemini (Los consumidores están aceptando la IA, 2018), 69.0 % de las personas usuarias están satisfechas con las interacciones que mantienen con la inteligencia artificial, entendidas como chatbots, sistemas de reconocimiento facial o conversaciones con un asistente de voz tipo Siri o Alexa. Sin embargo, 55.0 % preferiría interactuar con una mezcla de inteligencia artificial e interlocutores humanos.

El estudio señala como principales ventajas un mayor control de las interacciones, una disponibilidad de tiempo completo, una resolución más rápida de los problemas en la atención al cliente, menor esfuerzo por parte de las personas usuarias y de las instituciones, mejor privacidad y seguridad de los datos personales y mayor confianza (India, 2018).

Un caso de éxito se puede encontrar en el gobierno de Aragón, España, el cual utilizó la inteligencia artificial para responder de manera instantánea a la ciudadanía. Por

medio del portal de datos abiertos de la administración autonómica, se facilita a la ciudadanía el acceso a la información disponible en Aragón Open Data. “Con el nuevo asistente conversacional los aragoneses pueden estar mejor informados ya que facilita el acceso a los datos de la administración de una manera más rápida, sencilla, directa y transparente” (Fernández, 2020).

En este camino de prueba-error, las instituciones afrontarán diversos desafíos de distinta índole, como la rigidez institucional o la falta de voluntad de quienes lo consideren un esfuerzo estéril. Para ello, será fundamental realizar un análisis de los costos reales versus el ahorro en tiempo y recursos, así como el aumento de la calidad de la ciudadanía.

Una vez tomada la decisión de implementar este tipo de estrategias de innovación y creatividad en la comunicación institucional de las autoridades electorales, se deben considerar algunos aspectos como los siguientes:

- 1) Procurar que los esfuerzos estén centrados siempre en las necesidades reales de la ciudadanía, promoviendo su involucramiento, como primer parte interesada, lo que, a la vez, garantizará que cualquier innovación realizada desde las instituciones corresponda con las expectativas de la sociedad.
- 2) Impulsar las habilidades digitales de las áreas de comunicación social que logren cambiar la cultura institucional y fomentar una búsqueda permanente para mejorar los procesos de entrega de servicios que ofrezcan mayor valor público, con un verdadero impacto en la vida cotidiana de las personas.
- 3) Difundir, de una manera estratégica, las iniciativas que se realicen en los diversos medios con los que cuente cada una de las instituciones, como redes sociodigitales, medios tradicionales, radio y televisión. Existen diversas iniciativas innovadoras que no impactan de manera significativa porque son desconocidas por la población.

Esta iniciativa de transformación digital se sustenta en los artículos 70 y 80 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que prevén la posibilidad de aprobar nuevas obligaciones de transparencia cuando determinen la existencia de cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante responder a las preguntas hechas con mayor frecuencia por el público, con base en la estadística. No obstante, es oportuno referir lo que menciona Bogar Montiel (2018) en el sentido de que el marco normativo de ninguna manera es una prisión para la innovación, sino que tiene que ser visto como un soporte maleable que permita mantener una estructura congruente con el principio de legalidad y los valores rectores del servicio público.

Por último, se comenta que, para la Administración pública, la innovación es una respuesta a la optimización en el uso de los recursos públicos, teniendo siempre como objetivo que la ciudadanía acceda a más y mejores servicios, en este caso a solicitudes de acceso a la información con la misma calidad, pero que sean inmediatas y más accesibles.

Al final, la cuestión debe llevarse al terreno dicotómico de si es la ciudadanía la que tiene que ajustarse a los procedimientos institucionales tradicionales o, en cambio, son las instituciones las que deben modificar sus procedimientos para facilitar los procedimientos a la ciudadanía. Con esta propuesta se pretende acercar y favorecer la comprensión, la difusión y la reutilización de la información pública sin poner en tela de juicio los principios que rigen la función electoral.

Consideraciones finales

La transparencia es uno de los pilares fundamentales de la democracia. Por medio de ella, la ciudadanía es capaz de recabar información clara, comprensible y veraz que le permita conocer de primera mano el quehacer institucional, el destino de los recursos públicos o cualquier otra información de su interés. Esta es la manera como se va formando una sociedad crítica, exigente y participativa.

Aun cuando la ciudadanía cuenta con un procedimiento específico para solicitar información pública, queda claro que la mayoría de las personas no la solicita por las vías tradicionales, ya sea porque lo creen innecesario, por falta de tiempo, desconocimiento, desconfianza o falta de accesibilidad.

Ante esta realidad, las instituciones están llamadas a implementar estrategias de transparencia proactiva que vayan de la mano con los principios promulgados por el esquema de gobierno abierto que, como se revisó, no es otra cosa sino la visión estratégica de innovar haciendo uso de las nuevas tecnologías con el fin de ofrecer a la ciudadanía un servicio más eficiente.

En este artículo se presentó la propuesta de implementar chatbots en las redes sociales de las instituciones electorales que permitan, específicamente, responder ciertas solicitudes de información de manera inmediata, o bien remitir al procedimiento establecido cuando la solicitud requiera un mayor procesamiento.

Lo anterior traerá consigo beneficios como ofrecer la respuesta a solicitudes de manera simple y directa por medio de la conversación; tener disponibilidad 24/7; disminuir la carga de trabajo y los trámites burocráticos internos de las áreas de la institución; abrir nuevos canales de comunicación con las generaciones más jóvenes.

nes; aumentar el involucramiento ciudadano, y, sobre todo, hacer más accesible la transparencia y la rendición de cuentas. Lógicamente, esta implementación sería el primer paso hacia una cadena interminable de iniciativas creativas que innoven el espacio público.

Está claro que hay una serie de desafíos que se pueden presentar en el camino, como establecer parámetros que permitan medir el impacto real de la utilización de esta tecnología o equipar oportunamente al chatbot para que resuelva de manera satisfactoria las solicitudes de la ciudadanía, ya que no son infalibles o que cuenten con la misma capacidad de interpretar las intenciones o emociones de la ciudadanía.

No obstante, siempre se deben reconocer estos esfuerzos institucionales que se atreven a implementar estrategias que fomenten la modernización en sus procesos, ya que así es como se crean ecosistemas de innovación pública que abandonen las inercias del conformismo, como sostiene Montiel (2018): “La inacción es una enfermedad en el ámbito público que se traduce en ineficacia e ineficiencia”.

Al final, toda iniciativa de las instituciones públicas debe tener como enfoque poner a la ciudadanía en el centro de las decisiones. Esta siempre será la mejor forma de recuperar su confianza y de involucrarse, eventualmente, en fortalecer el espacio público.

Referencias

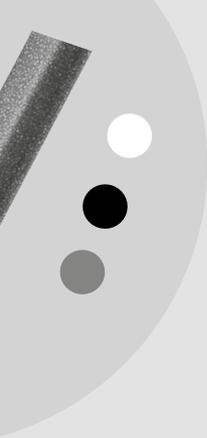
- Acuerdo mediante el cual se aprueban las políticas generales para la difusión de información pública mediante las redes sociales digitales. Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2019). <https://www.incmnsz.mx/2019/lineamientos-redes-sociales.pdf>
- Amaresan, Swetha. (2021, 17 de marzo). What are your costumers's expectations for social media response time. *HubSpot*. <https://blog.hubspot.com/service/social-media-response-time>
- Asociación de Internet.mx. (2022, mayo). 18. ° *Estudio sobre los hábitos de personas usuarias de internet en México 2022*. <https://irp.cdn-website.com/81280eda/files/uploaded/18%C2%B0%20Estudio%20sobre%20los%20Habitos%20de%20Personas%20Usuarias%20de%20Internet%20en%20Mexico%202022%20%28Socios%29%20v2.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2021). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Corporación Latinobarómetro. (2021). *Informe 2021*. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Criado, Juan Ignacio. (2012). *Open government, social media* y sector público. En *Ciberpolítica. Las nuevas formas de acción política* (pp. 57-78).
- Criado, Juan Ignacio, y Rojas Martín, Francisco. (2013). *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto*. Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Digital Report 2022: El informe sobre las tendencias digitales, redes sociales y mobile. (2022, 26 de enero). *We are Social*. <https://wearesocial.com/es/blog/2022/01/digital-report-2022-el-informe-sobre-las-tendencias-digitales-redes-sociales-y-mobile/>
- Fernández, Maite. (2020, 14 de diciembre). El chatbot que entiende nuestro idioma y que apuesta por la transparencia pública. *El Español*. https://www.elespanol.com/invertia/disruptores-innovadores/autonomias/aragon/20201214/chatbot-entiende-idioma-apuesta-transparencia-publica/543446218_0.html
- Gamboa, Claudia, Ayala, Arturo, y Gutiérrez, Miriam. (2007). *Transparencia y acceso a la información pública. Estudio de antecedentes, marco jurídico actual, derecho comparado de diversos países y de las entidades federativas, y de las iniciativas presentadas en el tema*. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-03-07.pdf>
- Gobierno en línea: ¿Cómo un chatbot mejora la comunicación? (2021, 2 de noviembre). *Auronix*. <https://www.auronix.com/blog/gobierno-en-linea-como-un-chatbot-mejora-la-comunicacion>

- Gómez, Juan Manuel. (2013). Las redes sociales, una potente herramienta al servicio del Open Government. En Juan Ignacio Criado y Francisco Rojas (coords.), *Las redes sociales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto* (pp. 119-139). Escola d'Administració Pública de Catalunya. <https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/11-0/632/>
- India Al-Koufri, Chantal. (2018, 30 de julio). Los consumidores y la atención al cliente basada en inteligencia artificial (IA). *Cyberclick*. <https://www.cyberclick.es/numerical-blog/los-consumidores-y-la-atencion-al-cliente-basada-en-inteligencia-artificial-ia>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enaid/2019/doc/enaid_2019_principales_resultados.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI_2020_Presentacion_Ejecutiva.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2022). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/OtrTemEcon/ENDUTIH_21.pdf
- Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación y Agencia Española de Protección de Datos. (2009). *Estudio sobre la privacidad de los datos personales y la seguridad de la información en las redes sociales online*. <https://www.uv.es/limprot/boletin9/inteco.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. (2016). *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*. <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-14-10-2016.pdf>
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2021). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf
- Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva, *Diario Oficial de la Federación*. (2016). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5433279&fecha=15/04/2016#gsc.tab=0
- Loaiza, Wilson, Guatumillo, Edgar, y Jiménez, Walter. (2019). Impacto de un chat conversacional en la atención al cliente de las empresas de servicios de la provincia de Tungurahua. *Uniandes Episteme*, 7(2), 177-191.
- Los consumidores están aceptando la IA y preferirán a las organizaciones que ofrezcan experiencias IA más humanas. (2018, 9 de julio). *Capgemini*. <https://www.capgemini.com/mx-es/news/press-releases/los-consumidores-estan-aceptando-la-ia-y-preferiran-a-las-organizaciones-que-ofrezcan-experiencias-ia-mas-humanas/>

- Martínez Reyes, Alan Fernando. (s. f.). Mensaje [página de Facebook]. Facebook.
- Montiel, Bogar. (2018). *Innovación pública*. Ilexe Editorial.
- Paniagua Vázquez, Abraham, Camargo González, Ignacio, y Borunda Escobedo, José Eduardo. (2015). La relación entre el proselitismo electoral y las propuestas de campaña. Un análisis del proceso electoral federal 2012 en Ciudad Juárez, México. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 11(1), 169-204.
- Ramos Chávez, Héctor Alejandro. (2015). Información y ciudadanía, una propuesta desde la gobernanza. *Investigación Bibliotecológica*, 29(67), 113-140. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-358X2015000300113&lng=es&tlng=es
- Reyes, Erick, Valencia, Óscar, y Cruz, Christian. (2020). Las redes sociales digitales en la administración pública de México. *Revista Científica en Ciencias Sociales*, (15).
- Ricou Lleida, Javier. (2019, 3 de febrero). Cinco segundos de atención. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/vida/20190203/46177449169/capacidad-atencion-estimulos-concentracion.html>
- Torcal, Mariano, y Montero, José Ramón. (2006). *Political disaffection in contemporary democracies. Social capital, institutions, and politics*. Routledge.
- Ure, M. (2018). Engagement estratégico y encuentro conversacional en los medios sociales. *Revista de Comunicación*, 17(1), 181-196. <https://doi.org/10.26441/RC17.1-2018-A10>

Reflexiones





Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Juzgar con perspectiva de diversidad sexual

Mónica Aralí Soto Fregoso (México)*

* Magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Introducción. Memoria de Ociel Baena y su defensa de los derechos de todas las personas

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es un tribunal constitucional. En México, es el órgano especializado del Poder Judicial que resuelve, en última instancia, las controversias de carácter electoral. Una parte muy importante de la misión de los tribunales electorales —TEPJF y tribunales locales— es asegurar que los derechos político-electorales sean accesibles para todas las personas, sin discriminación alguna. En la democracia (*demos*: ‘pueblo’, y *kratos*: ‘poder’), el pueblo es un todo y nadie debe quedar fuera. En ese sentido, el Tribunal Electoral es sensible a la problemática que se experimenta en una sociedad en la que aún imperan estigmas y estereotipos que lastiman la dignidad de las personas y que se traducen —aún con preocupante frecuencia— en actos discriminatorios que afectan el ejercicio de los derechos.

En este artículo se analizan algunas de las decisiones más importantes que ha asumido el máximo órgano jurisdiccional electoral respecto a las personas de la diversidad sexual.

Cabe mencionar que el presente número de *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* está dedicado a una persona que hizo historia y que dejó una huella imperecedera en el país en materia de derechos humanos, en particular en el ámbito electoral. Son muchas y muy valiosas las aportaciones que realizó Ociel Baena en su trayectoria en el servicio profesional electoral y en los diversos cargos que obtuvo por oposición en la administración del Instituto Nacional Electoral (INE): promovió el litigio estratégico y fue parte actora en asuntos de muy alta relevancia en la justicia electoral mexicana —tema que se abordará más adelante—, además de que emitió sentencias insignes en su calidad de magistrade del Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes.

Ociel Baena fue la primera persona en la judicatura electoral en identificarse con la expresión de género no binaria en toda América Latina. Sus aportaciones como magistrade en torno a la expansión de los derechos a grupos históricamente desfavorecidos se plasman, en buena medida, en la histórica Declaración sobre Derechos Político-Electorales de la Población LGTTTQA+ en el Continente Americano, aprobada el 19 de agosto de 2022.

Dicho instrumento, cuya elaboración fue liderada por Ociel Baena y por Salma Luévano, prevé la obligación de una tutela efectiva de los derechos político-electorales y otros derechos humanos vinculados a su ejercicio en el fortalecimiento de las históricas reivindicaciones de la comunidad de la diversidad sexual. Su objetivo —como señala

198

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 197-209.

la Declaración— es dejar atrás los estereotipos implantados por una cultura heteropatriarcal y cisgénero, que han significado obstáculos para reconocer la orientación sexual, la expresión y la identidad de género.

Como un homenaje, en abril de 2024 el TEPJF instauró la “Especialidad en democracia inclusiva: magistrade Jesús Ociel Baena Saucedo”, impartida en la Escuela Judicial Electoral.

Además de su calidad como jurista, reconocemos a Ociel como un valiente activista que abrió los ojos de muchas personas y que, así, contribuyó a una mejor democracia; que luchó por la igualdad de las personas ante la ley y, con su legado, se convirtió en una figura imprescindible del pensamiento no binario y de la diversidad. Nunca se conformó con los moldes típicos porque, en efecto, el ser humano tiene una gama mucho más amplia que la fijada por los estándares tradicionales de la identidad sexual.

Así lo entendemos y lo valoramos en el Tribunal Electoral. Por tal motivo, hemos asumido en nuestras sentencias una profunda convicción en favor de distintos sectores que han sido excluidos de diferentes maneras y en diversos grados, con base en estigmas y estereotipos discriminatorios. Sin duda, hemos avanzado en rubros como el del ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y de las personas indígenas, de la diversidad sexual, con discapacidad, migrantes y afroamericanas, entre otras. En este texto me centraré en el papel que ha desempeñado el TEPJF en la defensa de los derechos de la comunidad lésbica, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, intersexual, *queer*, asexual y más [LGBTTTIQA+].

Personas de la comunidad LGBTTTIQA+. Derechos políticos

El reconocimiento de los derechos de las personas LGBTTTIQA+ es, por fortuna, una tendencia en todo el mundo, pues múltiples naciones han experimentado un progreso sostenido en la materia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha destacado algunos avances importantes en la región, al grado de que, por ejemplo, “la mayoría de los Estados miembros de la OEA han aceptado voluntariamente recomendaciones para hacer frente a la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género” [Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018, p. 123]. Asimismo, señala que dichos avances se han logrado, en gran medida, por la reivindicación del reconocimiento de los derechos de las personas LGBTTTIQA+ y gracias al trabajo de las organizaciones de la sociedad civil que las apoyan.

No obstante, el órgano supranacional también advierte insuficiencias e incluso peligros de regresión, por ejemplo, las leyes contrarias al principio de no discriminación; la criminalización de las orientaciones sexuales, las identidades y las expresiones de género en varios países del continente; las campañas de desinformación con estigmas y estereotipos contra las personas LGBTQIA+, y el avance de los grupos y los movimientos contrarios al reconocimiento de los derechos de esa población. Lo anterior impone grandes desafíos en torno a la persistencia de la violencia contra esa comunidad en el continente.

En palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH),

la falta de un consenso al interior de algunos países sobre el respeto pleno por los derechos de grupos o personas que se distinguen por su orientación sexual, su identidad de género o su expresión de género, reales o percibidas, no puede ser considerado como un argumento válido para negarles o restringirles sus derechos humanos o para perpetuar y reproducir la discriminación histórica y estructural a que estos grupos o personas han sufrido. (Opinión consultiva OC-24/17, 2017, párr. 83)

Atinente al tema, una de las recomendaciones que hace la CIDH es adecuar los sistemas de administración de la justicia para que “tengan en cuenta el respeto y la protección de los derechos humanos de las personas LGBTI [considerando particularmente su] orientación sexual, identidad de género —real o percibida— y diversidad corporal” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018, p. 139).

En septiembre de 2022, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió el *Protocolo para juzgar con perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género, y características sexuales*, el cual es otro documento que reviste una enorme importancia en materia de diversidad sexual. La primera obligación que el protocolo establece para la persona o el órgano juzgador es el respeto a la “identidad autodeterminada de las personas” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022), la cual, a decir de la SCJN, se encuentra protegida por el derecho a la identidad personal.

En ese sentido, se hace referencia a las premisas que ha fijado la Corte IDH en cuanto a que la falta de reconocimiento de la personalidad jurídica lesiona la dignidad humana. La orientación sexual o la identidad de género que cada persona defina para sí misma es esencial para su personalidad y constituye uno de los aspectos fundamentales de su autodeterminación, dignidad y libertad (Opinión consultiva OC-24/17, 2017, párr. 104).

En el *Informe sobre personas trans y de género diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*, aprobado por la CIDH el 7 de agosto de 2020, se detallan los efectos positivos que genera la habilitación del uso del *nombre social*; es decir, la emisión de disposiciones que permitan a las personas ser identificadas con un nombre diferente al que obra en su documentación, esto es, que tengan derecho a ser llamadas o

registradas con ese nombre que eligieron para determinados efectos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2020, p. 30).

En 2023, el Tribunal Electoral publicó el *Protocolo para la prevención y actuación frente a casos de discriminación*, cuya autoría corresponde a tres personas altamente conocedoras y especializadas en la materia: María Elvira Carrillo Rosado, Jesús Eduardo Toledano Landero y Carlos Ulises Pego Pratt. Este documento conceptualiza que la diversidad sexual “refiere a todas las posibilidades que tienen las personas de asumir, expresar y vivir su sexualidad, así como preferencias y orientaciones e identidades sexuales y de género” (Carrillo *et al.*, 2023, p. 70), noción que parte del reconocimiento de que todos los cuerpos, todas las sensaciones y todos los deseos tienen derecho a existir y manifestarse sin más límites que el respeto a los derechos de las otras personas. En muchas sociedades —señala el protocolo— aún es frecuente la discriminación de que son víctimas las personas que tienen una preferencia u orientación sexual diferente a la heterosexual, lo que vulnera gravemente su esfera de derechos.

Para el Tribunal Electoral, la autoadscripción es un componente imprescindible para lograr la igualdad referida e implica que la persona defina libremente su identidad, lo cual impacta, entre otros importantes aspectos, en su esfera jurídica, en cuanto a los derechos que puede ejercer. El principio de paridad es una realidad que ha recorrido un largo tramo en la historia reciente de México para combatir la cultura patriarcal y machista, que aún tiende a privar a las mujeres del acceso y el ejercicio de los cargos públicos. Ese logro, no obstante, concretado inicialmente como principio constitucional en 2014 y reforzado en 2019 con la reforma conocida como paridad en todo, en modo alguno podría excluir a una persona de la comunidad LGBTQTTTQA+.

Nadie puede bajar la guardia. En el TEPJF lo hemos entendido así y mantenemos una lucha permanente a efectos de que no se actualicen las amenazas antes descritas y, cada vez más, las personas LGBTQTTTQA+ puedan ejercer sus derechos políticos con libertad y plenitud.

Contribuciones del Tribunal Electoral a la causa LGBTQTTTQA+.

Algunas sentencias emblemáticas

El panorama democrático debe reflejar la diversidad que existe en una sociedad. Todas las instituciones del Estado mexicano desempeñan un papel relevante en el reconocimiento de los derechos humanos y en el permanente esfuerzo por eliminar la discriminación. Se requieren disposiciones legislativas que la prohíban y establezcan las acciones afirma-

201

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 197-209.

tivas requeridas para emparejar el terreno con los grupos e individuos en condición de vulnerabilidad, a quienes históricamente se les ha relegado de manera injusta e irracional. Las autoridades administrativas —en el ámbito electoral, los institutos electorales, mediante la función estatal de organización de comicios— encargadas de aplicar y reglamentar las disposiciones también tienen un rol fundamental. Desde luego, la labor de las autoridades jurisdiccionales es esencial, ya que estas determinan la validez o el apego constitucional de las disposiciones en cuestión y, sobre todo, dan forma a los principios y preceptos jurídicos ante casos concretos, al fijar precedentes que dejan una onda expansiva de derechos.

En democracias como la nuestra, en efecto, el Poder Judicial desempeña un papel clave para salvaguardar los derechos de la ciudadanía. La legislación cambia de manera acompasada y puede acercarse a las exigencias de una sociedad democrática por aproximaciones sucesivas, al seguir el siempre complejo procedimiento legislativo. Los poderes judiciales, por su parte, tienen por naturaleza un mayor dinamismo. Al resolver casos concretos que permanentemente se someten a su jurisdicción, logran establecer de forma continua los criterios que hagan realidad los principios y las normas establecidos en los ámbitos constitucional, convencional y legal. En el caso del TEPJF, nuestras sentencias han sido dotadas de una perspectiva de inclusión. En el marco de nuestra competencia, se cuida la integridad del proceso electoral en su conjunto, al inhibir o dar marcha atrás a acciones que discriminen, coarten derechos o mermen la dignidad de las personas.

Es primordial que las personas de la diversidad sexual tengan presencia legislativa, puesto que, además del ejercicio del derecho al voto pasivo, se implanta la semilla para lograr mejores decisiones parlamentarias, ya que nadie conoce mejor la problemática de la discriminación que quienes son parte de un colectivo que la ha padecido. Por lo tanto, es preciso que tengan voz en el Poder Legislativo, así como facultad de iniciativa.

Dicho de otra manera, la presencia de las personas de la diversidad sexual es indispensable para lograr que las normas jurídicas atiendan el tema de sus derechos, a fin de potenciarlos y colocar a dicha población en un mismo plano de dignidad y —en la materia electoral— de acceso a las posiciones de toma de decisiones, sin cortapisas u obstáculos de ninguna índole.

Un caso muy emblemático resuelto por el Tribunal Electoral es el juicio SUP-JDC-304/2018, también conocido como caso *muxes*. Las *muxes* forman parte de una comunidad zapoteca de Oaxaca y son quienes nacen con características sexuales de varón y adoptan una identidad femenina, entre otros aspectos, mediante la vestimenta tradicional de las mujeres. Estas desempeñan funciones de autoridad muy importantes en la comunidad, como las mayordomías.

En este caso, sometido a nuestra jurisdicción, el antecedente es que en 2017 se establecieron lineamientos para la postulación de personas transgénero, transexuales,

202

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 197-209.

intersexuales y *muxes*: las candidaturas se asignarían por medio del género al que se autoadscibiera la persona y, con base en ello, se aplicaría el principio de paridad. Ocurrió que 19 personas se autoadscibieron como *muxes*; sin embargo, esa comunidad denunció que eso era falso, dado que la mayor parte (17) no pertenecía a ella; afirmó que eran hombres que fingieron ser transgénero con el objetivo de acceder a la candidatura que deseaban. En ciertos casos, buscaban la reelección, pero en el pasado jamás se adscribieron como mujeres. El Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca determinó la cancelación del registro, de modo que el tema llegó, en última instancia, ante la Sala Superior.

En este caso, el Tribunal Electoral analizó el asunto desde la perspectiva de los requisitos que las autoridades del Estado pueden exigir para acreditar su identidad sexogenérica, lo cual es muy relevante en relación con las cuotas de candidaturas y el principio de paridad, así como desde el punto de vista de las medidas que pueden tomar las autoridades para verificar si la autoadscripción es verdadera.

Se concluyó que el Estado no está habilitado para exigir una prueba, porque sería una actuación discriminatoria. Sin embargo, si bien la sentencia partió del principio de buena fe, se puntualizó que son admisibles las pruebas en contrario. En este caso, hubo elementos probatorios que acreditaron que solo 2 de las 19 personas eran realmente *muxes*. Por lo tanto, esas 17 personas estaban usurpando la identidad sexogenérica, en detrimento del derecho de las mujeres a la postulación a un cargo de elección, y afectaban directamente la representación de las *muxes*. Se ordenó, por tanto, la sustitución de las candidaturas. A fin de cuentas, este caso visibilizó a la comunidad *muxe* y el Tribunal sentó un precedente importante para que no se desfiguren con engaños las acciones afirmativas.

Han sido múltiples los asuntos en los que el TEPJF ha tomado decisiones favorables a la causa LGTTTIQA+, en la que creemos firmemente, como parte de un sistema que se precia de ser democrático. Con base en toda una línea jurisprudencial que ha emitido en materia de acciones afirmativas,¹ la Sala Superior ha establecido criterios que han ensanchado el camino de la libertad y de la igualdad jurídica para ese importante colectivo. Por razones de espacio no es posible pormenorizar todas las sentencias que ha pronunciado el Tribunal en la materia,² pero destacaré aquí algunas de las que me pare-

¹ Para ilustrar la tónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en torno a las acciones afirmativas, véanse, por ejemplo, las jurisprudencias 30/2014, de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN; 43/2014, de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL, y 11/2015, de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.

² Además de las sentencias referidas en el presente artículo, se sugiere consultar las siguientes: SUP--JE-115/2019, que aborda la protección transversal de los derechos humanos; SUP-RAP-121/2020 y SUP-RAP-21/2021, que versan acerca de las acciones afirmativas para la comunidad lésbica, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, intersexual, *queer*, asexual y más

cen más icónicas. Por ejemplo, la sentencia recaída en el expediente SUP-REC-277/2020, juicio en el que, honrosamente, me tocó fungir como ponente. El asunto derivó de una solicitud del colectivo Juntos por el Camino de la Diversidad al Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes para que este se pronunciara, entre otras cuestiones, acerca de la necesidad de crear acciones afirmativas para el empoderamiento de las personas de la comunidad LGBTTIQA+, a fin de formar parte de los órganos electorales.

Tras la omisión inicial en la respuesta, finalmente, el instituto local contestó en el sentido de que no es posible establecer una cuota específica para personas no binarias en la integración de los consejos distritales y municipales. La parte actora impugnó la decisión ante el Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes, el cual revirtió lo determinado por el instituto y ordenó instrumentar las acciones afirmativas. Sin embargo, este fallo fue impugnado por dos mujeres aspirantes a integrar los consejos distritales y municipales porque temían que esas cuotas rompieran el principio de paridad.

La Sala Superior sostuvo, de manera unánime, que es correcta la inclusión de una casilla con el término *no binario* en los formatos utilizados por el instituto local, dando la razón a lo resuelto previamente por la Sala Regional Monterrey. En el concepto de la Sala Superior, la apertura de una cuota de género, mientras se trate de una acción afirmativa —con independencia del porcentaje que se le asigne—, no pondría en riesgo el principio de paridad, ya que pueden ser operativas, “sin que tales figuras se repulsen o una se sobreponga a la otra” (Sentencia SUP-REC-277/2020, 2020, p. 68). En ese sentido, señalamos que ambas son compatibles y pueden subsistir en cualquier escenario de integración de cuerpos colegiados; es decir, se asumió una perspectiva interseccional que considera múltiples ejes de desigualdad, con lo que se evitan conflictos entre unas categorías y otras.³

Ahora hago énfasis en un asunto muy importante, en el que Jesús Ociel Baena Saucedo fue parte recurrente. Al inicio de este artículo mencioné que las aportaciones de Ociel no solo fueron hechas como servidor público o —concretamente— en la función impartidora de justicia, sino también como promovente de juicios, lo que permitió al Tribunal Electoral hacer reflexiones acerca de temas clave y emitir criterios que, a la postre, han sido trascendentales en la materia. Me refiero a la sentencia recaída en el

en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; SUP-REC-117/2021, SUP-REC-187/2021 y SUP-REC-249/2021, que tratan la temporalidad en el establecimiento de las acciones afirmativas locales; SUP-JDC-1274/2022, que revisa la participación de las personas de la diversidad sexual en el proceso de capacitación electoral del Instituto Nacional Electoral; SUP-REC-123/2022, acerca de los lineamientos de las acciones afirmativas durante el proceso electoral; SUP-REC-74/2022 y acumulado, que aborda el acceso de las personas de la diversidad sexual a las consejerías electorales; SUP-JDC-951/2022, que versa acerca de la omisión legislativa del Congreso federal, y SUP-REC-256/2022, que establece que la asignación de diputaciones no binarias debe hacerse hacia al género históricamente no discriminado.

³ Respecto a la perspectiva constitucional interseccional, véase Mata y Bustillo (2023, pp. 91-92).

juicio SUP-JDC-1109/2021, relativo a la inclusión de la casilla “No binario” en las convocatorias a consejerías de organismos públicos locales electorales, y en el que fue ponente el magistrado Felipe de la Mata Pizaña. Debido a que la solicitud para incorporar explícitamente a personas no binarias se suscitó cuando había iniciado el proceso para ocupar dichas posiciones en Aguascalientes, el INE respondió que no debía modificarse el acuerdo de la convocatoria, al haber quedado firme, sin embargo —dijo el Instituto—, esta no excluía a las personas LGBTTTIQA+.

Tras conocer el asunto, la Sala Superior consideró que sí existía un contexto de obstaculización, ya que la convocatoria se formuló en una lógica exclusivamente cisgénero (personas en las que coincide su identidad de género y el sexo que se les asignó al nacer). En la sentencia, aprobada por unanimidad, se asentó que si bien ya había sido expedida la convocatoria y ello era irreversible —en virtud del principio de definitividad—, lo procedente era ordenar que en subsecuentes convocatorias se establecieran los mecanismos y las acciones afirmativas a su favor, y que se reconozca a todas las personas en igualdad.

Por último, me referiré a un caso más reciente, que fue resuelto mediante la sentencia SUP-JDC-238/2023, en el que las personas demandantes fueron Salma Luévano Luna y Noé Leonardo Ruiz Malacara. En 2022, el Congreso del Estado de Coahuila reformó diversas disposiciones de la Constitución local y del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza [Decreto 270, 2022; Decreto 271, 2022] en las que incorporó medidas para favorecer a ciertos grupos en situación de vulnerabilidad para la postulación de candidaturas a las diputaciones del Congreso local; sin embargo, no se incluyó el rubro de personas de la diversidad sexual. El Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza declaró inexistente la omisión del Congreso de la entidad y sostuvo que “la comunidad LGBTTTIQA+ debe entenderse incluida dentro de la normatividad en materia de Violencia Política en Razón de Género” (Sentencia SUP-JDC-238/2023, 2023, p. 4).

La Sala Superior conoció del asunto, el cual fue turnado a mi ponencia. Determinamos asumir la competencia para la resolución del caso, toda vez que originalmente se promovió ante la Sala Regional Monterrey. Tras un cuidadoso estudio de los agravios y del caso en general, concluimos que asistía la razón a las partes actoras, ya que el reconocimiento del derecho a la participación política de la comunidad LGBTTTIQA+ en los cargos de elección popular en el bloque de constitucionalidad local no garantiza su ejercicio efectivo, pues necesariamente “requiere el establecimiento de medidas que conlleven el ejercicio efectivo de ese tipo de derechos” (Sentencia SUP-JDC-238/2023, 2023, p. 41). Asimismo, se advirtió que no existía algún precepto con reglas o lineamientos de carácter instrumental que dotara de eficacia el derecho político al sufragio activo (votar) y pasivo (ser votada, votado o votade) de las personas pertenecientes a la comunidad de la diversidad sexual.

Por lo tanto, se concluyó que el tribunal local debió declarar existente la omisión legislativa y se revocó su sentencia. Como consecuencia, se vinculó al Congreso de Coahuila para dictar las medidas legislativas necesarias a fin de hacer efectivos los derechos políticos de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTQIA+, de conformidad con lo previsto en los artículos 46, 69, 70, 79 y 81 de la Carta de Derechos Políticos de Coahuila de Zaragoza (2022), específicamente, para ser postuladas a los distintos cargos de elección popular en la entidad federativa, debiéndose, desde luego, ajustar a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ante la proximidad del proceso comicial, el fallo precisó que en caso de que el Congreso no cumpliera con lo estipulado 90 días antes del inicio del proceso electoral de 2024, el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila “deberá implementar de manera oportuna las medidas especiales de carácter temporal [acciones afirmativas] en favor de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTQIA+” (Sentencia SUP-JDC-238/2023, 2023, p. 60), encaminadas a hacer efectivo su derecho político-electoral de ser votadas para los cargos de elección en los ayuntamientos.

Conclusión. Juzgar con perspectiva de diversidad sexual

El poeta Antonio Machado escribió: “El ojo que ves no es / ojo porque tú lo veas / es ojo porque te ve”. Estos célebres versos condensan el reconocimiento de la otredad más allá de nuestra plataforma de observación. El valor de otra persona no está en nuestra percepción, sino en la realidad de su ser, con su propia visión del mundo. Machado resalta el reconocimiento mutuo de nuestra entidad como seres humanos, instándonos a ponernos en la piel de la otra persona, a la comprensión y a la empatía. De eso va la perspectiva de inclusión que ha adoptado abiertamente el TEPJF, que tengo el honor de presidir.

Personalmente, en el tema de la perspectiva de género he adoptado la metáfora de las gafas violetas, porque me parecen un símbolo ilustrativo del esfuerzo permanente que debemos hacer para ver el mundo sin pasar por alto los grandes obstáculos que aún enfrentan las mujeres en la sociedad. A veces, de forma inconsciente, se normalizan la discriminación y los estereotipos. Las gafas violetas son un visor que nos hace captar la realidad en un tono diferente; son una lente que compensa esa exclusión social, cultural, económica y de toma de decisiones, así como los obstáculos que enfrentan las mujeres en su quehacer profesional.

Para la temática que ahora nos ocupa, y que también reviste una enorme trascendencia, conviene adaptar dicho concepto al de gafas arcoíris para juzgar con perspectiva

206

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 197-209.

de diversidad sexual. A esa forma de ver el mundo —partiendo del reconocimiento de la otra persona— se abocan los esfuerzos de múltiples colectivos de la sociedad civil para respetar a cualquier ser humano en su diversidad, ya sea por cuestiones de género, diversidad sexual, condición de discapacidad, pertenencia étnica, ideas que profesa o cualquier otra situación que le distinga y que no debe generar un trato diferenciado en su dignidad como persona y en los derechos humanos de los que es titular por igual.

En materia de derechos político-electorales, esta clase de ideas debe ser concretada en la agenda pública con acciones específicas que redunden en la igualdad de oportunidades en el acceso a los puestos de elección y en su pleno ejercicio una vez que se ha llegado al cargo. Se trata, en este caso, de que las personas LGBTQ+ puedan concretar sus más altas aspiraciones sin trabas o cortapisas.

Lo anterior supone importantes desafíos. En su trabajo jurisdiccional, el Tribunal Electoral ha asentado (Sentencia SUP-REC-277/2020, 2020) que las personas, por el simple hecho de serlo, gozan de la plena libertad de autoasignarse e identificarse con la versión de sí mismas que se ajuste a sus expectativas y experiencias, lo cual no puede ser invisibilizado por las autoridades o los particulares, a menos que implique la afectación de los derechos de terceras personas. Por tal motivo, trabajamos para hacer efectivos los derechos y las libertades de las personas del grupo LGBTQ+. Nos enfocamos, así, en hacer realidad conceptos como la igualdad, la no discriminación, la compatibilidad entre paridad y otras acciones afirmativas —que no están en conflicto— y la representación política incluyente.

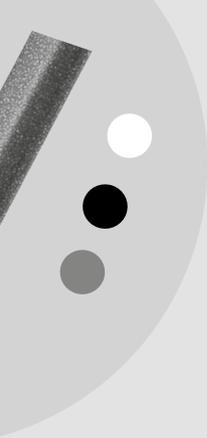
Uno de los rasgos que ha caracterizado al TEPJF es su permanente afán de inclusión en el marco de su competencia y de sus atribuciones legales. Hemos establecido una línea jurisprudencial y criterios que delinear o potencian las acciones afirmativas. El Estado tiene un papel esencial en la protección del derecho humano a la identidad de género y al libre desarrollo de la personalidad, y cada institución debe hacer lo que le toca para lograr una sociedad más justa.

Reconocemos la valía de la lucha que han esgrimido personas como Ociel Baena y organizaciones que trabajan de manera incansable para que los derechos de todas, todos y todes sean reconocidos por igual. La cruzada no debe parar. Dejar atrás los estigmas y los estereotipos fortalece una sociedad democrática y plural.

Referencias

- Carrillo Rosado, María Elvira, Toledano Landero, Jesús Eduardo, y Pego Pratt, Carlos Ulises. (2023). *Protocolo para la prevención y actuación frente a casos de discriminación*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Carta de Derechos Políticos de Coahuila de Zaragoza. [2022, 19 de agosto]. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*.
https://www.congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa286.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Avances y desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LGBTI-ReconocimientoDerechos2019.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Informe sobre personas trans y de género diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf>
- Decreto 270 por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza. [2022, 29 de septiembre]. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*. <https://periodico.segobcoahuila.gob.mx/ArchivosPO/77-EXTRAORDINARIO-29-SEP-2022.pdf>
- Decreto 271 por el que se reforman diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza. [2022, 30 de septiembre]. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*. <https://periodico.segobcoahuila.gob.mx/ArchivosPO/78-SS-30-SEP-2022.pdf>
- Jurisprudencia 30/2014, ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2014].
- 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]. https://www.te.gob.mx/iuse/media/compilacion/compilacion2.htm#TEXTO_30_2014
- Jurisprudencia 11/2015, ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2015]. <https://www.te.gob.mx/metabuscador/búsquedas?type=tesis&palabra=acciones%20afirmativas>
- Mata Pizaña, Felipe de la, y Bustillo Marín, Roselia. (2023). *Derechos político-electorales de las personas LGBTI+*. Tirant lo Blanch.
- Opinión consultiva OC-24/17, Corte Interamericana de Derechos Humanos. [2017]. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf

- Sentencia SUP-JDC-304/2018 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2019). https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0304-2018.pdf
- Sentencia SUP-JDC-1109/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1109-2021.pdf
- Sentencia SUP-JDC-238/2023, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0238-2023.pdf>
- Sentencia SUP-REC-277/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0277-2020.pdf
- Sentencia TECZ-JDC-60/2023, Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2022). *Protocolo para juzgar con perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género, y características sexuales.*



El inicio de las acciones afirmativas en México

Salma Luévano Luna (México)*

* Una de las dos primeras mujeres trans en ocupar una diputación federal en la Cámara de Diputaciones del Congreso de la Unión para la LXV Legislatura.

A manera de introducción

Lucha por la dignificación de nuestra comunidad lésbica, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, intersexual, *queer*, asexual y más (LGBTTIQA+) sigue de pie, debido a que aún se nos limita el derecho a gozar y disfrutar de los derechos fundamentales, no así a los grupos aventajados, y, como consecuencia, hemos tenido que pugnar por hacerlos exigibles.

Temas como el matrimonio igualitario, la identidad de género, las infancias trans, la prohibición de terapias de conversión y el acceso a la salud digna, entre otros, son sensibles y aún no se han alcanzado en su totalidad. Ello explica por qué los derechos político-electorales siguen siendo poco atendidos por nuestro movimiento, lo cual significa que la agenda del activismo LGBTTIQA+ esté enfocada en los primeros sin atender los últimos.

Ciertamente, es prioritario salir a la calle esperando no ser víctimas de crímenes de odio antes que pensar siquiera en ocupar un cargo de elección popular; es más necesario contar con documentos que reconozcan nuestras identidades de género que acudir a votar a sabiendas de que en la casilla se leerá en voz alta mi nombre primigenio, con el cual ya no me identifico.

La situación de discriminación hacia nuestra población es real, dura y lacerante. Se vive en el día a día y, lamentablemente, se minimiza y se invisibiliza. Incluso se llega a decir que existen otros problemas mayores o de atención urgente que aquejan a las mayorías, con lo cual se menosprecian nuestras luchas, que han costado vidas, y se reducen nuestras identidades de género a simples caprichos o pecados del ser humano y hasta se nos culpa de las inclemencias climáticas.

Todo lo anterior es caldo de cultivo para que los derechos político-electorales no sean prioridad en nuestra agenda, lo que significa tocar la puerta de atrás, ya que, en lugar de buscar ocupar los espacios donde se toman decisiones, nos hemos dedicado a ser quien toca la puerta y no quien la abre.

Sin embargo, se puede decir que 2020 fue un año que representa un parteaguas en temas de inclusión porque, por primera vez, a raíz de la interposición de litigios estratégicos de distintos liderazgos LGBTTIQA+, hemos logrado incursionar en la política mexicana y exigir, a golpe de sentencia, lo que por muchos años se nos debía: tener presencia en los cargos de elección popular y en todo espacio público en el que se tomen decisiones.

Hacer valer los derechos político-electorales de la comunidad con una perspectiva de inclusión arcoíris y de no discriminación es escribir un nuevo capítulo en nuestra

resistencia. No queremos más derechos, queremos los mismos derechos que los grupos aventajados, pero con un acceso real y efectivo, con las mismas facilidades que ese grupo mayoritario tiene.

A lo largo de este breve análisis se observará el contexto en el que se llevó a cabo el litigio estratégico por el que se abrieron, por primera vez, las cuotas arcoíris en Aguascalientes por la vía jurisdiccional. Luego se revisará, de manera general, cada una de las instancias que transitó la demanda; primero en el Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes, después en la Sala Regional Monterrey y finalmente, como última instancia, en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Para concluir, se hace la aclaración de que, a propósito de visibilizar y empoderar a nuestra población, si no estamos presentes en los cargos en que se toman esas verdaderas decisiones que trascienden en la vida de las personas no es porque no queramos, sino porque no ocupamos esos espacios de poder, ya que no se nos ha permitido. Asimismo, se redactó este artículo con lenguaje incluyente, no binario y neutral.

De los derechos político-electorales de la población LGBTTTTIQA+

La teoría mexicana ha determinado que los derechos político-electorales de la ciudadanía son los siguientes:

- 1) Votar.
- 2) Ser votades.
- 3) Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte de asuntos político-electorales.
- 4) Militar en partidos políticos.
- 5) Formar parte de autoridades electorales.

Además de los anteriores, la primera Declaración de los Derechos Político-Electorales de la Población LGBTTTTIQA+ en el Continente Americano (2022), la cual fue promovida por quien suscribe en conjunto con nuestro querido magistrado Jesús Ociel Baena Sauceo, considera tres derechos más:

- 6) Derechos de autogobierno y de consulta de los pueblos, las comunidades y las naciones indígenas y afrodescendientes.
- 7) Derecho a participar en mecanismos de democracia representativa y participativa.
- 8) Derecho de acceso a la justicia en materia electoral.

En el discurso oficial, se ha dicho que gozamos de ellos, al igual que las personas heterosexuales; sin embargo, no es así, pues hemos sido puestos en un plano de desigualdad estructural que no nos ha permitido su acceso real y efectivo.

Contexto que precedió a la sentencia SUP-REC-277/2020

México ha firmado y ratificado diversos tratados internacionales de derechos humanos que protegen los derechos de las personas LGTBTTIQA+, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). En el ámbito nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) proporcionan un marco legal que garantiza el derecho a la no discriminación y la igualdad ante la ley.

A pesar de esos marcos legales, la implementación efectiva de los derechos político-electorales para la población LGTBTTIQA+ ha sido un proceso gradual y complejo. Históricamente, este grupo ha enfrentado exclusión y discriminación sistemática, tanto en el acceso a cargos públicos como en la participación electoral.

En los últimos años se han realizado esfuerzos significativos para mejorar la inclusión de la población LGTBTTIQA+ en el ámbito político-electoral.

Ante un escenario tan desalentador, en el que los grupos aventajados, con su indiferencia, nos dejan detrás y, en el discurso, pretenden hacer ver que se nos toma en cuenta, aunque en la realidad no lo sea, estamos en una situación de vulnerabilidad y la reacción es lo que nos mueve para exigir esos derechos que materialmente no hemos disfrutado, y es que en el proceso electoral 2018-2019 en Aguascalientes se llevó a cabo la renovación de los 11 ayuntamientos de la entidad.

Por lo anterior, quien suscribe decidió ir por la alcaldía de Aguascalientes, representando al partido político Morena, y llevó a cabo los registros correspondientes para ser la primera mujer transgénero en participar en ese estado.

Mi intento por contender fue efímero y, además, complejo porque hubo resistencia, así como señalamientos en medios de comunicación de que el registro era algo negativo. Los discursos de odio en las redes sociales no se hicieron esperar y me enfrenté a una campaña de desprestigio hacia mi persona, por mi condición de mujer y, además, transgénero; memes peyorativos y mensajes de odio en mis redes sociales fueron la constante.

214

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 211-232.

Lamentablemente, y como era de esperarse, no me favoreció la designación interna en Morena. Eso fue lo que me hizo entender que nuestro camino no es parejo, que vamos cuesta arriba y que el acceso a los cargos de elección popular no está diseñado para que las personas con orientación sexual, identidad y expresión de género, y características sexuales no normativas (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022, p. XVI) ocupemos esos espacios con la misma ventaja que las personas heterosexuales.

Esa situación de injusticia fue la que me hizo reaccionar y entender que, al igual que la violación sistemática de otros derechos humanos, los político-electorales no son la excepción y, entonces, debía emplear el activismo para alcanzarlos y estar en posibilidad de disfrutarlos.

La respuesta y la vía las encontré particularmente en el foro “Litigio estratégico para la defensa de los derechos político-electorales de la población lgbtqi+”, en el que se planteó la necesidad de exigir, vía jurídica, el acceso a los derechos político-electorales.

Por lo anterior, comencé a conformar un equipo de personas abogadas, expertas en género y diversidad sexual, así como en derecho electoral, para posteriormente ir en búsqueda del acto de autoridad y hacer exigible el acceso a nuestros derechos.

El 2020 fue clave porque dio inicio el proceso electoral concurrente 2020- 2021, en el que se renovaron las diputaciones federales y locales; estas últimas en Aguascalientes, por lo que, para su organización, el Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes (Ieeags) comenzó sus preparativos.

Fue el momento oportuno para generar el acto de autoridad, por lo que presenté ante el Ieeags una solicitud exigiendo que informara cuáles eran las medidas que ha implementado para que nuestra población LGTBTTIQA+ acceda a la conformación de los consejos distritales, con 20 % de cuotas arcoíris y la implementación de la casilla “No binario”, entre otras cuestiones.

Lamentablemente, la autoridad administrativa electoral fue omisa en su contestación y, al tomar en cuenta que en materia electoral los tiempos son extremadamente cortos, decidí actuar impugnando, en un primer momento, el silencio de la autoridad ante el Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes, el cual ordenó dar contestación, de manera inmediata, a lo solicitado.

Ante la obligación de dar contestación, la respuesta por parte de la autoridad administrativa fue incongruente, pues en los considerandos octavo, undécimo, duodécimo, decimotercero, decimocuarto, decimoquinto, decimosexto y decimoséptimo estableció que, con base en lo dispuesto en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discrimi-

nación; en lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-JDC-304/2018 y acumulados; en los Principios de Yogyakarta, sobre todo los principios 1, 2, 12 y 25;¹

¹ **“PRINCIPIO 1. EL DERECHO AL DISFRUTE UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Los seres humanos de todas las orientaciones sexuales e identidades de género tienen derecho al pleno disfrute de todos los derechos humanos.

Los Estados:

A. Consagrarán los principios de la universalidad, complementariedad, interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos en sus constituciones nacionales o en cualquier otra legislación relevante y garantizarán la realización práctica del disfrute universal de todos los derechos humanos;

B. Modificarán toda legislación, incluido el derecho penal, a fin de asegurar su compatibilidad con el disfrute universal de todos los derechos humanos;

C. Empezarán programas de educación y sensibilización para promover y mejorar el disfrute universal de todos los derechos humanos por todas las personas, con independencia de la orientación sexual o la identidad de género;

D. Integrarán a sus políticas y toma de decisiones un enfoque pluralista que reconozca y afirme la complementariedad e indivisibilidad de todos los aspectos de la identidad humana, incluidas la orientación sexual y la identidad de género.

PRINCIPIO 2. LOS DERECHOS A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN

Todas las personas tienen derecho al disfrute de todos los derechos humanos, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género.

Todas las personas tienen derecho a ser iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley, ya sea que el disfrute de otro derecho humano también esté afectado o no. La ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación.

La discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género incluye toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la orientación sexual o la identidad de género que tenga por objeto o por resultado la anulación o el menoscabo del reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género puede verse y por lo común se ve agravada por la discriminación basada en otras causales, incluyendo el género, raza, edad, religión, discapacidad, estado de salud y posición económica.

PRINCIPIO 12. EL DERECHO AL TRABAJO

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y productivo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género.

Los Estados:

Eliminarán toda discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género a fin de garantizar iguales oportunidades de empleo y superación en todas las áreas del servicio público, incluidos todos los niveles del servicio gubernamental y el empleo en funciones públicas, incluyendo el servicio en la policía y las fuerzas armadas, y proveerán programas apropiados de capacitación y sensibilización a fin de contrarrestar las actitudes discriminatorias.

PRINCIPIO 25. EL DERECHO A PARTICIPAR EN LA VIDA PÚBLICA

Todas las personas ciudadanas gozarán del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, incluido el derecho a postularse a cargos públicos, a participar en la formulación de políticas que afecten su bienestar y a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a todos los niveles de las funciones públicas de su país y al empleo en funciones públicas, incluyendo el servicio en la policía y las fuerzas armadas, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género.

Los Estados deberían:

Revisar, enmendar y promulgar leyes para asegurar el pleno disfrute del derecho a participar en la vida y los asuntos públicos y políticos, incluyendo todos los niveles de las funciones públicas y el empleo en funciones públicas, incluso el servicio en la policía y las fuerzas armadas, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género y con pleno respeto a la orientación sexual y la identidad de género de cada persona;

A. Adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar los estereotipos y prejuicios referidos a la orientación sexual y la identidad de género que impidan o restrinjan la participación en la vida pública;

B. Garantizar el derecho de cada persona a participar en la formulación de políticas que afecten su bienestar, sin discriminación basada en su orientación sexual e identidad de género y con pleno respeto por estas*.

en la opinión consultiva OC-24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), del 24 de noviembre de 2017; en los artículos 1 y 4 de la CPEUM; en los tratados internacionales, y en los artículos 1, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocía que existen prejuicios sociales que generan prácticas discriminatorias hacia la comunidad LGTTTQA+; que es un deber del leeags actuar en contra de esos prejuicios que obstaculizan la participación política de la ciudadanía, y que tanto en el ámbito constitucional como en el convencional, y en apego a los Principios de Yogyakarta, se debe garantizar el derecho a la participación político-electoral de todas las personas, en condiciones generales de igualdad, en todos los niveles de empleo en las funciones públicas, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género. Sin embargo, el instituto local se negó a materializar tales obligaciones, lo cual fue contradictorio.

Dicha respuesta, al no ser apegada a derecho, fue combatida en el ámbito local mediante un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC).

Por primera vez en la historia del derecho electoral mexicano, el Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes emitió la sentencia TEEA-JDC-18/2020, en la que se puso en evidencia que el leeags, a pesar de reconocer la situación particular que guardan los grupos en situación de vulnerabilidad, no otorgó una solución o medida suficiente de nivelación para tal efecto, porque, por un lado, negó la implementación de medidas afirmativas y, por otro, consideró un criterio orientador para las personas trans, respuesta emitida con una visión heteronormativa.

El tribunal local consideró que el leeags, al partir de la base del reconocimiento de sus obligaciones constitucionales y convencionales para erradicar la discriminación, realizó una generalización apresurada debido a que no era posible establecer una acción afirmativa consistente en determinar una cuota específica para que grupos en situación de vulnerabilidad integraran los consejos distritales y municipales, porque, a su juicio, esa integración debe ponderarse a partir de las limitantes del principio de paridad de género establecido en binario, lo cual, en sí mismo, tiene como consecuencia lógica perpetuar una construcción que demerita la dignidad humana, la libre autoadscripción y el libre desarrollo de la personalidad.

Por lo tanto, la autoridad jurisdiccional declaró la incongruencia o contradicción, ya que una autoridad no puede eludir, en ninguna circunstancia, sus obligaciones, máxime si estas derivan de la Constitución o de una obligación del Estado mexicano con la comunidad internacional, y mucho menos sin tener razones suficientes que justifiquen su negativa.

Finalmente, en lo que respecta a la casilla “No binario”, y la inclusión de esta identidad de género, el leeags manifestó que el sistema normativo mexicano se sienta sobre

la base binaria de hombre/mujer, por lo que estaba impedido para incluir un tercer género, además de supuestamente advertir una colusión entre los principios de dignidad humana y no discriminación con la paridad de género, cuestión que fue contrariada por el tribunal local, el cual señaló que se obtiene un reconocimiento de que, además de las mujeres, existen otros grupos en situación de vulnerabilidad que han sido históricamente desaventajados y discriminados, y que, en tal sentido, también pueden ser sujetos de una protección reforzada con medidas de nivelación; es decir, el principio de paridad de género establecido para lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres no es excluyente para que se adopten otras medidas de nivelación a favor de otros grupos, a fin de que puedan acceder al ejercicio efectivo de sus derechos, en este caso a los cargos de los consejos distritales y municipales.

Con dicho precedente, por primera vez en la historia electoral mexicana se abrió la puerta para que las poblaciones con orientación sexual, identidad y expresión de género (OSIEG) accediéramos a las cuotas arcoíris ordenadas vía jurisdiccional y, además, se tomara en cuenta a las poblaciones no binarias en el derecho electoral mexicano.

Desde lo local, se demostró que la jurisdicción electoral ha sido maximizadora de los derechos político-electorales y que, en primera instancia, ha surgido una gran cantidad de rompimientos de paradigmas, como es el caso del binarismo de género.

Previamente al análisis del caso, se reproducen con precisión algunos antecedentes.

Formulación de la consulta. El 26 de agosto, como presidenta del colectivo Juntos por el Camino de la Diversidad, presenté un escrito ante el leeags en el que se solicitó que se pronunciara, entre otras cuestiones, acerca de la necesidad de crear acciones afirmativas para el empoderamiento de personas de la comunidad LGTBTTIQA+ en relación con formar parte de los órganos electorales.

Expediente TEEA-JDC-015/2020. Ante la falta de respuesta, presenté una demanda de juicio de la ciudadanía, que fue resuelto el 29 de septiembre por el Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes, en el sentido de ordenar al Consejo General del leeags emitir la respuesta a la consulta de la parte actora.

Resolución CG-R-13/2020. El 6 de octubre, el Consejo General del leeags dictó la resolución mediante la cual atendió la consulta formulada por la suscrita en mi calidad de presidenta del colectivo Juntos por el Camino de la Diversidad, en cumplimiento de la sentencia dictada en el expediente TEEA-JDC-015/2020, en la que se determinó, entre otras cuestiones, que “no es posible establecer una cuota específica para personas no binarias en la integración de los Consejos Distritales y Municipales” (Sentencia SUP-REC-277/2020, 2020).

Expediente TEEA-JDC-018/2020 (acciones afirmativas). En desacuerdo con la respuesta, como presidenta del colectivo Juntos por el Camino de la Diversidad, presenté una demanda de juicio de la ciudadanía que fue resuelta por el tribunal electoral local el 3 de noviembre en el sentido de declarar fundados los agravios de la parte actora, revocar la resolución CG-R-13/2020, dejar sin efectos la convocatoria publicada el 1 de noviembre y ordenar al Consejo General del IEEPS que proceda conforme a los efectos señalados en la sentencia.

Demanda de juicio de la ciudadanía federal. El 7 de noviembre, Cynthia Catalina González García y Ana Isabel García Calderón, en su calidad de aspirantes a integrar los consejos distritales y municipales, respectivamente, presentaron medios de impugnación para combatir las acciones afirmativas determinadas por el tribunal local, los cuales fueron registrados en la Sala Regional Monterrey con las claves de expedientes SM-JDC-349/2020 y SM-JDC-350/2020.

Sentencia SM-JDC-349/2020

La impartición de justicia en materia electoral puede tener hasta tres instancias, lo que permite a las personas justiciables combatir las determinaciones de los órganos jurisdiccionales, lo cual ocurrió con la sentencia TEEA-JDC-018/2022, al ser impugnada ante la siguiente instancia, la Sala Regional Monterrey del TEPJF, correspondiente a la II circunscripción plurinominal.

Las partes promoventes en la demanda que dio origen al medio de impugnación SM-JDC-349/2020 sostuvieron, esencialmente, que 1) el secretario general en funciones de magistrado estaba impedido para conocer y resolver el asunto; en todo caso, 2) la nueva convocatoria debió emitirse 90 días antes del inicio del proceso electoral y, en el fondo, 3) el Tribunal de Aguascalientes se extralimitó, por diversas razones, al implementar una cuota en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Como resultado de esta demanda, la Sala Regional Monterrey confirmó la del Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes, al considerar que 1) el secretario general en funciones de magistrado sí estaba autorizado para conocer y resolver la controversia; 2) la medida implementada es válida porque, al emitirse por una autoridad electoral, no estaba sujeta a que se emitiera 90 días antes del inicio del proceso electoral, y 3) la responsable estaba facultada para implementar la acción afirmativa porque, al ejercer su facultad de revisión judicial, consideró, en el caso concreto, que era necesario implementar una cuota a favor de los grupos vulnerables para garantizar su derecho a integrar los consejos distritales y municipales.

Sentencia SUP-REC-277/2020

Como última instancia, la Sala Superior del TEPJF conoció del asunto antes expuesto con el número de expediente SUP-REC-277/2020, objeto de estudio de este artículo.

La causa de pedir de las personas promoventes se sustentó principalmente en la presunta violación del principio de paridad establecido en el artículo 41 de la CPEUM. Lo anterior, derivado de una falta de exhaustividad y la violación al principio de legalidad y certeza, además de inconformarse por la inclusión de las casillas no binarias en los formularios de servicio del Ieeags.

Como se ha venido sosteniendo a lo largo de este documento, la conquista de los derechos de nuestra población LGTBTTIQA+ se ha ganado a golpe de sentencia, particularmente los político-electorales. Si bien se han dado a cuentagotas, debemos reconocer que los tribunales electorales locales y federales han sido, en la mayoría de las ocasiones, instituciones empáticas en nuestra lucha, al maximizar nuestro ejercicio real y efectivo en el uso y el goce de estas prerrogativas.

Las personas promoventes, lejos de perjudicar la lucha arcoíris, nos permitieron extender nuestra conquista, pues el asunto trascendió en la jurisdicción mexicana, poniendo estos temas de alto impacto en manos de la justicia electoral federal.

Es por lo anterior que retomo en este breve estudio algunos de los temas abordados en la sentencia citada.

Derecho a la orientación sexual y a la identidad de género

Uno de los grandes logros es que, aunque parezca insignificante, la autoridad jurisdiccional no solo emplea con altura, técnica y profundidad términos técnicos del derecho familiar, sino que los conecta con las materias de diversidad sexual y de género, así como de derecho internacional.

En principio, se reconoce que las personas pertenecientes a la población LGTBTTIQA+ hemos sido puestas en situación de vulnerabilidad y que, en el caso mexicano, con la reforma del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, el contenido del artículo 1 constitucional prohíbe expresamente toda discriminación motivada por las preferencias sexuales o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

La impartición de justicia ha avanzado de manera progresista y ha señalado que existen ciertas condiciones que ponen a determinados grupos en situación de desventaja,

denominándolas categorías sospechosas; es decir, se trata de características o atributos de grupos poblacionales o de personas en lo individual que históricamente han sido categorizados, a fin de excluirlos, marginarlos o discriminarlos por el solo hecho de poseerlas o pertenecer a esos colectivos.

Dichas categorías tienen la característica de ser enunciativas, mas no limitativas, previendo la incorporación de cualquier categoría que se sospeche que atenta contra la dignidad humana y que, por ende, anula o restringe derechos o libertades.

Dignidad humana

Otro factor importante, abordado por la sentencia SUP-REC-277/2020, es el de la dignidad humana, valor intrínseco del ser humano que se ve amenazado constantemente por la discriminación, pues la quebranta, anula y minimiza, por lo que ha sido considerada un elemento connatural de cada persona.

Tanta es su relevancia que la doctrina internacional, así como los tribunales transnacionales, la han abordado regularmente. Por ejemplo, se retoma en la sentencia objeto de análisis que la Corte IDH ha señalado que el valor de la dignidad es consustancial a los atributos de la persona y, por lo tanto, es un derecho humano y fundamental que se opone a todo, haciendo de esta una expresión de interés colectivo de la comunidad internacional en su conjunto, sin que sea posible que se suspenda ni mucho menos se derogue.

Se sostiene que un aspecto central del reconocimiento de la dignidad humana consiste en la posibilidad que tenemos de autodeterminarnos y escoger, con entera libertad, las opciones y circunstancias que dan sentido a nuestra existencia, conforme a nuestras opciones y convicciones.

De lo anterior parte absolutamente todo: vivir para una misma, no vivir para los demás; es decir, si bien coexisto en una colectividad y no de manera aislada, eso no me obliga a cumplir con patrones conductuales que las mayorías aprueban, o sea, primero vale mi existencia, *per se*, antes que pretender la aprobación de las otras personas.

Con claridad, se reza en la sentencia que la autonomía de la persona es un principio, el cual veda toda la actuación estatal que procure la instrumentalización de esta, es decir, que sea un medio para fines ajenos a las elecciones respecto a su vida, su cuerpo y el desarrollo pleno de su personalidad, haciendo que cada persona, en lo individual, escoja de manera libre y autónoma el modelo de vida de acuerdo con sus valores, creencias, convicciones e intereses.

Se concluye en este apartado, de manera excelsa, que la dignidad humana es un derecho que, para ser disfrutado, implica la realización interdependiente de

otros valores subjetivos y externos, como la identidad, y que, además, esta sea reconocida.

La identidad y el libre desarrollo de la personalidad

La sentencia analizada retoma conceptos internacionales fundamentales para hacer énfasis en que el sexo, las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente, así como las diferencias biológicas en torno al sexo asignado al nacer, lejos de ser componentes objetivos e inmutables que individualizan a cada persona por ser un hecho de la naturaleza física o biológica, son el resultado de una apreciación subjetiva de quien lo detenta y descansa en una construcción de la identidad de género autopercebida, relacionada con el libre desarrollo de la personalidad, la autodeterminación sexual y el derecho a la vida privada.

Se dice que quien decide asumirla es titular de intereses jurídicamente protegidos y que en ningún punto de vista pueden ser objeto de restricciones por el simple hecho de que el conglomerado social no comparte específicos y singulares estilos de vida, a raíz de miedos, estereotipos y prejuicios sociales y morales carentes de fundamentos razonables.

Es importante mencionar que la sentencia considera que los estereotipos sociales han determinado las conductas, la apariencia física, las expresiones y los gestos, etcétera, que una persona debe cumplir, pues, de lo contrario, traería consigo actos de discriminación y de violencia por no ajustarse al modelo generalizado y socialmente aceptado de lo que “debe ser” una mujer o un hombre.

Contrario a lo que hemos venido señalando, las imposiciones sociales de lo que la mayoría considera que es correcto, es decir, las autodeterminaciones, no tienen cabida, por lo que las personas que no comparten ese deber ser llegan a ocultar su vivencia interna para dar gusto a las mayorías y viven la vida que los demás esperan antes de vivirla para sí.

Lo anterior ha generado un caldo de cultivo para que la violencia, los prejuicios, los estereotipos, los discursos de odio y la intolerancia impidan a la población LGBTQIA+ ejercer sus derechos fundamentales, como el libre desarrollo de la personalidad, alejándola de disfrutar su dignidad humana.

Por lo tanto, la violación sistemática de los derechos humanos de nuestra población de la diversidad sexual ha quedado evidenciada y documentada por instituciones defensoras de derechos humanos, tanto locales como internacionales, que dan cuenta de

222

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 211-232.

la falta de visibilidad, los prejuicios, las prácticas y creencias arraigadas en un sistema heteronormativo y binario, según se dice en la sentencia objeto de análisis, por lo que, a pesar de la existencia de un marco normativo constitucional y convencional, no ha sido posible erradicar las prácticas de discriminación, violencia y transgresión de derechos.

En ese orden de ideas, la sentencia que se analiza confirmó que la Sala Regional Monterrey del TEPJF estuvo en lo correcto cuando determinó que la inclusión de una casilla no binaria en los formatos de los servicios prestados por el IEEPS es una manera de hacer efectivo el derecho de la identidad sexual y la libertad de autoadscripción de género en los procesos para integrar los órganos electorales.

Desde la solicitud primigenia, se señaló que la autoridad administrativa electoral tenía la obligación de permitir que las personas que no se identificaban con el binarismo de género optaran por su registro en una casilla distinta a la de mujer u hombre, pues si bien es cierto que la identidad de género, en un inicio, puede considerarse parte del derecho familiar y, por ende, obligación del Registro Civil de cada entidad, lo cierto es que no se buscaba un cambio de identidad de género en el asiento registral, sino en los formatos aplicados por el IEEPS, ya que en su potestad podían modificarse para respetar y hacer válido el libre desarrollo de la personalidad de quien desee inscribirse con un género diverso al binomio tradicional.

Esto significa que cada autoridad, en el ámbito de sus competencias, debe respetar los derechos fundamentales, como la dignidad humana, en la prestación de sus servicios, sin que sea válido responsabilizar a otras autoridades por la ausencia de normas, leyes o figuras jurídicas que reconozcan ciertos derechos, para, a la vez, justificar que tal omisión les permite seguir violentando esos derechos básicos.

Así, la autoridad jurisdiccional concluyó, en ese sentido, que si el libre desarrollo de una persona se asocia con su disconformidad de autor —negativa al reconocimiento de alguna de las dos opciones (mujer/hombre) que el género binario ha impuesto tradicional y socialmente— en la documentación que alguna institución pública utilice en la prestación de sus servicios a las personas usuarias, es de esperarse que el Estado adopte medidas encaminadas a garantizar el desarrollo de la libre personalidad de quien se vea afectado en este caso.

De esa manera, la supuesta afectación de las partes demandantes quedó superada, pues fue incorrecto que consideraran que “la autoadscripción de género tiene un límite: el propio género” [Sentencia SUP-REC-277/2020, 2020]. Cabe señalar que si se asume la postura tradicional, invariablemente la autoadscripción realizada por una persona se limitaría a dos opciones: hombre o mujer. Sin embargo, esto no sería compartido desde la postura de la cultura *queer*, que plantea la necesidad de darle un nuevo significado al sistema sexo/género al quedar patente su agotamiento, dado que la

realidad de las personas ha superado dicho sistema y ya no quedan representadas en el dualismo sexo/género reconocido.

Uno de los grandes logros alcanzados con la sentencia SUP-REC-277/2020 es la inclusión, por primera vez, de cuotas arcoíris ordenadas por la autoridad jurisdiccional, por lo que se atendió de manera progresista, al referir que las acciones afirmativas —particularmente las cuotas como mecanismos de aplicación— permiten alcanzar la igualdad de resultados, haciendo que la situación de desventaja disminuya. Se trata de medidas temporales a favor de determinados grupos de personas con el propósito de corregir discriminaciones o desigualdades que, en el caso concreto, afectan a la población LGBTQTTIQA+.

La Sala Superior, en su línea interpretativa, ha determinado que las acciones afirmativas tienen como fin revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, con el objeto de propiciar un contexto de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, los servicios y las oportunidades de que disponen los grupos aventajados. Asimismo, este tipo de acciones se caracterizan por ser 1) temporales, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; 2) proporcionales, al exigirles un equilibrio entre las medidas que se implementan y la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad que la que se pretende eliminar, y 3) razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado

La Sala Superior concluye acertadamente que, de acuerdo con el contenido normativo del artículo 1 constitucional, existe un fuerte compromiso por parte de todas las autoridades del Estado mexicano —como son las administrativas y las jurisdiccionales electorales, federal y locales— de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, lo que conlleva, entonces, a considerar acertado que se haga prevalecer el derecho humano a la igualdad de oportunidades de las personas de la comunidad LGBTQTTIQA+, con alguna discapacidad, mayores de 60 años e indígenas, para integrar los consejos distritales y municipales del IEEPS mediante la implementación de acciones afirmativas.

Supuesta colusión del principio de paridad de género con la inclusión de acciones afirmativas en beneficio de otros grupos en situación vulnerable

Otro de los argumentos aducidos por las mujeres promoventes se fundó en la premisa equivocada de que no debe haber un porcentaje de 10 % porque vulnera el principio de paridad de género y afecta a la mujer, pues la paridad marca un porcentaje de 50 % que no podría reducirse en su perjuicio. No hay paridad en el 45 % entre mujeres y hombres, pues la categorización de 10 % también incluye a mujeres y hombres, lo que posibilita que haya una sobre- y subrepresentación, con lo que pueden ser afectadas ellas. Si se parte del supuesto de que todas las personas de la tercera lista se consideraran no binarias, tampoco se cumpliría el principio de paridad: 45 % para hombres, 45 % para mujeres y 10 % para grupos vulnerables no es paritario.

De manera acertada, la Sala Superior, como última instancia, consideró que no les asistía la razón a las demandantes, ya que los nombramientos de las personas que se encuentren en la tercera lista de grupos vulnerables se sujetarán, entre otras, a las directrices establecidas en el punto 5 de los efectos de la sentencia TEEA-JDC-038/2020, concerniente a que “para efecto de cumplir con el mandato paritario y de igualdad, la autoridad: [...]” (Sentencia SUP-REC-277/2020, 2020).

Esta directriz implica que, en todo momento, la designación que se realice en 10 % de los espacios destinados a los grupos vulnerables, invariablemente, debe cumplir con la paridad y la igualdad, lo que lleva a la idea de que, de ningún modo, podría quedar exceptuada la aplicación del principio de paridad respecto de las personas que participan dentro de la cuota de 10 %, la cual “deberá realizarse, tomando en cuenta a todos los grupos en situación de vulnerabilidad [...] que resulten aptos, para procurar que todos tengan, en la medida de lo posible, similar nivel de participación y representación” (Sentencia SUP-REC-277/2020, 2020).

Además, determinó que, al igual que la Sala Regional Monterrey, “la paridad, como principio constitucional, no debe ser reducida o limitada por la válida inclusión de grupos sociales discriminados o invisibilizados, como es el caso de las personas que no se asumen binarias” (Sentencia SM-JDC-349/2020 y acumulado, 2020).

Ello, ya que, en este caso, dependiendo del número de personas no binarias que se encuentre en la lista de grupos vulnerables y que pase a la fase de designación por cubrir los requisitos legales exigidos para cumplir con el mandato constitucional de paridad, y únicamente para efectos de la integración de los cuerpos colegiados, su nombramiento —el cual deberá respetar su reconocimiento como no binario, junto con el

de las demás personas que conformen esa tercera lista— se llevaría a cabo en los términos que muestra el cuadro 1.

Cuadro 1. Paridad de género

Grupo vulnerable	Género	
	No binario	No binario
Comunidad LGTBTTTQA+	Mujer	Hombre
Personas con discapacidad	Mujer	Hombre
Personas mayores de 60 años	Mujer	Hombre
Personas indígenas	Mujer	Hombre

Nota: LGTBTTTQA+, lesbica, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, intersexual, *queer*, asexual y más.

Fuente: Elaboración propia.

La Sala Superior estableció que las personas que se identifiquen como no binarias, para efectos del nombramiento, se dividirán en pares (lo que es consustancial a la naturaleza: la paridad), en el entendido de que si el número de personas es non, el resultado en números enteros que se obtenga de la división se entenderá como el más ajustado al principio de paridad, cuestión que si bien no se comparte, sigue perpetuando el binarismo de género; para efectos numéricos, lo cierto es que de alguna manera permite transitar en el desarrollo del problema.

La autoridad resolutora manifiesta que la designación de las personas que formen parte de los sectores vulnerables de ningún modo podría dejar en desventaja al género femenino, como lo afirma la parte recurrente, ya que, en el peor de los escenarios, el otro género tendría solamente un integrante de más, sin que se descarte la posibilidad de que las mujeres puedan tener una integrante más que los hombres. Con esta panorámica, queda de relieve la inexactitud de la afirmación de la parte recurrente, cuando aduce que la cuota de 10 % vulnera el principio de paridad de género al posibilitar que haya una sobre- y subrepresentación que puede afectar a las mujeres, pues el fin último de la cuota destinada a los grupos vulnerables es permitir su ocupación en espacios de los consejos distritales y municipales de los *leagues*, ajustándose al principio de paridad, por lo que carece de sustento lo afirmado por la parte recurrente acerca de que “la medida preferencial a otros grupos no procura el mayor beneficio para las mujeres” (Sentencia SUP-REG-277/2020, 2020), puesto que la medida originalmente controvertida procura a las mujeres y a los hombres por igual.

Dicha sentencia fue considerada como un asunto trascendental al generar la tesis IX/2021, de rubro PARIDAD DE GÉNERO Y ACCIONES AFIRMATIVAS. PUEDEN COEXISTIR

EN LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS COLEGIADOS, CUANDO BENEFICIEN A LAS MUJERES, que en su contenido se puede leer lo siguiente:

I. De conformidad con los artículos 1º, párrafo quinto, 4º, párrafo primero, 41, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 5 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; así como 5, fracción I, y 12, fracción V, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, se concluye que las acciones afirmativas son medidas temporales que permiten acelerar la presencia, en los espacios públicos y de toma de decisiones, de quienes forman parte de sectores sociales subrepresentados o en situación de vulnerabilidad. Por otra parte, la paridad de género es un principio rector permanente que rige en la integración, entre otros, de los institutos y los tribunales electorales locales. Sin embargo, tanto las acciones afirmativas como el principio de paridad tienen como fin el logro de la igualdad sustantiva o de facto. Por tanto, en determinados contextos, ambos pueden coexistir en cualquier escenario de integración de órganos colegiados, cuando beneficien a las mujeres y no se ponga en riesgo la integración paritaria de aquellos.

Panorama actual

Sin lugar a dudas, podemos decir que se ha incrementado el número de candidaturas de personas abiertamente LGBTQTTIQ+. En las elecciones de 2018 y 2021, varias candidaturas pertenecientes a esta comunidad lograron obtener cargos públicos y marcaron un hito en la representación política. Para el proceso electoral federal 2023-2024, acerca del tema específico de las acciones afirmativas, el Instituto Nacional Electoral (INE) determinó para la Cámara de Diputaciones que, en los 25 distritos electorales federales con más de 60 % de población indígena, los actores políticos deben registrar fórmulas integradas por personas que se autoascriban indígenas de forma paritaria; por lo que hace a la representación proporcional, estableció que deben postularse 9 fórmulas de diputaciones indígenas en los 10 primeros lugares de la lista, 4 en la III circunscripción, 2 en la IV circunscripción y 1 en la I, II y V circunscripción, respectivamente.

Por lo que toca a otras acciones afirmativas, también para la Cámara de Diputaciones, por el principio de mayoría relativa 3 fórmulas de candidaturas deberán integrarse por personas afromexicanas, 6 fórmulas por personas con discapacidad y 2 fórmulas por personas de la diversidad sexual, quienes podrán registrarse en cualquiera de los 300 distritos electorales federales.

Respecto a las diputaciones de representación proporcional, 1 para personas afromexicanas, 1 para personas de la diversidad sexual y 2 para personas con dis-

capacidad, quienes podrán registrarse en cualquiera de las circunscripciones, ubicándolas en los primeros 10 lugares de la lista. Por lo que hace a las personas migrantes residentes en el extranjero, se deberán postular 5 fórmulas de diputaciones de representación proporcional en cada una de las circunscripciones, igualmente en los primeros 10 lugares.

Respecto a las 9 acciones afirmativas implementadas por el INE, por primera vez para el Senado de la República, se establece la aplicación de 3 medidas afirmativas en los primeros 15 lugares de la lista de representación proporcional: 1 para migrantes, 1 para la población indígena y 1 para personas con discapacidad. Por el principio de mayoría relativa, 4 corresponderán a la población indígena, en las que deberán contender en entidades con más de 30 % de población indígena, como Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Yucatán. El resto de las acciones afirmativas corresponderá a 1 persona afromexicana y 1 más para personas de la diversidad sexual.

En el ámbito local, algunas entidades federativas han comenzado a implementar cuotas de inclusión para garantizar la representación de personas LGTBTTIQA+ en las candidaturas. Estas medidas buscan asegurar que los partidos políticos incluyan a postulantes de dicha comunidad en sus listas, para promover así una mayor diversidad y representación.

Sin embargo, a pesar de los avances, la población LGTBTTIQA+ en México aún enfrenta numerosos desafíos en el ejercicio de sus derechos político-electorales, como los siguientes.

Discriminación y estigma. La discriminación y el estigma social continúan siendo barreras significativas. Muchas personas de esta comunidad enfrentan acoso, violencia y discriminación, lo que puede disuadirlas de participar activamente en la política.

Falta de políticas públicas inclusivas. Aunque se han implementado algunas cuotas de inclusión, aún existe una falta de políticas públicas integrales que promuevan la participación política de la población LGTBTTIQA+ de manera sostenida y estructural.

Violencia política. La violencia política, incluida la violencia de género, es un problema grave en México. Las personas LGTBTTIQA+, especialmente las mujeres trans, son particularmente vulnerables a esta, lo que limita su participación y representación política.

La representación política inclusiva de esta comunidad es fundamental para la consolidación de una democracia auténtica y plural. La integración de personas LGTBTTIQA+ en cargos públicos no solo asegura que sus voces y necesidades sean escuchadas, sino que también enriquece el debate político y fortalece la diversidad en la toma de decisiones.

Además, la representación inclusiva puede contribuir a la adopción de políticas públicas que aborden las necesidades específicas de la comunidad LGBTQIA+, al promover la igualdad de derechos y oportunidades. Esto incluye la implementación de medidas contra la discriminación y para la protección de los derechos laborales y la mejora del acceso a servicios de salud, educación y justicia.

En ese sentido, no quiero dejar pasar la oportunidad de reconocer a mi querida magistrade Jesús Ociel Baena Saucedo, quien en vida fue una gran compañera de batallas en el ámbito político-electoral y una gran cómplice en los litigios estratégicos que he ingresado ante las diferentes instancias de la autoridad electoral.

Ociel Baena Saucedo tuvo un papel crucial en la consolidación de las acciones afirmativas en México. Su compromiso con la justicia social y los derechos humanos ha llevado a la implementación de políticas que buscan corregir desigualdades históricas y estructurales. Mediante su trabajo, Baena Saucedo demostró que las acciones afirmativas son esenciales para construir una sociedad más equitativa y justa, en la que todos los individuos, independientemente de su origen, tengan la oportunidad de alcanzar su máximo potencial. Su legado continúa inspirando a nuevos líderes y activistas en la lucha por la igualdad y la inclusión.

Estas batallas continuarán hasta asegurarle a la población LGBTQIA+ la verdadera representación política y la efectiva creación e implementación de políticas públicas y acciones institucionales que permitan eliminar las brechas de desigualdad que seguimos sufriendo quienes nos autoadscribimos como parte de la diversidad sexual y de género. Esta lucha no parará hasta que la dignidad se haga costumbre.

Conclusiones

Hemos evidenciado que aún falta mucho por hacer. La conquista por los derechos político-electorales ha llegado muy tarde, pero aún con posibilidad de revertir este escenario nada alentador. Es decir, todavía se puede disminuir la brecha de desigualdad en el acceso real y efectivo para ocupar espacios de elección popular, de designación y de toma de decisiones que trascienden en la vida de las personas.

Los derechos político-electorales arcoíris llegaron para quedarse. Se preten de que, con la implementación de litigios estratégicos, se disminuya la distancia de asimetría.

Sin embargo, la alta especialización del derecho electoral y la diversidad sexual y de género lo hacen complejo. Como se dijo en un inicio, la agenda arcoíris está hoy en día enfocada en otros derechos humanos, por lo que su incursión en el ámbito

político-electoral apenas comienza y llevará un tiempo para que las personas expertas profesionalicen y amplíen la agenda.

Además de lo anterior, debe decirse que no basta con litigios estratégicos magníficos, pues, a la vez, necesitamos de personas juzgadoras con empatía, con visión de inclusión y que se atrevan a ponerse los lentes arcoíris, como sucedió con las sentencias de primera, segunda y tercera instancia que aquí se analizaron.

De nada sirven buenas demandas si la persona impartidora de justicia no avanza en la progresividad de los derechos de las personas que histórica y estructuralmente hemos sido puestas en situación de vulnerabilidad.

Con esta determinación judicial electoral, damos cuenta de que la voluntad es el motor generador de cambios, pues sin voluntad nada es.

En los tribunales electorales federales y locales hemos encontrado la vía maximizadora de nuestros derechos político-electorales. Sin su visión inclusiva y su empatía poco o nada alcanzaríamos.

Quienes impulsamos el litigio estratégico sabemos de la importancia de contar con personas juzgadoras sensibles a esta realidad, pero, sobre todo, somos conscientes de que es más importante contar con personas de nuestra población en esos espacios para que seamos nosotros quienes tomemos esas decisiones.

La democracia debe ser incluyente o no se podrá llamar democracia.

Referencias

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1978). https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Declaración de los Derechos Político-Electorales de la Población LGBTTIQA+ en el Continente Americano. (2022). <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxv/Declaracion.pdf>
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. (2003).
- Opinión consultiva OC-24/17, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf
- Resolución IETAM-R/CG-13/2020, Instituto Electoral de Tamaulipas. (2020). <https://ietam.org.mx/portal/Documentos/Sesiones/IETAM-R-CG-13-2020.pdf>
- Sentencia SM-JDC-349/2020 y acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/monterrey/SM-JDC-0349-2020.pdf>
- Sentencia SM-JDC-0350-2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/monterrey/SM-JDC-0349-2020.pdf>
- Sentencia SUP-REC-277/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-277-2020b>
- Sentencia TEEA-JDC-015/2020, Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes. (2020). [https://teeags.mx/estrados/autos-y-o-acuerdos/Juicio%20para%20la%20Protecci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20Pol%C3%ADtico-%20Electtorales%20del%20y%20la%20Ciudadana%20\(JDC\)/JDC_2020/JDC_015_2020/Sentencia.docx](https://teeags.mx/estrados/autos-y-o-acuerdos/Juicio%20para%20la%20Protecci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20Pol%C3%ADtico-%20Electtorales%20del%20y%20la%20Ciudadana%20(JDC)/JDC_2020/JDC_015_2020/Sentencia.docx)
- Sentencia TEEA-JDC-18/2020, Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes. (2020). [https://teeags.mx/estrados/autos-y-o-acuerdos/Juicio%20para%20la%20Protecci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20Pol%C3%ADtico-%20Electtorales%20del%20y%20la%20Ciudadana%20\(JDC\)/JDC_2020/JDC_018_2020/8.%20JDC-018-2020%20Se%20recibe%20cumplimiento%20de%20sentencia%20vista%20actora.pdf](https://teeags.mx/estrados/autos-y-o-acuerdos/Juicio%20para%20la%20Protecci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20Pol%C3%ADtico-%20Electtorales%20del%20y%20la%20Ciudadana%20(JDC)/JDC_2020/JDC_018_2020/8.%20JDC-018-2020%20Se%20recibe%20cumplimiento%20de%20sentencia%20vista%20actora.pdf)
- Sentencia TEEA-JDC-038/2022 y acumulados. (2022). <https://tedgo.gob.mx/documentos/2022/sentencias/SENTENCIA%20TEED-JDC-038-2022%20Y%20ACUMULADOS.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2022). Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Orientación Sexual, Identidad y Expresión de Género, y Características Sexuales. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/>

sites/default/files/protocolos/archivos/2022-09/Protocolo%20SIEGCS%20digital%2012sep22.pdf

Tesis IX/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2021]. http://www.teqroo.org.mx/2018/Jurisprudencia_Tesis_Sala_Superior/Tesis/2021/IX.pdf

232

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 211-232.



Las acciones afirmativas y su impacto en el derecho a ser votados de los grupos de atención prioritaria en México

Felipe de la Mata Pizaña (México)*

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. felipe.delamata@te.gob.mx.

Introducción

En esta edición de *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, enfocada en los derechos políticos de grupos en situación de desventaja, como un homenaje póstumo a la magistrade Jesús Ociel Baena Saucedo, escribo acerca de las políticas públicas que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), desde la emisión de sus sentencias, ha ordenado implementar para que las personas en situación vulnerable tengan un acceso efectivo e igualitario a su derecho a ser votadas.

La magistrade Jesús Ociel Baena Saucedo fue una litigante estratégica que, en consecuencia de sus demandas presentadas ante los órganos jurisdiccionales electorales, logró la implementación de esas políticas públicas traducidas en acciones afirmativas, no solo para el grupo social de la diversidad sexual, sino para otros grupos en situación de desventaja, en el ejercicio pleno e igualitario de los derechos políticos.

Por ello, este texto se encuadra en el alcance del reconocimiento, en particular el derecho a ser votadas, de las personas integrantes de los grupos desaventajados o en atención prioritaria, a partir de la implementación de acciones afirmativas, específicamente en la reserva de lugares, para su postulación en candidaturas a cargos de elección popular.

En ese sentido, si bien desde 2018 el Instituto Nacional Electoral (INE) concretó, de forma obligatoria, las acciones afirmativas a favor de personas indígenas para su postulación mediante el sistema de partidos políticos, que de los 28 distritos electorales indígenas debían postular al menos en 12 a personas originarias, esa decisión fue confirmada y ampliada al número de 13 registros obligatorios por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP-726/2017.

Tres años después, en las elecciones intermedias federales para la Cámara de Diputaciones en 2021, el INE contempló la implementación de esa medida afirmativa a las personas con discapacidad, de la diversidad sexual, migrantes residentes en el extranjero y afroamericanas, la cual fue modificada y ampliada en las sentencias emitidas por la Sala Superior [Sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados; Sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados].

Ahora bien, para el proceso electoral federal que en el momento de la escritura de este texto se desarrolla, el INE aprobó los criterios acerca de acciones afirmativas (Acuerdo INE/CG527/2023) tanto para diputaciones como para senadurías, los cuales fueron estudiados por la Sala Superior [Sentencia SUP-JDC-338/2023 y acumulados].

234

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 233-250.

Si bien eso ha sucedido en el ámbito federal, en el estatal también se han dado cambios en sus últimas elecciones, puesto que, desde la primera sentencia emitida por el TEPJF en 2021, las entidades federativas comenzaron, por medio de los lineamientos emitidos por los organismos públicos locales electorales (OPLE) y, posteriormente, mediante sentencias o modificaciones a la normativa estatal, a efectuar dichas medidas afirmativas para su ciudadanía.

En ese contexto, el presente artículo tiene la finalidad de evidenciar el impacto que la implementación de las acciones afirmativas ha tenido, desde 2018, en el derecho a ser votados de los grupos de atención prioritaria en México.

Nociones acerca de las acciones afirmativas

En este apartado pretendo conceptualizar, brevemente, las acciones afirmativas, sus características y sus finalidades. Son políticas públicas, prácticas equiparadoras y restablecedoras, cuyo objetivo es compensar o corregir las condiciones que discriminan a ciertos grupos sociales desaventajados del ejercicio de sus derechos humanos, y que tienen sustento en el principio de igualdad material que responde a un interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) las ha definido como medidas o acciones especiales y específicas, generalmente temporales y excepcionales, en las que se estima permitido que el Estado, mediante las autoridades públicas, en el ámbito de sus competencias, otorgue un trato diferenciado que privilegie a un determinado grupo o colectivo en situaciones concretas (Acción de inconstitucionalidad 195/2020), sustentado en la existencia de esas condiciones de desventaja o de discriminación estructural que se busca erradicar, dado que permean y obstaculizan, de hecho, el real goce de los derechos fundamentales para el determinado grupo de que se trate (Acción de inconstitucionalidad 195/2020).

Por su parte, la Sala Superior ha indicado que las acciones afirmativas, a partir de una interpretación progresiva, teleológica y sistemática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), tienen como propósito reducir la discriminación por determinada condición y garantizar la participación activa de las personas en la vida democrática del país. Asimismo, buscan compensar una situación de injusticia o discriminación y alcanzar una representación o un índice de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades (Jurisprudencia 11/2015).

El TEPIF, en su jurisprudencia, ha señalado los elementos que componen las acciones afirmativas:

- 1) Temporales. Constituyen un medio cuya duración está condicionada al fin que se proponen, que es generar la igualdad.
- 2) Proporcionales y objetivas. Se les exige un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir (Jurisprudencia 3/2015).
- 3) No son generalizadas o universales. Deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector, un lugar y un tipo determinado.
- 4) Se sustentan constitucional y convencionalmente. Ello, en el principio de igualdad material (Jurisprudencia 43/2014).

En otro ámbito en el que también se reconocen las acciones afirmativas, como el de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se denominan medidas especiales; en el derecho de la Unión Europea, se nombran medidas específicas o de acción positiva, y, en la doctrina, se conocen como acciones afirmativas. En todos los casos, su finalidad es asegurar la igualdad sustantiva.

Así, para implementar las acciones afirmativas, las autoridades estatales deben hacer conciencia de que las normas, los principios o las reglas aplicables deben leerse de manera extensiva, en búsqueda de maximizarlas, con interpretaciones circulares de los contenidos de esas disposiciones para proteger los derechos siempre de forma progresiva y propersona.

Esa interpretación circular u holística implica una visión inclusiva que tienda a evitar la discriminación, de forma tanto transversal como permanente, así como asumir el principio de igualdad como eje rector en las decisiones de todo órgano de gobierno o de toma de decisiones que tenga atribuciones de poder incidir en el ejercicio de los derechos humanos de la ciudadanía.

Lo anterior también responde al artículo 1 de la CPEUM, el cual establece que toda institución del Estado tiene la obligación de proteger los derechos humanos. Asimismo, está la cláusula de no discriminación en el párrafo quinto del artículo 1 constitucional en atención a tutelar los derechos de los grupos de la sociedad en situación de desventaja o prioritarios.

Las acciones afirmativas y su impacto en el derecho a ser votadas de las personas integrantes de grupos de atención prioritaria

Desde 1996 el TEPJF tutela el derecho humano de acceso a la justicia electoral y protege los derechos políticos de las personas de atención prioritaria, como mujeres, migrantes residentes en el extranjero, indígenas, afro mexicanas, discapacitadas, jóvenes, adultas mayores y de la diversidad sexual.

El recorrido de los años transcurridos hasta 2024 por parte de las diversas sentencias emitidas por el Tribunal evidencia una extensa jurisprudencia que ha permitido la tutela efectiva de su derecho al sufragio pasivo y ha incidido en reformas electorales previas.

Implementación de las acciones afirmativas electorales

Lo anterior, en concreto, se puede observar en que más mujeres han llegado a los cargos de elección popular (gubernaturas, congresos locales y federal, y ayuntamientos), órganos partidistas y órganos electorales administrativos y jurisdiccionales.

Al respecto, las acciones afirmativas que acompañan el principio constitucional de paridad de género para que este concrete la igualdad material y sustantiva del derecho de las mujeres a ser votadas para los cargos de elección popular e integrar órganos electorales se pueden observar en el cuadro 1.

Cuadro 1. Acciones afirmativas implementadas para asegurar la representatividad efectiva de las mujeres

Candidaturas de representación proporcional
Las listas de registro de candidaturas por representación proporcional deben estar encabezadas por mujeres
Las candidaturas encabezadas por hombres pueden tener mujeres como suplentes
Gubernaturas
Deben postularse mujeres en las entidades federativas con mayor competitividad

237

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 233-250.

Continuación.

Candidaturas de representación proporcional
Congresos
Deben postularse mujeres en distritos competitivos
Se establece la alternancia de género por renovación en congresos locales integrados por número impar de diputaciones
Ayuntamientos
Deben postularse mujeres en municipios con mayor competitividad
En ayuntamientos integrados por un número impar de concejales, la candidatura no será asignada a una mujer
Los ajustes en la integración de regidurías por representación proporcional deben evitar la subrepresentación de mujeres
Integración de órganos electorales
La renovación de la Presidencia del Instituto Nacional Electoral debía ser para una mujer
Se establece la alternancia de género en la presidencia de los tribunales electorales locales y de los organismos públicos locales electorales

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de las personas de la diversidad sexual, se ha modificado la documentación electoral con casilleros no binarios y se ha considerado su inclusión en los órganos electorales, la postulación de candidaturas y la representación en congresos locales, ayuntamientos y la Cámara de Diputados federal. De igual forma, hay más personas con discapacidad, jóvenes, migrantes residentes en el extranjero, indígenas y afroamericanas que tienen un cargo de elección popular.

En relación con la implementación de las acciones afirmativas para esos grupos sociales, en las sentencias SUP-RAP-121/2020 y acumulados y SUP-RAP-21/2021 y acumulados, emitidas por el TEPJF, se ordenó al INE que las implementara de manera que los partidos políticos debieran postular para las candidaturas a la Cámara de Diputados en el proceso federal electoral de 2021, tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, las medidas compensatorias que se exponen en el cuadro 2.

Cuadro 2. Acciones afirmativas para grupos en situación en desventaja o de atención prioritaria

Tipo de acción afirmativa	Acción afirmativa por principio	Total
Personas indígenas	21 MR y 9 RP	30
Personas con discapacidad	6 MR y 2 RP	8
Personas afro mexicanas	3 MR y 1 RP	4
Personas de la diversidad sexual	2 MR y 1 RP	3
Personas migrantes y residentes en el extranjero	5 RP	5

Nota: MR, mayoría relativa, y RP, representación proporcional.

Fuente: Elaboración propia con base en Sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados.

En la misma sentencia, se ordenó al INE que, una vez concluido el proceso electoral federal de 2021, realizara un estudio acerca de la eficacia y el funcionamiento de las acciones afirmativas y lo pusiera a disposición del Congreso de la Unión; además, se ordenó dar vista a dicho órgano legislativo para que legislara en materia de acciones afirmativas en favor de personas en situación de desventaja.

Ahora bien, en el caso de los comicios estatales, también en ese ámbito en diversas entidades federativas se implementaron acciones afirmativas para congresos y ayuntamientos.

Impacto y resultado de las acciones afirmativas después de las elecciones de 2021

Del resultado de su implementación en el caso de las mujeres, se puede observar una Cámara de Diputaciones paritaria en comparación con 2018, puesto que en ese año estaba integrada por 241 mujeres y 259 hombres; en 2021 alcanzó la paridad y quedó conformada por 250 mujeres y 250 hombres.

Cuadro 3. Resultados derivados de la aplicación del principio de paridad y las acciones afirmativas

Proceso electoral federal	Diputaciones federales
2018	241 mujeres 259 hombres
2021	250 mujeres 250 hombres

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de las acciones afirmativas establecidas para los otros grupos de la sociedad en situación de desventaja, se muestra un cambio significativo en la integración de la Cámara de Diputados. Si bien las personas indígenas tienen un aumento de su representatividad, ello se debe a que la implementación de esas medidas se dio desde 2018, a diferencia de los otros grupos, así como a la existencia de distritos electorales indígenas.

Hoy en día se puede observar que la Cámara de Diputados es más plural y representativa de los grupos de la sociedad, ya que visibiliza y refleja, de una forma más cercana, la diversidad de la ciudadanía mexicana, y responde a la búsqueda de eliminar esa histórica desigualdad en el acceso efectivo de su derecho a ser votada.

Cuadro 4. Resultado de acciones afirmativas en la Cámara de Diputados para grupos en desventaja

Proceso electoral y acción afirmativa	2006	2009	2012	2015	2018		2021	
					Postuladas	Electas	Postuladas	Electas
Personas indígenas	6	11	7	6	42	13	466	36
Personas con discapacidad	--	1	--	1	19	2	158	8
Personas afromexicanas	--	--	--	--	--	--	74	6
Personas de la diversidad sexual	--	--	--	--	--	2	82	4

240

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 233-250.

Continuación.

Proceso electoral y acción afirmativa	2006	2009	2012	2015	2018		2021	
					Postuladas	Electas	Postuladas	Electas
Personas migrantes y residentes en el extranjero	1	1	--	--	--	--	104	11

Fuente: Elaboración propia con base en Martínez *et al.* (2022), Instituto Nacional Electoral e Instituto Nacional Electoral (2021).

En el ámbito local también se implementaron y se obtuvieron resultados de las acciones afirmativas

En el caso de las mujeres, en los comicios de 2021 para gubernaturas la Sala Superior emitió la sentencia SUP-RAP-116/2020 y acumulado, en la cual se ordenó la postulación paritaria de las candidaturas a las gubernaturas que se elegirían en los procesos electorales locales de 2022. Asimismo, diversas entidades federativas implementaron acciones afirmativas para la integración de sus congresos estatales.

Como resultado de su implementación y posteriormente a las elecciones, se muestran más gubernaturas con mujeres, más congresos paritarios y algunos con más diputadas; ello se puede observar en el cuadro 5.

Cuadro 5. Mujeres en los cargos de elección popular local

Más mujeres en	Integración
Gubernaturas	10 mujeres
Congresos estatales	20 con más mujeres que hombres
	7 son paritarios
	6 con más hombres por ser impares

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral (2021).

241

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 233-250.

En el caso de las acciones afirmativas a los otros grupos en situación de desventaja, como las personas indígenas, con discapacidad, afroamericanas, de la diversidad sexual, adultas mayores, jóvenes y migrantes en el extranjero, en el ámbito estatal, se puede observar que en distintas entidades federativas se implementó su postulación obligatoria en los partidos políticos, ya sea por medio de lineamientos emitidos por los OPLE, por sentencias electorales o por modificación a su normativa local.

Por tanto, ahora se puede mirar que la integración de sus congresos locales es más diversa y plural. Lo anterior se puede observar en el cuadro 6, el cual permite sustentar que las personas en situación de desventaja cuentan con posibilidades reales de acceder al poder público.

Cuadro 6. Acciones afirmativas en los congresos locales para grupos en situación en desventaja

Tipo de acción	Número de entidades federativas	¿Cómo se regula?		¿Cuántas personas llegaron por esa acción afirmativa?
		Por ley	Mediante lineamientos de los OPLE o los tribunales	
Indígena	29	13 entidades federativas	25 entidades federativas	2 dip. en Baja California 2 dip. en Baja California Sur 10 dip. en Chiapas 1 dip. en Chihuahua 8 dip. en Morelos 1 dip. en Querétaro 1 dip. en Tabasco 2 dip. en Veracruz Total: 27
LGBTTIQ+	23	3 entidades federativas	21 entidades federativas	1 dip. en Baja California Sur 2 dip. en Chihuahua 1 dip. en Veracruz 2 dip. en Zacatecas Total: 6
Discapacidad	16	4 entidades federativas	15 entidades federativas	1 dip. en Ciudad de México Total: 1

Continuación.

Tipo de acción	Número de entidades federativas	¿Cómo se regula?		¿Cuántas personas llegaron por esa acción afirmativa?
		Por ley	Mediante lineamientos de los OPLE o los tribunales	
Jóvenes	21	5 entidades federativas	21 entidades federativas	1 dip. en Baja California 1 dip. en Baja California Sur 19 dip. en Chiapas 12 dip. en Ciudad de México 7 dip. en Tabasco 4 dip. en Tlaxcala 4 dip. en Veracruz 2 dip. en Zacatecas Total: 50
Afromexicanas	9	1 entidad federativa	8 entidades federativas	1 dip. en Baja California Sur 1 dip. en Ciudad de México Total: 2
Migrantes y residentes en el extranjero	5	3 entidades federativas	2 entidades federativas	1 dip. en Ciudad de México 2 dip. en Zacatecas Total: 3
Adultos mayores	4	--	--	5 dip. en Oaxaca 2 dip. en Querétaro Total: 7

Nota: dip., diputaciones; LGTTTQ+, lésbica, gay, bisexual, transexual, transgénero, transexual, travesti, intersexual, *queer* y más, y OPLE, organismos públicos locales electorales.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral e Instituto Nacional Electoral (2021).

Análisis de la efectividad de la aplicación de las acciones afirmativas por El Colegio de México

En cumplimiento de lo ordenado al INE respecto a que una vez concluido el proceso electoral federal de 2021 realizara un estudio acerca de la eficacia y el funcionamiento de las acciones afirmativas, se llevó a cabo un análisis en conjunto con El Colegio de México (Colmex) que resultó en el *Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el proceso electoral federal 2020-2021*.¹

En este estudio, el Colmex advierte que las acciones afirmativas implementadas produjeron efectos importantes en términos cuantitativos y de representación descriptiva, porque esas medidas redujeron las barreras de acceso al voto pasivo para las candidaturas a diputaciones de personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual, migrantes y residentes en el extranjero.

Ello, debido a que se propició la elección de 65 de las 442 fórmulas registradas con alguno de esos conceptos, lo que representó 13 % del total de las 500 curules de la LXV Legislatura. Esas 442 fórmulas registradas se integraron por 884 candidaturas propietarias y suplentes de los 5 grupos que se beneficiaron de las cuotas implementadas.

Todos los partidos y las coaliciones presentaron al menos 50 fórmulas de personas adscritas a alguno de los grupos citados. Por otra parte, en una perspectiva transversal de género, las acciones afirmativas implementadas en 2021 también integraron el principio de paridad y se acompañaron de una fuerte participación de mujeres en todos los partidos políticos.

Sin embargo, el estudio señala que la implementación de acciones afirmativas implicó forzar a los partidos políticos a postular candidaturas más allá de lo previsto en sus estatutos, incluso de sus principios ideológicos.

¹ Consultable en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147274/CGex202212-14-ip-22.pdf>.

Acciones afirmativas implementadas para las elecciones de 2024

Para el proceso electoral federal 2023-2024, el INE aprobó los criterios acerca de la postulación de candidaturas mediante acciones afirmativas (Acuerdo INE/CG527/2023) tanto para diputaciones como para senadurías y tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional.

En el cuadro 7 se puede observar esa determinación del órgano electoral federal, que tuvo sus diferencias con los acuerdos del proceso electoral federal de 2021, puesto que, para los comicios de diputaciones federales, los partidos políticos deben postular 50 candidaturas por acciones afirmativas, 30 para personas indígenas, de las cuales 18 serán de mayoría relativa y 12 de representación proporcional, así como 20 candidaturas para los restantes grupos en desventaja; ya no especifica cuántas candidaturas le correspondería a cada uno de ellos, pero al menos deben postular a una persona de cada grupo.

Cuadro 7. Acciones afirmativas para la Cámara de Diputados

Tipo de acción afirmativa	Proceso electoral federal 2020-2021			Proceso electoral federal 2023-2024		
	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Personas indígenas	21	9	30	18	12	30
Personas afroamericanas	3	1	4	12	8	20
Personas con discapacidad	6	2	8			
Personas de la diversidad sexual	2	1	3			
Personas residentes en el extranjero	--	5	5			

Nota: MR, mayoría relativa, y RP, representación proporcional.

Fuente: Elaboración propia con base en Acuerdo INE/CG527/2023 (2023).

La novedad del acuerdo es que, por primera vez, se establecieron acciones afirmativas para los grupos en desventaja en la elección de senadurías, las cuales se pueden observar en el cuadro 8.

Cuadro 8. Acciones afirmativas para la Cámara de Senadurías

Tipo de acción afirmativa	Proceso electoral federal 2023-2024		
	MR	RP	Total
Personas indígenas	3	2	5
Personas afromexicanas	--	1	1
Personas con discapacidad	--	1	1
Personas de la diversidad sexual	--	1	1
Personas residentes en el extranjero	--	1	1

Nota: MR, mayoría relativa, y RP, representación proporcional.

Fuente: Elaboración propia con base en Acuerdo INE/CG527/2023 (2023).

Ese acuerdo fue impugnado ante la Sala Superior del TEPJF, y en el expediente SUP-JDC-338/2023 y acumulados se consideró que lo resuelto por el INE era inadecuado y regresivo en la regulación de acciones afirmativas para diputaciones, pues restringía las posibilidades reales de acceso a la Cámara para los grupos en situación de desventaja.

En el caso de las personas indígenas, era evidente su regresividad porque 1) disminuyó el número de distritos indígenas de mayoría relativa, al pasar de 21 a 18, sin motivación ni razón alguna; 2) creó un modelo de bloques que privilegiaba la discrecionalidad partidista, pues los institutos políticos podían postular candidaturas indígenas de mayoría relativa en bloques de baja concentración indígena y sin posibilidades reales de triunfo, y 3) implementó un sistema de franjas para diputaciones de representación proporcional con el que se disminuían los deberes de postulación de candidaturas en los primeros 10 lugares de las listas.

En el caso de los demás grupos, la regresividad se manifestó porque el INE 1) omitió especificar el número de candidaturas de mayoría relativa por categoría, siendo que en 2021 se señaló un número específico de postulaciones por grupo —3 personas afromexicanas, 6 con discapacidad y 2 de la diversidad sexual—, y 2) el sistema de franjas adoptado para la representación proporcional afectó las posibilidades reales

de triunfo, porque ahora se garantizaban solamente 2 posiciones en los 10 primeros lugares de las listas, cuando en 2021 se avalaron 9 fórmulas.

En ese sentido, se revocó el acuerdo del INE por ser regresivo y, a fin de garantizar el principio de progresividad en la regulación de las acciones afirmativas, se le ordenó a ese órgano electoral:

7. La reviscencia del modelo utilizado en proceso electoral 2020-2021, tratándose de diputaciones por ambos principios, en que se deberá: a) garantizar paridad; b) incluir a los mismos grupos desventajados que en la elección anterior; c) acreditar la forma de adscripción en los términos del modelo anterior y d) garantizar la postulación indígena en distritos exclusivos con la actualización de distritación (ahora son 44 distritos electorales indígenas).

2. La inclusión de la acción afirmativa para senadurías, precisando el principio bajo el cual cada partido o coalición las postularan, salvo la relacionada con migrantes, al ya estar definida bajo el principio de RP.

3. La inclusión de parámetros para revisar la eficacia de las medidas y la necesidad de su modificación, así como el beneficio que le depara a los grupos en desventaja.

4. Al revisar las postulaciones de los partidos políticos o coaliciones, considere los padrones estatales de deudores alimentarios morosos que ya estén vigentes, a fin de verificar la elegibilidad de las personas cuyo registro se solicite.

5. En los subsecuentes acuerdos que emita, donde se involucren cuestiones sobre derechos de personas con discapacidad, los difunda en formatos que les sean accesibles.

6. Una vez culminado el proceso electoral 2023-2024, realice las consultas en a los grupos respecto de los cuales pretenda implementar acciones afirmativas, atendiendo parámetros normativos y jurisprudenciales atinentes [énfasis añadido].

Ahora, habría que esperar los resultados de la elección para analizar su impacto, así como los medios de impugnación y las sentencias resueltas por el TEPJF, a fin de obtener una reflexión y las determinaciones específicas para mejorar su implementación y los elementos para el registro de las candidaturas.

Conclusiones

Los contextos de desigualdad estructural histórica que se traducen en discriminación constante hacia la diversidad de personas que no encajan en el estereotipo normalizado, en el ámbito de su derecho al voto pasivo, se han aminorado en los últimos procesos electorales federales.

Las decisiones electorales que han tenido el fin de disminuir esa desigualdad evidencian que la jurisdicción en la materia es clara con la agenda de igualdad y que no hay regresividad y no regresividad con la tutela integral de los derechos político-electorales de los grupos en desventaja.

Ello, porque, como se puede observar a lo largo de este texto, las acciones afirmativas implementadas en 2021 dieron cuenta de su eficacia y efectividad, dado que se logró la elección de 65 personas por acciones afirmativas, de las cuales 37 son indígenas, 8 con discapacidad, 6 afroamericanas, 4 de la comunidad lésbica, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, intersexual, *queer* y más (LGBTTIQ+) y 10 migrantes.

Para el proceso electoral federal de 2024, ese sería el piso mínimo que debe cumplirse para evitar que se vulnere el principio de progresividad. Estamos en espera de que se tenga como resultado una Cámara espejo de la ciudadanía más cercana a una democracia sustantiva, en la que todos los grupos de atención prioritaria queden debidamente representados a partir de las acciones afirmativas implementadas, y que no solo sea en el ámbito federal, sino también en las entidades federativas.

Ahora bien, es importante resaltar que existen riesgos al implementar estas medidas. Así lo ha dicho el Colmex y también el relator especial de las Naciones Unidas sobre acciones afirmativas, los cuales consisten en:

- 1) No acompañar las acciones afirmativas con estudios que muestren que, efectivamente, se está combatiendo un mal social.
- 2) Considerar que los beneficios dependerán de cuáles se elijan, el momento y el lugar de su aplicación.
- 3) Se puede generar una segmentación dentro del grupo protegido, es decir, que se favorezca a personas que tienen mayor poder o recursos económicos dentro del grupo.
- 4) Incorporar varios grupos en una situación desfavorable sin los análisis debidos puede provocar que esas acciones se traslapen e incluso se nulifiquen entre sí.

Por esas razones, no podemos dejar de estar vigilantes de su efectividad en la representatividad política de los grupos en situación de desventaja; estar atentos a aquellas debilidades o ineficacias que muestren de qué forma mejorar su implementación y, sobre todo, tomar en cuenta que cada grupo es distinto y tiene sus peculiaridades, y que las perspectivas para tutelar sus derechos admiten la interseccionalidad, pero también otros enfoques, según las características de cada uno de ellos.

Referencias

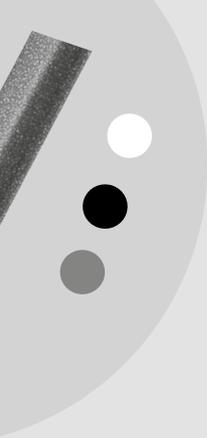
- Acción de inconstitucionalidad 195/2020, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2020). https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_publicoWpLJIMBAeINReW6xSK8/acci%C3%B3n%20de%20inconstitucionalidad%20195/2020
- Acuerdo INE/CG527/2023, Instituto Nacional Electoral. (2023). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/153089/CGex202309-08-ap-10.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2024). <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/cpeum.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. Infografía acciones afirmativas aprobadas a nivel federal y por entidad. Proceso electoral 2020-2021. https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2022/03/INFOGRAFIA_ACCIONES_AFIRMATIVAS_EN_POSTULACIONES_DE_CANDIDATURAS_PROCESO_ELECTORAL_20202021_Correc9_08.pdf
- Instituto Nacional Electoral. (2021). Resultados de los cómputos distritales y de las circunscripciones de la elección federal 2020-2021 obtenidos en las candidaturas por acciones afirmativas y de mujeres para la integración de la Cámara de Diputadas y Diputados. https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/P3_Reporte_AccionesAfirmativas_PEF_20-21.pdf
- Jurisprudencia 30/2014, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Jurisprudencia 43/2014, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Jurisprudencia 3/2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Jurisprudencia 11/2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>
- Martínez Navarrete, Edgar, Moreno López, Margarita, Santillán Ortega, Víctor Manuel, Sonnleitner, Willibald, Soria, Manuel Jonathan, y Vázquez Arana, Alejandro (coords.). (2022). *Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el proceso electoral federal 2020-2021*. El Colegio de México; Instituto Nacional Electoral. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147274/CGex202212-14-ip-22.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-338/2023 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.te.gob.mx>
- Sentencia SUP-RAP-726/2017, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.te.gob.mx>
- Sentencia SUP-RAP-116/2020 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.te.gob.mx>

Sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.te.gob.mx>

Sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.te.gob.mx>

250

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 233-250.



Derechos político-electorales de la comunidad de la diversidad sexual. Avances y retos

Rita Bell López Vences (México)*

* Oaxaqueña, consejera del Instituto Nacional Electoral, abogada y especialista en gobierno, desarrollo local, alta gerencia pública y políticas públicas con perspectiva de género. rita.lopez@ine.mx.

Introducción

El movimiento de las personas con orientación sexual, identidad y expresión de género y características sexuales no convencionales o no normativas [OSIEGCS]¹ ha sido una revolución paradigmática para el entendimiento de los derechos fundamentales de las personas, el quehacer legislativo e incluso la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Dicho movimiento ha significado un avance democrático para el país, ya que el respeto, la garantía y el ejercicio de los derechos de los grupos minoritarios representan un beneficio para las comunidades humanas, debido a que estos son responsables de los procesos de pensamiento divergente e innovación en la sociedad (Sicardi, 2014). Gracias a estos se han presentado grandes cambios para el bienestar de todas, todes y todos, como los movimientos ecologista y feminista, que han revolucionado paradigmas.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que el concepto *minoría* no tiene que ver con un enfoque cuantitativo, sino con el ejercicio y la distribución del poder en una sociedad. El ejemplo más contundente de ello es el colectivo de mujeres, que habitualmente se concibe como minoría, aun cuando representan una mayoría numérica; por ejemplo, durante el régimen del *apartheid* en África, donde la minoría negra era en realidad un grupo estadísticamente mayoritario. Entonces, cuando se habla de minorías se hace referencia a “cualquier grupo de personas que, a causa de sus características físicas o culturales, se encuentra sometido a una discriminación respecto de los demás miembros de la sociedad en la que vive, recibiendo de ésta un trato diferente e injusto” (Wirth, citado en Osborne, 1996, p. 347).

En ese contexto, las violaciones a los derechos humanos de la comunidad de la diversidad sexual, incluidos los político-electorales, son un patrón nacional, lo cual se ha consignado, en el ámbito internacional, en la línea jurisprudencial y la opinión consultiva OC-24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2017) y en los Principios de Yogyakarta (2007), así como, en el ámbito nacional, en la línea jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (Declaración sobre Derechos Político-Electorales de la Población LGBTTTIQA+ en el Continente Americano, 2022).

Por otro lado, según datos de la Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (Endiseg) 2021, en México hay cinco millones de personas que se autoidentifican como parte de la comunidad lésbica, gay, bisexual, transexual o transgénero, inter-

252

¹ Abreviatura retomada de Jesús Ociel Baena Saucedo.

sexual, *queer* y más (LGBTIQ+), y de esos cinco millones, 11.0 % se autoadscribe como indígena y 3.9 % como afrodescendiente (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021). Por su parte, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2022, 37.3 % de la población de 18 años y más de la diversidad sexual y de género declaró haber sido discriminada en los últimos 12 meses anteriores a responder el cuestionario (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2022).

La importancia de visualizar y generar la participación de las minorías no radica únicamente en no apartar la mirada de temas que podrían parecer incómodos o que se contraponen a un orden “natural” —si puede denominarse así—, sino también en hacer efectivos los derechos que tienen las personas por el solo hecho de serlas.

En ese sentido, la participación de las minorías en los asuntos públicos y en todos los aspectos de la vida política, económica, social y cultural del país en que viven es, de hecho, esencial para preservar su identidad y luchar contra su exclusión de la sociedad (Derechos de las Minorías: Normas Internacionales y Orientaciones para su Aplicación, 2010), como lo señaló Jesús Ociel Baena: para nosotres, las personas no conformes con el binarismo de género, aún luchamos por el reconocimiento de nuestra identidad, porque las personas para existir, necesitamos el reconocimiento social (Baena, 2023, pp. 9-10), y así lo declaran los instrumentos en materia de derechos humanos: el reconocimiento y la participación son un derecho fundamental de todas las personas.

Si se parte de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, la garantía de estos en el ámbito político-electoral, así como de aquellos vinculados a su ejercicio, contribuye a la salvaguarda de los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales (Declaración sobre Derechos Político-Electorales de la Población LGBTTTIQA+ en el Continente Americano, 2022).

Así, dado que el acceso a los derechos político-electorales representa la conquista de los espacios donde se toman las decisiones con efectos en la vida de las personas con OSIEGCS (Baena, 2023), en este ensayo se revisan los avances y los retos de los derechos político-electorales de la comunidad de la diversidad sexual, como un aspecto fundamental en la mejora permanente de la democracia mexicana, y, al mismo tiempo, se reconoce y agradece la lucha de la magistrade Jesús Ociel Baena Saucedo.

Avances

Marco normativo internacional

Los derechos de las personas con OSIEGCS están reconocidos tanto en el sistema internacional de derechos humanos como en el regional, en un claro bloque de convencionalidad, en específico, con los principios de igualdad y no discriminación de todas las personas, libre desarrollo de la personalidad e identidad y dignidad humanas (Mata y Bustillo, 2023; Jaime, 2023). En ese contexto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales determinó que la orientación sexual puede ser enmarcada en el análisis de “otra condición social”, por lo cual es una categoría prohibida de discriminación.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (CADH) establece que se deben

respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier *otra condición social* [énfasis añadido]. [Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 1]

En ese orden de ideas, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité Contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer determinaron la inclusión de la orientación sexual como una de las categorías prohibidas de discriminación (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018).

En 2006 se desarrollaron, en Yogyakarta, Indonesia, los Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, conocidos también como Principios de Yogyakarta, que se ocupan de una amplia gama de garantías, incluido el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica, así como el de participar en la vida pública. Lamentablemente, estos no han sido ratificados por el Estado mexicano; sin embargo, son un referente obligado para la interpretación y el alcance en el reconocimiento de los derechos de la comunidad LGBTQ⁺ de manera formal y material. Por ello, las diferentes autoridades, en el ámbito de sus facultades, deben acercarse a dichos principios, a fin

254

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 251-269.

² La Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que las siglas LGBTI se utilizan para describir a los diversos grupos de personas que no se ajustan a las nociones convencionales o tradicionales de los roles de género masculinos y femeninos; no obstante, también menciona que la terminología no es fija y evoluciona rápidamente.

de usarlos como una herramienta que ilumine su actuación y de emitir criterios progresivos, mas no limitativos.

De la misma manera, la Corte IDH emitió la opinión consultiva OC-24/17, en materia de reconocimiento de derechos de la comunidad LGBTQ+, en la cual se interpretan los derechos de este colectivo a la luz de la CADH. En dicha opinión se establece expresamente que la orientación sexual y la identidad de género de las personas son categorías protegidas por la Convención. Por ello, está proscrita por la Convención cualquier norma, práctica o acto discriminatorio basado en la orientación sexual de la persona.

Por su parte, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos adoptó en 2008, por primera vez en su historia, una resolución dedicada a los derechos humanos y su vinculación con la orientación sexual y la identidad de género (Sentencia AG/RES. 2435 [XXXVIII-O/08], 2008). En ella, los estados miembro manifestaban su preocupación por los actos de violencia y las violaciones a los derechos humanos cometidos contra individuos a causa de su orientación y su identidad de género.

En este sentido, la Organización Mundial de la Salud retiró la transexualidad y el travestismo de su Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-11); ahora, los reconoce como discordancia de género (Organización Mundial de la Salud, 2018) y los incorporó en el apartado denominado “Condiciones relacionadas con la salud sexual” (Organización Mundial de la Salud, 2018).

En cuanto a los derechos político-electorales de la comunidad LGBTQ+, en 2022 se llevó a cabo la Convención sobre Derechos Político-Electorales de la Población LGBTQ+ en el Continente Americano, en Ciudad de México, donde se redactó y adoptó la declaración con el mismo nombre. En dicha actividad participaron personas expertas de Colombia, Honduras, Bolivia, Ecuador, Puerto Rico, Argentina y Chile, y se establecieron diferentes garantías que los estados deben otorgar para que las personas con OSIEGCS puedan acceder y participar en los escenarios democráticos en condiciones de igualdad y no discriminación, considerando los principales derechos en la materia, así como la tutela de los derechos político-electorales: a una vida libre de violencia y a un entorno favorable para la participación política; de libertad de pensamiento y expresión; de acceso a la información y protección de datos personales; de petición; de réplica, así como al reconocimiento, la adecuación y la rectificación de la personalidad jurídica.

Marco normativo nacional³

En México, a partir de la reforma en materia de derechos humanos de 2011, la CPEUM establece, en su artículo 1, la prohibición de ejecutar cualquier acción contra la dignidad humana o que anule o menoscabe los derechos y las libertades, la cual tenga su origen en prejuicios de género, sexo y orientación sexual, entre otros.

Asimismo, la carta magna impone la obligación a las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos e interpretar la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas, es decir, acudiendo al principio propersona, según el cual se debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, o bien, de manera inversa, a la norma o la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria (Pinto, 2004, citada en Castañeda, 2014).

Por otro lado, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación ha considerado que la identidad de género se reconoce como una de las categorías protegidas contra la discriminación, pues se encuentra estrechamente relacionada con el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el ser humano tiene la

facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, entre otros [...] y comprende entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como la libre opción sexual, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente. (Tesis P. LXVI/2009, 2009, p. 7)

³ Texto basado en la opinión especializada acerca de la viabilidad de que las personas de la comunidad lésbica, gay, bisexual, transexual o transgénero, intersexual, *queer* y más puedan solicitar que en su credencial para votar se incluya el identificador “H” o “M” en el campo de sexo, sin que se les solicite un documento de identidad, la cual fue emitida en mayo de 2023 por la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación del Instituto Nacional Electoral.

No obstante, solo en 20 entidades federativas hay leyes para el reconocimiento de la identidad de género autoelegida (Mejía, 2022),⁴ las cuales toman como base la Ley de Identidad de Género⁵ y la Ley Agnes⁶ para modificar sus códigos penales, civiles, familiares y de procedimientos civiles, modificaciones que dan reconocimiento y protección a las personas LGBTIQ+.⁷

Otro avance importante en la materia son las recientes reformas al Código Penal Federal y la Ley General de Salud, con las que se prohíbe y se sanciona penalmente la aplicación de las terapias de conversión (Cámara de Diputados, 2024).

Los expertos calculan que hasta 1.7 % de la población nace con rasgos intersexuales. Muchas veces esas personas son sometidas a intervenciones quirúrgicas, son obligadas a tomar medicamentos, enfrentan barreras para el registro de su nacimiento o se les obliga a entrar en categorías de sexo o género con las que no se identifican.

Por lo anterior, parecería que México y sus entidades federativas han cubierto su responsabilidad al extender normas para la protección de las personas de la diversidad sexual, pero, como muestra la historia reciente, son batallas que se libran día con día y que exigen un cambio no solo normativo, sino también cultural por parte de toda la colectividad.

En ese sentido, resulta imperativo que la normativa aprobada en la materia sea aplicada efectivamente y cumpla con su deber de utilidad, ya que solo en esa medida aportará herramientas, ventajas y bienestar tanto a grupos en situación de vulnerabilidad o minoritarios como a la población en general.

⁴ Las entidades federativas son Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas.

⁵ La Ley Agnes busca reformar los marcos jurídicos locales para que una persona trans, al acudir al Registro Civil, pueda solicitar la modificación de su acta de nacimiento, siguiendo el procedimiento correspondiente.

⁶ La Ley Agnes o Ley de Identidad Sexogenérica consiste en buscar reformar los códigos civiles y los códigos de procedimientos civiles estatales para que las personas trans puedan solicitar la modificación del nombre o sexo con el que están inscritas en el Registro Civil sin tener que acreditar algún tipo de terapia, diagnóstico o intervención quirúrgica.

Cabe destacar que, el 3 de marzo de 2022, la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó el artículo 875 ter, fracción II, del Código Civil de Puebla, que exige tener 18 años cumplidos para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento, por violar el derecho a la identidad de género de las infancias y adolescencias trans.

⁷ En octubre de 2022 se aprobaron reformas al Código Penal Federal y la Ley General de Salud, con las que se prohíbe y se sanciona penalmente la aplicación de las terapias de reorientación sexual, llamadas terapias de conversión, que, en particular, han afectado a las personas de la comunidad lesbiana, gay, bisexual, transexual o transgénero, intersexual, *queer* y más; en especial, esto visibilizó a las personas intersexuales.

Lucha y conquista de espacios en la vida política por parte del colectivo de la diversidad sexual

Felipe de la Mata y Roselia Bustillo (2023) señalan algunos antecedentes en la materia. El primero de ellos sucedió en 1997, cuando llegó a la Cámara de Diputados federal una de las primeras mujeres lesbianas, quien impulsaba la agenda LGBTQ+. No obstante, fue hasta 6 años después cuando se registró la primera candidata *muxe*, también, a una diputación federal. Pasaron 8 años para tener la primera candidata transgénero o trans a una presidencia municipal. Estos primeros antecedentes de participación política se lograron gracias a la lucha y el activismo constante del colectivo LGBTQ+, que no estuvieron exentos de obstáculos, pausas, silencios institucionales y, por supuesto, marginación y discriminación.

Al respecto, cabe destacar el activismo, la participación activa y el compromiso de ese colectivo en Oaxaca para defender sus conquistas durante el proceso electoral local 2017-2018,⁸ en el cual el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), con una conformación paritaria, acordó, en 2017, adecuaciones y modificaciones para avanzar de manera sustantiva en la participación política igualitaria.

En ese mismo año aprobaron los Lineamientos en materia de paridad de género que debían observar los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes en el registro de candidatas y candidatos ante el IEEPCO para el proceso electoral ordinario 2017-2018, realizado con estricto apego al marco constitucional e internacional existente en materia de derechos humanos de la comunidad de la diversidad sexual.

En el artículo 16 de dicho ordenamiento, por primera vez en la historia de México, se reconocieron los derechos político-electorales de la comunidad de la diversidad sexual y se estableció una medida afirmativa en la que se contempló que, en caso de postulación de personas transgénero, transexuales, intersexuales o *muxes*, esta correspondería al género al que la persona se autoadscribiera. Con ello, se buscó potenciar los derechos de un sector históricamente discriminado, como son las personas trans, y, de esa manera, contribuir a una democracia incluyente (López, 2019).

En la etapa de registros de las candidaturas de ese proceso surgieron intentos por burlar la ley y la medida afirmativa implementada. Así, el Partido Verde Ecologista de México presentó seis escritos en que los candidatos hacían uso de la medida y se autoadscribían como mujeres trans; sin embargo, solicitaban total y absoluta discreción

258

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 251-269.

⁸ La descripción del caso completo se puede encontrar en el artículo "Avances y retos en la participación política de las personas trans", de Rita López (2019).

respecto a su supuesta identidad de género, alegando, de manera textual, en dichos escritos que serían objeto de discriminación o violencia verbal o social. Esos registros fueron desestimados por el IEEPCO, por no ser acordes con el objetivo de la medida, que era visibilizar políticamente a las personas trans, a fin de reconocer su identidad de género y la forma en que interactúan en sus comunidades.

Posteriormente, la medida tuvo éxito, ya que se registraron 19 personas autoadsritas como mujeres transgénero; sin embargo, organismos de la sociedad civil, mediante un escrito, advirtieron posibles simulaciones en el registro de 17 de las 19 candidaturas, de supuestas mujeres transgénero postuladas por los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza. Así, se iniciaron los procedimientos correspondientes (procedimiento ordinario sancionador) y el Consejo General del organismo público local electoral canceló los 17 registros de mujeres trans, quienes llevaban una vida pública y privada como hombres cisgénero o cis, pues se transgredían no solo los derechos de las mujeres cis, sino también los de las mujeres trans, ya que se veía mermada la designación de espacios que la norma obligaba.

Los partidos políticos impugnaron el acuerdo del Consejo General del IEEPCO ante la Sala Superior del TEPJF, que confirmó el registro de dos hombres e instruyó que los 17 restantes se registraran en la segunda posición de la lista, con sus respectivos suplentes, a efectos de que la primera posición la ocupara la primera mujer de la lista de candidaturas. De esta manera, se sostuvieron las candidaturas de hombres cisgénero, quienes evidentemente cometieron un fraude a la ley para evadir el cumplimiento del principio de paridad en la postulación de concejalías.

En 2021, el Instituto Nacional Electoral (INE) implementó las acciones afirmativas para postular a personas de la diversidad sexual a diputaciones federales, de modo que la LXV Legislatura se integra por 4 personas de la comunidad LGBTQ+, 1 por mayoría relativa y 1 por representación proporcional.

En este sentido, 21 entidades federativas aprobaron acciones afirmativas para la diversidad sexual, a fin de que los partidos políticos postularan candidaturas a las diputaciones locales.

Las acciones afirmativas son medidas para restablecer la igualdad de diversos grupos sociales a los que se ha negado o restringido la posibilidad de acceder y participar en la configuración, validación y reclamos de sus derechos en igualdad de oportunidades (Durango, 2016). Al respecto, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) indica que son medidas especiales de carácter temporal para compensar las situaciones de discriminación histórica.

La recomendación general No. 25 del Comité de la CEDAW precisa algunas características básicas acerca de la naturaleza de las medidas especiales de carácter temporal:

- 1) Amplio alcance. Las medidas especiales de carácter temporal “deben tener como finalidad acelerar la participación en condiciones de igualdad de la mujer en el ámbito político, económico, social, cultural y civil, o en cualquier otro ámbito” [Recomendación general No. 25, 1999, párr. 18].
- 2) Carácter temporal. “Las medidas especiales de carácter temporal deben suspenderse cuando los resultados deseados se hayan alcanzado y se hayan mantenido durante un período de tiempo” [Recomendación general No. 25, 1999, párr. 20].
- 3) Diversidad de medidas.

El término “medidas” abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de indole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria, como pueden ser los programas de divulgación o apoyo; la asignación o reasignación de recursos; el trato preferencial; la determinación de metas en materia de contratación y promoción; los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados; y los sistemas de cuotas. [Recomendación general No. 25, 1999, párr. 22]

- 4) Especificidad del contexto. “La elección de una ‘medida’ en particular dependerá del contexto [...] y del objetivo específico que pretende lograr” [Recomendación general No. 25, 1999, párr. 22]. Las medidas especiales de carácter temporal deben diseñarse, explicarse, evaluarse e informarse según el contexto particular, que establece objetivos concretos.

Así, tanto en Veracruz como en Sinaloa una persona no binaria obtuvo una diputación; en Nuevo León fue electa una diputada bisexual, y en cada una de las cámaras de Hidalgo, Ciudad de México y Aguascalientes resultó electo un diputado abiertamente homosexual.

Cabe destacar los casos de una presidencia y una regiduría de dos municipios distintos de Estado de México, así como el de una regiduría en el ayuntamiento de León, Guanajuato, cargos que fueron encabezados por personas con OSIEGGS.

Por supuesto, es imprescindible incluir la lucha y el reconocimiento de quien entonces era magistrade en funciones del Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes, Jesús Ociel Baena Saucedo, en 2022, que sentó precedentes en el país y en la región latinoamericana al ser la primera persona no binaria en funciones en una magistratura judicial en materia electoral.

Desde el Instituto Nacional Electoral

El INE, como una institución de avanzada y máxima autoridad electoral administrativa, atendiendo a su misión de organizar procesos comiciales equitativos, confiables y libres de discriminación y violencia —para garantizar que toda la ciudadanía pueda ejercer sus derechos político-electorales—, y reconociendo que aún existen barreras estructurales que impiden el ejercicio de esos derechos en igualdad de condiciones, ha impulsado y aplicado medidas de nivelación y ajustes razonables para asegurar a las personas con OSIEGCS dichas garantías.

Desde 2015, el Instituto ha generado instrumentos a fin de mitigar las barreras que enfrentan los grupos históricamente discriminados, como son las personas de la diversidad sexual y de género:

- 1) *Manual para la operación del Módulo de Atención Ciudadana*, que establece ciertas medidas en los procedimientos que aplica el personal de los módulos de atención ciudadana cuando atiende a personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad.
- 2) Protocolo para Adoptar las Medidas Tendientes a Garantizar a las Personas Trans el Ejercicio del Voto en Igualdad de Condiciones y sin Discriminación en Todos los Tipos de Elección y Mecanismos de Participación Ciudadana, que establece las directrices y orienta las acciones conducentes a salvaguardar el ejercicio del voto libre y secreto de las personas trans (travestis, transgénero y transexuales), especificando que en ningún caso la falta de concordancia entre su expresión de género y la fotografía, el nombre o el sexo asentados en la credencial para votar podrá ser una causa para impedir el voto.
- 3) Ejercicios de demostración del voto y de los procedimientos ante los módulos de atención ciudadana (MAC) ejecutados desde 2018, por medio de los cuales se busca socializar las medidas que deben implementarse en la jornada electoral para garantizar el ejercicio efectivo del voto en igualdad de condiciones.
- 4) Grupo de trabajo entre la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación (UTIGyND), creado en 2022 para la atención de quejas de las personas de la diversidad sexual respecto a la atención en los MAC, así como la sensibilización y capacitación en la materia del personal de los módulos.
- 5) Actualización, en 2022, de los protocolos de atención ciudadana a poblaciones en situación de discriminación y vulnerabilidad en los MAC.
- 6) Aplicación, a partir de 2023, de una medida de nivelación respecto de los trámites relacionados con la credencial para votar que realizan las personas en situación de discriminación,⁹ la cual se encuentra en proceso de actualización.

⁹ El 20 de julio de 2023, mediante el acuerdo INE/CG432/2023, y en acatamiento a la sentencia SUP-JE-1042/2023, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Dicha medida permite que las personas trans que soliciten su credencial para votar en la que se les reconozca como mujer u hombre, sin presentar el documento de identidad rectificado en el que se les identifique como tal, se les expida la credencial con el identificador “M” o “H”, de acuerdo con su identidad de género.

- 7) Estrategia de sensibilización dirigida al personal de los MAC, diseñada en 2022 y 2023 por la UTIGYND, la cual consistió en lo siguiente:
 - a) Capacitación remota o presencial.
 - b) Prueba piloto de cursos de sensibilización en materia de atención ciudadana a personas trans en los MAC de Jalisco, Michoacán y Colima.
 - c) Aplicación de un cuestionario de opinión al personal sensibilizado.
 - d) Grupo focal: experiencias y opiniones de personas trans y no binarias acerca de la atención en los módulos del INE.
- 8) Cápsulas informativas diseñadas por la UTIGYND para la sensibilización en la atención de personas trans y no binarias.
- 9) Para el proceso electoral 2023-2024, con el fin de maximizar los alcances de las actividades, se consideran las siguientes medidas:
 - a) Serie de cápsulas para la exposición de las medidas establecidas en los protocolos, en las cuales se escenifica la atención en los MAC, así como una mesa directiva de casilla el día de la jornada electoral.
 - b) Mesas de diálogo Derecho al Voto de las Personas con Discapacidad y de la Diversidad Sexual, en modalidad virtual, con el fin de reflexionar las medidas para asegurar el voto de las personas con discapacidad y de la diversidad sexual y de presentar las cápsulas de demostración de atención a dicha población en los módulos de atención ciudadana y en las mesas directivas de casilla.
- 10) En cuanto a políticas institucionales, el 27 de enero de 2016, mediante el acuerdo INE/CG36/2016, el Consejo General del INE aprobó la política de igualdad de género y no discriminación, que consigna los lineamientos para transversalizar e institucionalizar la perspectiva de género y el principio de no discriminación en los ámbitos de competencia y acción del Instituto, con el fin de garantizar la igualdad sustantiva y el pleno ejercicio de los derechos humanos.
- 11) En 2019, el INE aprobó el Protocolo para Garantizar el Derecho a la No Discriminación por Identidad y Expresión de Género de las Personas que Laboran en el Instituto Nacional Electoral, también conocido como Protocolo Trans Interno, el cual representa una herramienta que tiene como propósito establecer criterios orientadores y acciones específicas para propiciar que el Instituto sea un espacio libre de discriminación, en el que la identidad y la expresión de género de las personas trans que laboran y prestan sus servicios sean respetadas.

De lo expuesto se puede advertir el camino recorrido por el INE a fin de lograr una participación plena de las personas de la diversidad sexual. Así, la intención de ese órgano no radica solo en organizar y hacer posible la transición pacífica del poder en los distintos ámbitos de gobierno, sino que va más allá, al tratar de integrar no solo a la comunidad LGBTQ+ —pues dichas acciones fueron encaminadas a ese sector—, sino también a diversas minorías a lo largo y ancho de la nación e incluso del extranjero. Por ello, deben destacarse las múltiples acciones afirmativas que se han implementado en distintos rubros para que sea posible que las personas se identifiquen y se apropien de su democracia.

Lo anterior porque, como se verá en párrafos subsecuentes, existe una gran resistencia de los diferentes actores políticos a acatar e implementar las acciones afirmativas decretadas por el INE.

Asimismo, es imperativo que la sociedad conozca las herramientas que tiene a su disposición para que pueda defender y desarrollar plenamente la totalidad de sus derechos y exigir el respeto a los espacios ganados, porque existe una gran posibilidad de que diversos partidos políticos y candidaturas intenten usurpar los espacios designados para el colectivo LGBTQ+.

Desde el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Felipe de la Mata y Roselia Bustillo (2023), en su libro *Derechos electorales de las personas LGBTQ+*, destacan que a partir de 2018 se dictan sentencias que reconocen y tutelan los derechos políticos de las personas con OSIEGCS, y lo plantean al revisar los argumentos y fundamentos de 11 casos, con al menos 14 resoluciones, destacando las siguientes conclusiones:

- 1) La tutela de los derechos políticos de las personas con OSIEGCS debe incluir la inclusión y la empatía.
- 2) A partir de las sentencias dictadas, se genera una justicia constitucional electoral no binaria, acompañada del principalismo electoral¹⁰ y de una democracia empática.
- 3) Desde el enfoque de los derechos humanos y del derecho constitucional, juzgar con perspectiva de género no binario es relevante para la deconstrucción de la justicia electoral binaria y, por tanto, limitada e irreal.

¹⁰ Aproximación que responde mejor a un rol garante de la democracia y de los derechos humanos (Mata y Bustillo, 2023).

Por su parte, David Jaime (2023), en su artículo “El grupo social LGBTTTIQ+ y la violencia política en razón de género”, señala que tal colectivo forma parte de una categoría sospechosa en razón de género, por lo que el análisis de la existencia de dicha violencia hacia esta comunidad debe ser reforzado, a fin de evitar una lectura neutra, lo que implicaría un acto discriminatorio. Esta conclusión es ejemplificada mediante tres casos conocidos y resueltos en ese sentido por la Sala Superior del TEPJF.

Retos y propuestas

Aun cuando se tiene un gran número (38) de candidaturas registradas mediante una acción afirmativa para personas de la diversidad sexual en el actual proceso federal electoral, la posible usurpación de estos espacios por personas que no pertenecen a la comunidad de la diversidad sexual y la simulación por parte de los partidos políticos se encuentran latentes, ya que se han presentado casos similares en la historia reciente de la aplicación de las acciones afirmativas, en detrimento no solo de las personas de la diversidad sexual, sino también de otros colectivos, como las personas con discapacidad, indígenas y afroamericanas, como sucedió en el asunto denominado juanitas (sentencia SUP-JDC-12624/2011), en el que un grupo de mujeres, luego de llegar a un cargo de elección popular, son obligadas a renunciar para que un hombre ocupe su lugar, o bien en el caso descrito anteriormente acerca del proceso electoral local 2017-2018 en Oaxaca.

Este tipo de casos revela las resistencias por parte de los partidos y los actores políticos, que, para perpetrarse en el poder —con conductas claramente antidemocráticas—, pasan por encima de los derechos político-electorales de los grupos invisibilizados y discriminados históricamente, para los cuales se prevén, desde el enfoque de los derechos humanos, medidas compensatorias de carácter temporal.

Como se puede advertir, se requiere de un cambio de fondo en la cultura política del país, de modo que se visibilicen y promuevan la inclusión y la participación central de las minorías, a fin de consolidar la democracia. Este cambio se puede operar considerando lo planteado hace décadas en los instrumentos internacionales y regionales en materia de igualdad: hay que incluir la perspectiva de género y de derechos humanos en el sistema educativo, de manera transversal y desde la educación inicial.

Ante esas situaciones de usurpación y simulación, quien suscribe considera imprescindible que, a la par de las medidas compensatorias dirigidas a impulsar la participación de las personas con identidades y orientaciones de género no normativas, así como de otros grupos minoritarios, se implementen estrategias de sensibilización di-

rigidas a las autoridades electorales y, en especial, a los institutos y los actores políticos, a fin de transformar la cultura institucional.

Asimismo, es necesaria la participación de la ciudadanía y de la sociedad civil organizada para dar seguimiento a ese tipo de medidas compensatorias y ajustes razonables, en lo que a los derechos político-electorales se refiere.

Como se mencionó al inicio del presente artículo, hay un número histórico de registros de candidaturas de la diversidad sexual en este proceso electoral federal; sin embargo, aún falta mucho por hacer en las elecciones locales en materia de igualdad y no discriminación hacia las mujeres y las personas con OGIEGCS, en las que se observan índices altos de violencia política en razón de género y obstáculos estructurales y culturales para el logro de la igualdad sustantiva.

Conclusiones

A manera de reflexiones finales, se hacen las siguientes proposiciones:

- 1) Aun con los grandes avances normativos en materia de derechos humanos de las personas de la comunidad LGBTQ+, es preciso tener en cuenta que dichas personas se encuentran en situaciones de invisibilización, discriminación y violencia, por lo que se requieren transformaciones en los paradigmas de democracia, igualdad, respeto y cultura de la no violencia.
- 2) Se debe continuar la vigilancia y la exigencia, desde la sociedad civil organizada y la ciudadanía, de la aplicación de la normativa en materia de derechos humanos de la comunidad de las personas con OGIEGCS.
- 3) Hace mucha falta una reconstrucción de los partidos políticos en cuanto al modelo de ejercicio del poder, la gobernanza, la participación ciudadana y el reconocimiento de los liderazgos de la comunidad de la diversidad sexual y de otras minorías, así como crear mecanismos internos democráticos e incluyentes.
- 4) Es necesario trabajar en una educación incluyente, basada en el respeto, la igualdad y la no discriminación en las instituciones, así como difundir entre la ciudadanía los derechos político-electorales de las personas con identidades y orientaciones de género diversas.
- 5) Se debe dar seguimiento ciudadano a las acciones afirmativas para impulsar la participación política de las personas de la diversidad sexual y para evitar posibles casos de violencia política hacia ese grupo en este proceso electoral concurrente, así como a las medidas compensatorias generadas en el ámbito político-electoral.

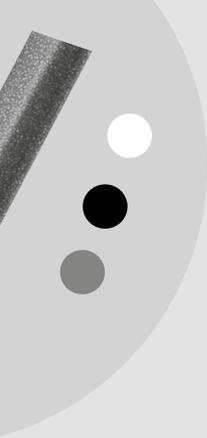
- 6) Hay que exigir, desde la ciudadanía, a las personas electas por acciones afirmativas la aplicación de la agenda de la diversidad sexual.
- 7) Es fundamental dar una amplia difusión, sobre todo entre los colectivos, para fomentar el conocimiento de la medida y, en su caso, la denuncia de posibles casos de simulación y fraude a la ley.
- 8) En los casos o controversias, se debe juzgar con perspectiva de género e interseccional.

Referencias

- Baena, Jesús Ociel. (2023). Prólogo. En Felipe de la Mata Pizaña y Roselia Bustillo Marín, *Derechos políticos-electorales de las personas LGBTIQ+* (pp. 9-12). Tirant lo Blanch.
- Cámara de Diputados. (2024, 22 de marzo). La Cámara de Diputados aprobó dictamen a la minuta que penaliza los delitos contra la orientación sexual o identidad de género. *Boletín No. 6337*. <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/la-camara-de-diputados-aprobo-dictamen-a-la-minuta-que-penaliza-los-delitos-contra-la-orientacion-sexual-o-identidad-de-genero>
- Castañeda, Mireya. (2014). *El principio propersona. Experiencias y expectativas*. Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no. 19: Derechos de las personas LGBTI*. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo19.pdf>
- Declaración sobre Derechos Político-Electorales de la Población LGBTTTIQA+ en el Continente Americano. (2022). <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxv/Declaracion.pdf>
- Durango Álvarez, Gerardo. (2016). Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia. *Revista de Derecho*, (45), 137-168. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85144617007>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (Endiseg) 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/endiseg/2021/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022). Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2022. <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2022/#:~:text=La%20ENADIS%202022%20se%20suma,manera%20estructural%20han%20sido%20discriminados>
- Jaime, David. (2023). El grupo social LGBTTTIQA+ y violencia política en razón de género. En Felipe de la Mata Pizaña, Roselia Bustillo Marín y Fernando Ramírez (coords.), *Violencia política contra las mujeres por razón de género en la justicia electoral* (pp. 357-375). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- López, Rita. (2019). Avances y retos en la participación política de las personas trans. En María Pérez y Carlos Eguiarte (coords.), *Desafíos de la democracia incluyente* (pp. 239-259). Instituto Electoral del Estado de Querétaro; Tirant lo Blanch.
- Mata Pizaña, Felipe de la, y Bustillo Marín, Roselia. (2023). *Derechos electorales de las personas LGBTIQ+*. Tirant lo Blanch.

- Mejía, Vianey. [2022, 31 de marzo]. Ahora que estamos juntxs, ahora que sí nos ven. ¡A echarle kilos a la ley! *Blog Efemérides Feministas, Coordinación para la Igualdad de Género, UNAM*. <https://coordinaciongenero.unam.mx/2022/03/ahora-que-estamos-juntxs-ahora-que-si-nos-ven-a-echarle-kilos-a-la-ley/>
- Opinión consultiva OC-24/17, identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, Corte Interamericana de Derechos Humanos. [2017]. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. [2010]. *Derechos de las minorías: normas internacionales y orientaciones para su aplicación*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MinorityRights_sp.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. [2019]. *Human rights violations against intersex people. A background note* [Violaciones de derechos humanos contra las personas intersexuales]. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/BackgroundNoteHumanRightsViolationsagainstIntersexPeople.pdf>
- Organización Mundial de la Salud. [2018]. *Incongruencia de género y salud transgénero en la CIE*. <https://www.who.int/standards/classifications/frequently-asked-questions/gender-incongruence-and-transgender-health-in-the-icd>
- Osborne, Raquel. [1996]. ¿Son las mujeres una minoría? *Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política*, [14], 79-93. <https://doi.org/10.3989/isegoria.1996.i14.212>
- Principios Yogyakarta. Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género. [2007]. https://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_sp.pdf
- Recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal, Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer. [1999]. [https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\[Spanish\].pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20[Spanish].pdf)
- Sentencia AG/RES. 2435 [XXXVIII-0/08]. Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género, Organización de los Estados Americanos. [2008]. https://www.oas.org/dil/esp/ag-res_2435_xxxviii-o-08.pdf
- Sicardi, Eduardo. [2014, 4 de abril]. *Innovación e influencia de las minorías* [ficha]. Cátedra "Psicosociología de las organizaciones", Buenos Aires, Argentina. https://www.uces.edu.ar/biblioteca/books/FCATEDRAI_Texto.pdf

Tesis P. LXVI/2009, DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2009). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXX.



Cuando la palabra divide*

Felipe Alfredo Fuentes Barrera [México]**

* Dedicado a le magistrade Jesús Ociel Baena Saucedo.

** Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. felipe.fuentes@te.gob.mx.

M

agistrate, en esta edición de la revista *Justicia Electoral*, que publica semestralmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de la mano de la Escuela Judicial Electoral, fui invitado a colaborar en su memoria —como todas y todos los que me antecedieron en estas páginas— para reflexionar acerca

del estatus de las personas que conforman la comunidad lésbico, gay, bisexual, transsexual, transgénero, travesti, intersexual, *queer* y más (LGBTTTIQ+), a menos de un año de su partida.

Luces y sombras en la lucha por los derechos LGBTTTIQ+

Primero debo decirle, con pesar, que su comunidad aún enfrenta grandes retos, como estoy seguro de que lo sabe: la Organización de las Naciones Unidas (ONU) reporta que 67 países del mundo criminalizan las relaciones sexuales entre las personas del mismo sexo y que 10 de estos insisten en arrebatar la vida, al amparo de la ley y con el peso institucional de sus respectivos estados, a las personas que forman parte de su comunidad. Incluso, 20 naciones criminalizan la identidad de género fluida o diversa (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida, 2023).

El mayor riesgo para sus compañeras, compañeros y compañeres de la comunidad LGBTTTIQ+ se concentra en el Oriente Medio y África —sobre todo, en el norte y el centro de dicho continente—. Sin embargo, lamentablemente, también existen ejemplos de hostilidad jurídica en el nuestro, en algunos países del Caribe.

Por cierto, ya que hablamos de esto: meses después de su partida, un connacional nuestro de nombre Manuel Guerrero sufrió ataques por su orientación sexual en Catar, uno de los países que conciben la diversidad como una conducta antisocial. Nuestro compatriota fue enviado a prisión, luego de una trampa que le tendió la policía catari en internet, y fue privado de su tratamiento para el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) durante ese tiempo. En marzo de 2024, Guerrero obtuvo la libertad provisional por orden de un juez en Doha y ha podido continuar su proceso en libertad y recibir su medicación, pero esa experiencia sigue dejando en mí un mal sabor de boca, como estoy seguro de que le sucede a muchos (Camhaji, 2024).

El ataque a su comunidad toma distintos nombres y se tipifica de diferentes formas en los sistemas normativos de tales países: actos homosexuales, sodomía, actos contra natura, indecentes u ofensivos, o bien libertinaje. Todos esos términos van aparejados de consecuencias jurídicas, como prisión por 10 años, azotes o pena de muerte, en

272

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 271-287.

pleno siglo XXI (Human Rights Watch, 2023). Pero, sin importar el nombre que reciban y el castigo que a cada uno corresponda, lo cierto es que todos ellos comparten una misma raíz e intención: homofobia y transfobia.

Como bien sabe, en países como el nuestro, la ley no constituye un arma ni una amenaza para los cinco millones de personas (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2023) que se autoadscriben como integrantes de la diversidad sexual y de género, desde que Benito Juárez, Benemérito de las Américas, despenalizó la homosexualidad, en 1871 —lo que convirtió a México en uno de los países pioneros en la región latinoamericana en ese sentido— (Centro de Investigación Gilberto Bosques, 2016). Sin embargo, como también lo vivió usted en carne propia en diferentes momentos durante su paso por este mundo, lo que persiste es la discriminación social debido, en buena medida, a la cultura machista y patriarcal, que ha afectado igualmente a las mujeres mexicanas durante siglos.

En efecto, gracias a esa cultura machista que se resiste a desaparecer de nuestro país, la comunidad LGBTQ+ experimenta obstáculos en todos los ámbitos de su vida cotidiana. En el ambiente laboral, todavía hay sectores de la economía excluyentes, como las industrias manufacturera y de la construcción o el gobierno (Rubí, 2024). En los planos familiar y social, una gran cantidad de personas LGBTQ+ deben soportar la furia y el rechazo de sus padres o amigos cercanos solo por confesar su orientación o identidad de género.

No es casualidad que, debido a esa exclusión y ese rechazo sistemáticos, los integrantes de la comunidad LGBTQ+ padezcan mayores grados de ansiedad, depresión e ideación suicida que las personas heterosexuales o cisgénero, según diversos estudios realizados en diferentes lustros (González *et al.*, 2019).

Sin embargo, como sabe, no todo es sombra, también hay luces que no quisiera dejar de mencionar. La tendencia mundial a aceptar el matrimonio igualitario y otros derechos, como la adopción homoparental o el reconocimiento legal a las distintas identidades de género, ha avanzado de manera paulatina desde el inicio del milenio.¹ Alrededor de 38 países admiten la posibilidad de algún tipo de unión entre personas de la comunidad LGBTQ+, sobre todo en Europa occidental y, afortunadamente, América Latina (Melo, 2024).

Como probablemente recuerde, Estonia fue el primer país exsoviético en reconocer el matrimonio entre personas del mismo sexo, en junio de 2023 (*El País*, 2023) y debo

¹ Países Bajos, Bélgica, Canadá y España fueron los pioneros en este sentido, al reconocerlo a inicios de la década del año 2000.

informarle que después de su partida de este plano terrenal, Grecia ha seguido esos pasos convirtiéndose así en el primer país cristiano-ortodoxo en hacerlo (*El País*, 2024).

Por lo que respecta a la identidad de género, en el año 2000, 18 países permitían a las personas cambiarla para la expedición de sus documentos oficiales, mientras que en 2021 ese número aumentó a 60, tanto en el ámbito nacional como en el subnacional. Cabe mencionar que 10 estados latinoamericanos figuran en esa lista. Sin embargo, el reconocimiento del tercer género o género no binario continúa siendo la excepción, con solo 8 naciones que lo avalan, ya sea por decisión de sus cortes supremas o por iniciativa legislativa.

Al inicio del milenio no existían países que contaran con alguna ley o norma antidiscriminatoria, en favor de quienes tenían una identidad o expresión de género diversa. Eso ha cambiado, pues en 2021 39 naciones poseían leyes —particularmente en el ámbito laboral— que protegían a las personas trans o no binarias. En la actualidad, los países que protegen a quienes integran la comunidad LGBTQ+ se enfrentan a una brecha entre los derechos enfocados a la orientación sexual —es decir, las siglas LGB— y aquellos encaminados a garantizar la igualdad de las personas con una identidad diversa —es decir, las siglas TIQ— (Williamson, 2023).

Tribunales como principales factores del cambio en México

Como sabe, el Poder Judicial de la Federación y los poderes judiciales de las entidades federativas, en sus diferentes ramas —como la que usted integró—, han desempeñado una función crucial en el avance de los derechos de la comunidad LGBTQ+. De hecho, se ha afirmado que, a diferencia de algunos países donde el Poder Legislativo ha impulsado los cambios, en el nuestro han sido los poderes judiciales los que han empujado este proceso (Quintana, 2021):

- 1) La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha permitido, en la práctica, el matrimonio entre personas del mismo sexo a lo largo y ancho del país; ha declarado en reiteradas ocasiones la invalidez de diversas leyes y reformas a los códigos civiles de las entidades federativas,² y ha otorgado amparos para proteger a las per-

274

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 271-287.

² Como los amparos en revisión 704/2014 y 735/2014, acerca de la legislación de Colima; el amparo en revisión 122/2014, respecto a la legislación de Baja California; los amparos en revisión 263/2014 y 483/2014, por lo que hace a la legislación de Sinaloa, y los amparos en revisión 152/2013 y 581/2012, respecto a la legislación de Oaxaca, entre otros.

sonas LGBTTTIQ+ de normas *que conciben al matrimonio como la unión exclusiva entre la mujer y el hombre*.

- 2) Debe reconocerse el derecho de las parejas homosexuales a convertirse en padres, mediante el acceso a los adelantos de la ciencia en materia de reproducción asistida [Amparo en revisión 553/2018, 2018].
- 3) Se ha asentado que la orientación sexual no es un elemento relevante para formar una familia en casos de adopción, como sí lo es la calidad y el estado de las, los o les adoptantes [Acción de inconstitucionalidad 8/2014, 2015].
- 4) El máximo Tribunal del país también ha determinado que debe respetarse el derecho registral de los menores que nacen en el seno de familias homoparentales [Amparo en revisión 852/2017, 2019]. Asimismo, ha dicho que el derecho de filiación no se determina por la verdad biológica, sino por la voluntad de los padres [Amparo en revisión 2766/2015, 2017].
- 5) La Suprema Corte estableció que debe concederse la pensión en caso de muerte del cónyuge, sin importar si es del mismo o de diferente género [Amparo en revisión 485/2013, 2014; Amparo en revisión 750/2018, 2021].
- 6) Más recientemente, la SCJN falló en favor de que las niñas, los niños y las y los adolescentes puedan ejercer su derecho a la identidad de género autopercibida con procedimientos idóneos, expeditos y libres de prejuicios [Acción de inconstitucionalidad 73/2021, 2021; Amparo en revisión 155/2021, 2021].

Por su parte, el Tribunal Electoral ha emitido criterios importantes en favor de la comunidad LGBTTTIQ+:

- 1) Estableció acciones afirmativas concretas para los procesos electorales, como el de 2021, a fin de garantizar la participación de dicha comunidad [Sentencia SUP-RAP-121/2020, 2020; Sentencia SUP-RAP-21/2021, 2021].
- 2) Promovió la inclusión del colectivo LGBTTTIQ+ en los organismos públicos locales electorales [Sentencia SUP-JDC-1109/2021, 2021; Sentencia SUP-REC-277/2020, 2020].
- 3) Sancionó los actos de violencia política en razón de género contra legisladoras trans [Sentencia SUP-REP-252/2022, 2022; Sentencia SUP-REP-298/2022, 2022].
- 4) Permitió la existencia de una casilla para personas no binarias en las credenciales de elector [Sentencia SUP-JE-1042/2023, 2023].

Desde su partida, se han suscitado tres sucesos relevantes en 2024 que quisiera comentarle: el proceso electoral actual, la Cámara de Diputaciones y el TEPJF.

Pues bien, como sé que es consciente, México atraviesa el proceso electoral más grande del que se tenga registro, por el número de votantes y de cargos en

contienda,³ así como por las dimensiones del despliegue comicial que ha requerido (Instituto Nacional Electoral, 2024a). Sin embargo, este proceso también será histórico porque, por primera vez, las acciones afirmativas alcanzarán al Senado de la República (Instituto Nacional Electoral, 2024b).

En lo que concierne a la diversidad sexogenérica, se reservarán 2 diputaciones por el principio de mayoría relativa y 1 de representación proporcional a personas de la comunidad LGBTQ+. Asimismo, deberá reservarse 1 senaduría por cada partido político, de forma inédita, como le he comentado (Acuerdo INE/CG625/2023, 2023).

Lo segundo que quisiera decirle tiene que ver con una iniciativa que creo que le alegrará, tal cual complació al resto de la comunidad LGBTQ+. En marzo de 2024, la Cámara de Diputaciones aprobó un dictamen que establece un tipo penal para castigar a quienes practiquen los llamados esfuerzos por corregir la orientación sexual e identidad de género (ECOSIG),⁴ que buscan cambiar la orientación sexual y la identidad de género de las personas (Cámara de Diputados, 2024). Y hace unos días el Senado de la República también aprobó la medida, según ha trascendido en los comunicados (Senado de la República, 2024).

Desde 2020, se tipificó tal medida en la legislación local de Ciudad de México, pero habrá que seguirle la pista a esa nueva iniciativa, que llevará dicha prohibición al ámbito nacional (Código Penal de la Ciudad de México, artículo 190 *quater*, 2022).

Finalmente, quiero ponerle al tanto de que, hace unas semanas, la Sala Superior resolvió un caso en el que estuvo involucrada la diputada federal Salma Luévano Luna. Se tuvo por acreditada la violencia política en razón de género contra la diputada, por parte de una asociación que decía defender los valores de la familia tradicional y de un ciudadano —que fungía como su representante—. Tanto la organización como el ciudadano se refirieron a ella en distintas publicaciones en las redes sociales y en un portal web como “diputado transexual Salma Luévano”, “Salma Luévano, un hombre biológico que se identifica como mujer”, “señor, atendiendo a la verdad de las cosas”, “en un acto de violencia, muy de hombres [...] fueron y tomaron la presidencia de la Cámara de Diputados con esa fuerza de hombres”, entre otras frases.

Ese precedente se enmarcó —como es obvio— en la importante línea jurisprudencial que ha construido el TEPJF en torno a la violencia de género que viven las mujeres, haciéndola extensiva, por supuesto, a las mujeres trans, en atención a su autopercep-

³ La lista nominal alcanza los 98,329,591 electores, y habrá alrededor de 1,500,000 personas mexicanas capacitadas para ser funcionarias de casilla y 170,000 casillas colocadas en todo el territorio nacional.

⁴ Conocidas coloquialmente como terapias de conversión.

ción y a la igualdad que les reconoce el artículo 1 constitucional. Sin embargo, más allá de ese hecho, dicha sentencia se dio en un contexto más amplio —que es al que quería llegar—: el discurso de odio.

Palabras que odian

En México —como lo he comentado— la ley no amenaza a la comunidad LGTBTTIQ+, como sí lo hace la sociedad, ya sea por acto, omisión o palabra. Dada la inquebrantable vinculación entre el ejercicio de la política y la expresión verbal, en lo que resta de estas páginas he decidido enfocarme en un caso muy relevante de nuestra jurisprudencia electoral, que seguramente le vendrá a la mente; un caso particularmente trascendente para mí, por las implicaciones que tuvo en ese momento y tiene aún en la actualidad.

Pero antes debo recordar que la palabra es poderosa y puede construir realidades; puede unir o dividir, convencer o disuadir, causar aceptación o rechazo, e incluso, muchas veces, ser el punto de partida que nos lleve a un correcto o incorrecto actuar. Graeme Reid, quien es el experto independiente sobre la Orientación Sexual e Identidad de Género de la Organización de las Naciones Unidas, ha advertido, por ejemplo, que Reino Unido ha experimentado un aumento de incidentes violentos y crímenes de odio contra personas de la comunidad LGTBTTIQ+, *directamente ligados al discurso abusivo esparcido por algunos políticos de ese país*, el cual ha sido retomado y replicado por varios medios de comunicación de dicha nación (Organización de las Naciones Unidas, 2023).

En Europa continental, algunos estudios identificaron que ha habido un aumento del discurso de odio por parte de los políticos, los clérigos, los medios de comunicación o los simpatizantes de partidos de extrema derecha, particularmente en contra de las personas transgénero. Asimismo, se ha observado una tendencia de aumento en los crímenes de odio que parecen darse con posterioridad a los discursos homofóbicos o transfóbicos que propinan los actores políticos (ILGA Europe, 2023).

También se ha detectado un aumento de demostraciones antiorgullo en respuesta a las multitudinarias manifestaciones que se han organizado en diferentes ciudades europeas. En Estados Unidos de América, al igual que en Europa, se han observado correlaciones entre los crímenes de odio alimentados por discursos de odio de grupos de extrema derecha (Santoro, 2022).

Por otra parte, más allá de los medios de comunicación tradicionales, lo cierto es que las redes sociales se han convertido en los espacios predilectos de muchas figuras po-

líticas de gran alcance para esparcir discursos de odio, al amparo del anonimato, pero existen casos de figuras políticas específicas que los han proferido sin ningún límite, como Eduardo Bolsonaro —hijo del expresidente brasileño Jair Bolsonaro—, quien escribió en su cuenta de X, respecto de la campaña de una congresista transgénero, que “una mujer como modelo para el Día del Padre. Después tendremos un hombre para el Día de la Madre” (Bolsonaro, citado en Marilia, 2020), y terminó la publicación argumentando que el comercial representaba un “comportamiento totalmente contrario a los valores brasileños” (Bolsonaro, citado en Marilia, 2020).

Eduardo Bolsonaro comparó también las uniones sexoafectivas entre personas del mismo sexo con las relaciones con perros, afirmando que este tipo de amor no puede procrear.

El congresista y clérigo brasileño Marcos Feliciano declaró, por su parte, “que la pordumbre de los sentimientos homoafectivos conduce al odio, al crimen y al rechazo” (Feliciano, citado en Marilia, 2020).

Los poderes judiciales poseen un papel fundamental para contener la propagación de los discursos de odio, por medio de sentencias que retiren el contenido pernicioso y, al mismo tiempo, atribuyan la responsabilidad a quienes inciten a la violencia o esparzan estereotipos que alimenten el miedo o el rechazo de distintos grupos sociales en perjuicio de cualquier grupo vulnerable o minoría.

Es fundamental abordar y atacar de forma ágil y contundente, en el momento oportuno, cualquier expresión verbal o escrita de ese tipo pues, de lo contrario, el discurso puede permear en la sociedad rápidamente —en especial en la época actual, marcada por las redes sociales como plataformas que difunden información de cualquier tipo a una velocidad incomparable, cuando se alcanza la viralidad— y generar sucesos desafortunados a la postre.

Madre solo hay una y padre solo hay uno (sentencia SUP-REP-376/2021)

278

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 271-287.

El Tribunal Electoral emitió, como usted lo tendrá en cuenta, magistrade, un precedente relevante en contra del discurso de odio. Todo comenzó cuando el entonces instituto político nacional Partido Encuentro Solidario (PES) difundió dos *spots* llamados “Solo una y uno” y “Los niños primero”.

Madre solo hay una, padre solo hay uno. En la adopción el derecho es de las niñas y de los niños, no de los que adoptan. En el PES defendemos el valor de la familia y nos oponemos a que personas del mismo sexo puedan adoptar. [Sentencia SUP-REP-376/2021, 2021]

Esas fueron las palabras del *spot* de medio minuto de duración que había llevado el partido tanto a la radio como a la televisión para llamar al voto en favor de sus candidatas y candidatos a diputaciones federales.

La Sala Regional Especializada consideró que la frase “en el PES defendemos el valor de la familia y nos oponemos a que las personas del mismo sexo puedan adoptar” constituye un acto discriminatorio para dos grupos sociales al mismo tiempo: por un lado, para las niñas, los niños y las y los adolescentes, pues se les excluía de la visión de familia ideal que defendía el partido, y, por otro, a la comunidad LGBTTTIQ+, al asumir que la adopción de las niñas y los niños por parte de parejas homoparentales no es conveniente o deseado por las y los infantes.

El problema que tuvo la Sala Superior cuando el expediente llegó a sus manos fue que dentro del ideario del partido político se encontraba precisamente la defensa de la familia tradicional, entendida esta como aquella formada por mujer cisgénero y hombre cisgénero, unidos en matrimonio con la intención de procrear biológicamente o adoptar descendencia.

En ese sentido, no se cuestionaba el régimen de adopción vigente. La cuestión relevante planteada a la Sala Superior era la forma en que un partido contribuyó, desde su posición ideológica, al debate público acerca de un tema de interés y relevancia social que posee distintas aristas y puntos de vista en la actualidad. En pocas palabras, nos planteamos dos interrogantes. La primera fue ¿cómo debe abordarse, judicialmente, un mensaje que está sostenido y fundamentado en el programa del partido político?

Para responder a esa pregunta, la Sala Superior observó, en primer lugar, que, en efecto, la defensa de la familia tradicional constituía un eje ideológico del PES que se encontraba plasmado en sus documentos básicos; en ese sentido, el posicionamiento que había realizado el partido se ajustaba a su postura programática en ese tema en particular.

De igual forma, se reconoció que se estaba ante una cuestión —adopción homoparental— en la cual no existe consenso biológico, científico, moral y mucho menos jurídico que sostenga una verdad absoluta, por lo que, en casos como este, resulta necesario que los juzgadores electorales sean escrupulosos en el análisis de dicho tipo de asuntos, a fin de no generar un efecto inhibitor del debate democrático, pues

la falta de ideas circulantes afecta no solo a los partidos políticos que lo promueven —como el PES—, sino a la ciudadanía en general, que no se allega de los elementos para ejercer un voto informado.

Al mismo tiempo, la postura de las autoridades jurisdiccionales acerca de algunas expresiones de los partidos políticos puede llevar a una concepción de infalibilidad del Estado, lo cual es sumamente peligroso en un Estado democrático, especialmente en temas en los que están inmersas opiniones encontradas igualmente válidas. Es decir, lejos de esa infalibilidad estatal, las instituciones públicas deben observar y adoptar una *postura de neutralidad* respecto de todas las opiniones que vierten en la sociedad los diferentes actores.

Lo anterior es en particular importante en el periodo de campaña, pues se trata de una etapa que se instituye con el fin de exponer y contrastar las diferentes posturas acerca de temas de política y socialmente relevantes, para contribuir a la formación de la opinión pública.

Respecto de todas esas premisas, se consideró que, en principio, era válido el contenido de los mensajes denunciados en el marco de una campaña política, pues es acorde con los valores y la agenda legislativa que defendía el PES en torno a este tema específico. Incluso, se tomó en cuenta que el instituto implicado era conocido como el partido de la familia, la vida, la paz y la reconciliación.

Además, como ya se dijo, en su plataforma electoral, el partido especificaba textualmente lo siguiente:

Las tres vertientes anteriores se conjugan en la necesidad de la consolidación de una nueva escala de **valores que caracterice a la Nueva Familia Mexicana**. En primer momento, para la reconciliación se requiere la comprensión de que la vida en sociedad tiene como objetivo el bien común, el cual está cimentado en la igualdad de oportunidades tanto en los satisfactores básicos como en la aspiración a una vida plena y feliz donde todas y todos los mexicanos tengan acceso al ejercicio del derecho fundamental a la participación política desde las grandes discusiones nacionales hasta las decisiones más próximas de su entorno.

Es momento de que la sociedad mexicana se reencuentre con sus mayores virtudes, con su sentido de pertenencia al colectivo, con su visión de progreso como país, con su arraigo a sus tradiciones y comunidades partiendo de **la célula indivisible que es la familia**, la cual nos ha hecho superar las peores adversidades que hemos enfrentado como nación. En Encuentro Solidario estamos convencidos de que los **valores de la nueva familia mexicana** convocarán en un sentido amplio a la unidad y cohesión social. (Sentencia SUP-REP-376/2021, 2021)

De todo lo anterior se concluyó que se estaba ante una postura válidamente expresada por el instituto político. Sin embargo, superada esa interrogante, surgía otra: ¿las frases utilizadas por el partido para fijar dicha posición eran acordes con la libertad de expresión o habían rebasado sus límites?

La respuesta fue clara: se habían rebasado esos límites porque en los promocionales denunciados el partido había replicado estereotipos de género y usado frases que eran ofensivas, oprobiosas o innecesarias y estaban visiblemente dirigidas a la comunidad de la diversidad sexual.

Lo anterior, debido a que la frase “en el PES defendemos el valor de la familia y nos oponemos a que las personas del mismo sexo puedan adoptar” es discriminatoria, lo que es contrario al principio de igualdad y no discriminación que estipula el artículo 1 constitucional.

Si bien en un Estado democrático todas las expresiones se encuentran amparadas en una presunción de licitud, conforme al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo cierto es que la libertad de expresión no es admisible para proteger la propaganda de cualquier persona u organización que se posicione a favor de la guerra, haga apología al odio racial o religioso, o incite a la violencia o cualquier otra acción similar, por razones de raza, color, religión, idioma u origen nacional (Convención Americana sobre Derechos Humanos, s. f.).

En el caso, se constató que el hecho de que un partido político difunda su ideología no puede ser la justificación para que se permita la publicación de cualquier tipo de propaganda que utilice lenguaje discriminatorio, particularmente en casos como el descrito, en los que se encuentran inmersas reivindicaciones colectivas —respecto de las cuales el lenguaje puede desempeñar un papel importante para eliminar las prácticas de exclusión y estigmatización—.

Así, la Sala Superior observó que el contenido del mensaje era homofóbico y se colocaba en una de las categorías sospechosas que prevé el artículo 1 constitucional, que se oponen al principio de igualdad y no discriminación. Ante esa situación, se hizo patente que el partido político rebasó una de las limitantes del derecho de libertad de expresión —incluso en un momento como la campaña, etapa en la que dicha prerrogativa tiende a ampliarse—.

La Sala Superior terminó expresando que, en un Estado constitucional y democrático, no pueden ser admisibles las especulaciones, presunciones, estereotipos o consideraciones generalizadas acerca de características personales de los padres, o bien las preferencias culturales respecto de ciertos conceptos de la familia. Eso es lo que había hecho el partido, generalizaciones basadas en estereotipos que vedaban a una parte de la sociedad el derecho a formar una familia, sobre la base de estereotipos anclados en su orientación sexual.

Este precedente marca un límite importante en torno a la difusión de *spots* a futuro, en favor de la comunidad LGBTQTTIQ+, al evitar que la sociedad se allegue de visiones que perpetúan estereotipos y parten de generalizaciones prejuiciosas respecto a su capacidad para realizar su proyecto de vida.

A futuro: conjuntar los esfuerzos que continúan fragmentados

Magistrate, existen países como España que van por delante de nosotros en cuanto a la obligación de generar una sociedad más equitativa y justa, mediante el respeto de los derechos de las personas LGBTQTTIQ+. Ese es el cuarto país europeo que más reconocimiento hace a ese cúmulo de derechos, de un total de 49 (Amnistía Internacional, 2023).

El 28 de febrero, las Cortes Generales emitieron la Ley 4/2023, en la cual se reconoce la igualdad efectiva de las personas transgénero y de derechos de la comunidad LGBTQTTIQ+, conocida coloquialmente como la ley trans. Dicha ley aborda los principales obstáculos que enfrenta la diversidad sexual en ámbitos como el acceso a la salud, el reconocimiento legal, la prohibición de la mutilación intersexual y las terapias de conversión, así como estrategias estatales para la igualación de género y medidas de no discriminación. Todo este entramado se refuerza con la legislación local de algunas comunidades autónomas españolas.

En nuestro país, estos esfuerzos están presentes, pero se encuentran fragmentados entre las distintas instituciones del Estado mexicano que han actuado en el marco de sus atribuciones. Los poderes judiciales han tenido un papel central en este proceso y, sin duda, también ha habido esfuerzos legislativos, como el que le comentaba de este año.

Según entiendo, ya se materializó en todo el país el reconocimiento legal del matrimonio entre personas del mismo sexo; Ciudad de México fue la primera entidad en hacerlo, en 2010, y Tamaulipas fue la última, hace apenas dos años (*Gaceta UNAM*, 2022).

Pero aún nos queda un largo camino por recorrer para llevar a la ley el reconocimiento de las personas trans y no binarias que ha hecho la jurisprudencia; tal vez podría acelerarse el proceso con una legislación nacional uniforme, como se hizo en España y en el resto de países pioneros en el tema, pues en México 20 entidades federativas han reconocido la posibilidad de cambiar oficialmente de identidad de género y 13 estados han prohibido las terapias de conversión (Mejía y Garay, 2023).

282

Justicia Electoral,
núm. 31,
ISSN 0188-7998,
vol. 1,
enero-junio, 2023.
Pp. 271-287.

Ciudad de México se ha alzado nuevamente como pionera —como alguna vez lo fue en el matrimonio entre personas del mismo sexo—, luego de la expedición, en 2021, de la Ley para el Reconocimiento y la Atención de las Personas LGBTTTI de la Ciudad de México (2021). En dicho instrumento se generan estrategias para garantizar diversos derechos:

- 1) Se reconoce el derecho a la autodeterminación.
- 2) Se reconoce el derecho a adoptar.
- 3) Se establece una especie de derecho de consulta.
- 4) Se estipula el derecho a participar en la vida política y a participar en aquellos proyectos de Ciudad de México que les afecten.
- 5) Se consideran planes de vivienda e inclusión laboral, social y cultural.
- 6) Se instituye la protección especializada a víctimas de delitos por razones de orientación sexual.
- 7) Se reconoce el derecho de acceso a servicios de salud, como medicamentos contra el VIH. Se fortalece la clínica para personas trans.
- 8) Se establece la prohibición de las terapias de conversión.
- 9) Se crea una Unidad de Atención a la Diversidad Sexual (Unadis), un órgano de la Secretaría General de Gobierno que vigila el cumplimiento de esta ley.
- 10) Se crea una Comisión Interinstitucional, la cual, junto con la Unadis, se encarga de coordinar todos los esfuerzos interinstitucionales y los programas entre las distintas dependencias del gobierno de Ciudad de México en favor de la comunidad.

Magistrate, el TEPJF continuará siendo un aliado de la comunidad LGBTTTIQ+ en el ámbito de nuestra competencia. Seguiremos conteniendo el discurso estereotipado y de odio que pesa sobre la comunidad, conscientes de que es un mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos llegar a esa sociedad igualitaria. Asimismo, estamos convencidos de que visibilizar a todos los grupos de la sociedad, como lo requiere su comunidad, es indispensable en una auténtica democracia representativa, como la que México ha decidido construir.

Nuestro cuerpo y mente ceden, pero nuestras acciones perduran. Somos conscientes, al igual que lo era usted, de que nuestras sentencias tienen impacto a futuro y cambian vidas. Hemos llevado la representación efectiva a todos los órganos de elección popular con nuestros fallos, incluida la comunidad LGBTTTIQ+. Este 2024 no es la excepción.

Referencias

- Acción de inconstitucionalidad 8/2014, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/resumen/2020-12/Resumen%20AI8-2014%20DGDH.pdf>
- Acción de inconstitucionalidad 73/2021, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-05/Acc_Inc_2021_73.pdf
- Acuerdo INE/CG625/2023, Instituto Nacional Electoral. (2023). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/156945/CGex202311-25-ap-1.pdf>
- Amnistía Internacional. (28 de junio de 2023). *Orgullo 2023: las leyes LGBTI acercan a España a la Europa que defiende los derechos humanos*. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/orgullo-2023-las-leyes-lgbti-acercan-espana-a-la-europa-que-defiende-los-derechos-humanos/#:~:text=La%20Ley%20Trans%20en%20Espa%C3%B1a,a%20trav%C3%A9s%20de%20la%20autodeterminaci%C3%B3n>
- Amparo en revisión 485/2013, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/CDEN3ngB_UqKst8oKeI/%22Matrimonio%20entre%20personas%20del%20mismo%20sexo%22
- Amparo en revisión 2766/2015, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2017).
- Amparo en revisión 852/2017, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019). https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2019-04/AR-852-2017-190430.pdf
- Amparo en revisión 553/2018, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2018). https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-10/AR-553-2018-181023.pdf
- Amparo en revisión 750/2018, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021).
- Amparo en revisión 155/2021, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2021-10/AR-155-2021-06102021.pdf
- Cámara de Diputados. (2024, 25 de marzo). *Prohibición de terapias de conversión sexual, “acto histórico” en la construcción de una sociedad más justa, incluyente y diversa: Julieta Vences*. Notilegis. <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/notilegis/prohibicion-de-terapias-de-conversion-sexual-acto-historico-en-la-construccion-de-una-sociedad-mas-justa-incluyente-y-diversa-julieta-vences-#:~:text=El%20pasado%20viernes%20la%20C%C3%A1mara>,

- Camhaji, Elías. (2024, 18 de marzo). El mexicano Manuel Guerrero Aviña, detenido en Qatar por su orientación sexual, seguirá su proceso fuera de cárcel. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2024-03-18/el-mexicano-manuel-guerrero-avina-detenido-en-qatar-por-su-orientacion-sexual-seguira-su-proceso-fuera-de-la-carcel.html>
- Centro de Investigación Gilberto Bosques. (2016). *Los derechos de las personas LGBTI en el mundo y la situación en México*. https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/DI_070616_LGBTI.pdf
- Código Penal de la Ciudad de México. (2022). Artículo 190 *quater*. <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/9cd0cdef5d5adba1c8e25b34751ccfcdcca80e2c.pdf>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. [s. f.]. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf
- El País*. (2023, 20 de junio). Estonia se convierte en el primer país exsoviético en legalizar el matrimonio igualitario. <https://elpais.com/sociedad/2023-06-20/estonia-se-convierte-en-el-primer-pais-baltico-en-legalizar-el-matrimonio-entre-personas-del-mismo-sexo.html>
- El País*. (2024, 16 de febrero). *Grecia, el primer país cristiano ortodoxo que aprueba el matrimonio igualitario* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=C4w-bPz3J3I>
- Gaceta UNAM*. (2022, 3 de noviembre). Matrimonio igualitario, un derecho en todo el país. <https://www.gaceta.unam.mx/matrimonio-igualitario-un-derecho-en-todo-el-pais/#:~:text=Este%20a%C3%B1o%20se%20aprob%C3%B3%20en,es%20separada%2C%20divorciada%20o%20viuda>
- González Rivera, Juan, Rosario Rodríguez, Adam, y Santiago Torres, Luis. (2019). Depresión e ideación suicida en personas de la comunidad LGBT con y sin pareja: un estudio exploratorio. *Dialnet*, 30(2), 254-267. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7520759.pdf>
- Human Rights Watch. (2023). El amor que no se atreve a decir su nombre. https://features.hrw.org/features/features/lgbt_laws/
- ILGA Europe. (2023). *Annual review of the human rights situation of lesbian, gay, bisexual, trans and intersex people in Europe and Central Asia* [Reporte anual sobre la situación de derechos humanos de la comunidad gay, lesbiana, trans e intersexual en Europa y Asia Central]. *Annual Review*, 8-9. <https://www.ilga-europe.org/report/annual-review-2023/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023, 23 de junio). *Estadísticas a propósito del Día Internacional del Orgullo LGBTI*. <https://www.inegi.org.mx/investigacion/endiseg/2022/>
- Instituto Nacional Electoral. (2024a). *Proceso electoral en números*. <https://www.ine.mx/transparencia/proceso-electoral-en-numeros/>

- Instituto Nacional Electoral. (2024b, 10 de enero). *¿Qué acciones afirmativas implementará el INE para estas #Elecciones2024MX?* Central Electoral. <https://centralectoral.ine.mx/2024/01/10/con-las-acciones-afirmativas-en-las-elecciones-2024-los-partidos-politicos-deberan-postular-por-lo-menos-63-candidaturas-de-grupos-en-situacion-de-vulnerabilidad/>
- Ley para el Reconocimiento y la Atención de las Personas LGBTTI de la Ciudad de México. (2021). <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/1384d92dce7e7b6dee75b81f24c079cdf31c7dc4.pdf>
- Marilia, Arantes. (2020, 14 de agosto). *Políticos brasileños atacan a la población LGBT*. Open Democracy. <https://www.opendemocracy.net/es/discursos-de-odio-politicos-brasilenos-amenaza-lgbt/>
- Mejía, Vianney, y Garay, Fernanda de. (2023). *Leyes para proteger a las personas trans en México*. Igualdad de Género UNAM. <https://coordinaciongenero.unam.mx/2022/03/leyes-trans-mexico/>
- Melo, María Florencia. (2024, 16 de febrero). *Los países que le dieron el “sí” al matrimonio igualitario*. Stataista. <https://es.statista.com/grafico/18091/paises-donde-es-legal-el-matrimonio-entre-personas-del-mismo-sexo/>
- Organización de las Naciones Unidas. (s. f.). *LGBTQ: libres e iguales, no criminalizad@s*. Combate el Racismo. <https://www.ohchr.org/es/sexual-orientation-and-gender-identity/un-free-equal-global-campaign-promote-equal-rights-lgbt-people>
- Organización de las Naciones Unidas. (2023, 11 de mayo). *Crece discurso cada vez más abusivo contra las personas LGBT en Reino Unido, denuncia experto*. Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2023/05/1520912>
- Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida. (2023, 15 de mayo). *UNAIDS urges all countries to decriminalise homosexuality as a vital step in ensuring health for all* [ONUSIDA insta a todos los países a despenalizar la homosexualidad como paso vital para garantizar la salud para todos]. https://www.unaids.org/en/resources/presscentre/pressreleaseandstatementarchive/2023/may/20230517_idahobit
- Quintana Osuna, Karla. (2021). *Matrimonio igualitario en México. Su evolución desde la Judicatura*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2020-06/12_QUINTANA_REVISTA%20CEC_01.pdf
- Rubli, Andrés. (2024, 1 de febrero). *Homofobia y población LGBT en mercados laborales*. México Cómo Vamos. <https://mexicocomovamos.mx/animal-politico/2024/02/homofobia-y-poblacion-lgbtq-en-mercados-laborales/>
- Santoró, Helen. (2022). *How anti LGBTQ rhetoric fuels violence* [Cómo la retórica anti-LGBTQ+ alimenta la violencia]. Scientific American. <https://www.scientificamerican.com/article/how-anti-lgbtq-rhetoric-fuels-violence/>

- Senado de la República. [2024, 28 de abril]. *Senado aprueba sanciones por terapias de conversión sexual*. <https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/17871/Senadoapruebasancionesporterapiasdeconversionsexual>
- Sentencia SUP-JDC-1109/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2021]. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1109-2021->
- Sentencia SUP-JE-1042/2023, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2023]. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JE-1042-2023.pdf>
- Sentencia SUP-RAP-121/2020, 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-277/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2020]. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-277-2020>
- Sentencia SUP-REP-376/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2021]. <https://www.te.gob.mx/buscador/>
- Sentencia SUP-REP-252/2022, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2022]. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-252-2022>
- Sentencia SUP-REP-298/2022, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2022]. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-298-2022>
- Williamson, Myles. [2023]. *A global analysis of transgender rights: introducing the Trans Rights Indicator Project (TRIP)* [Un análisis global de los derechos de las personas transgénero: presentación del Proyecto Indicador de Derechos Trans (TRIP)]. Cambridge University. <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/global-analysis-of-transgender-rights-introducing-the-trans-rights-indicator-project-trip/3C143E501E0824C8F9F0C40925965F43>

Reseñas





**Tello Mendoza,
Martha Alejandra
(coord.^a). (2023).
*Las sentencias clave de la
justicia electoral inclusiva,
2016-2021. Tribunal
Electoral del Poder
Judicial de la Federación***

Jesús Arturo Baltazar Trujano (México)*

Sandra Timal López (México)**

* Consejero electoral del Instituto Electoral del Estado de Puebla.

** Subdirectora de gestión documental en el Instituto Electoral del Estado de Puebla.

Esta obra, coordinada por Alejandra Tello Mendoza y publicada en 2023 por la Editorial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), contiene, en 122 páginas, una recopilación de las sentencias del TEPJF con los temas álgidos del contexto electoral actual, tales como la paridad de género y los derechos de las personas de los colectivos de la diversidad sexual, así como los de las que tienen alguna discapacidad, las adultas mayores, las migrantes, las que son mexicanas por naturalización y las que integran las comunidades indígenas, en relación con su participación en el contexto político-electoral mexicano; todas ellas pertenecen a grupos que han sido vulnerados —que no vulnerables, como la sociedad los ha llamado—.

Cabe señalar que la *vulnerabilidad* se refiere a un tipo de incapacidad de resistencia; cuando una persona tiene que actuar en un determinado contexto, mostrar alguna capacidad de reacción frente a un fenómeno amenazante o tener una capacidad de respuesta para reponerse frente a algún hecho o acontecimiento, pero no lo puede hacer; dicho en otras palabras, pareciera que las personas vulnerables tienen una característica en común: la debilidad.

El contenido de la obra se remonta a Atenas, el símbolo de la democracia por antonomasia. Desde entonces, se ha hecho presente la desigualdad, pues básicamente solo los hombres atenienses y sus hijos varones gozaban de la calidad de ciudadanos. Lo anterior muestra que ha sido un grupo reducido el que ha cooptado los espacios de poder, y esa escena que existe desde la Grecia antigua sigue latiendo varios siglos después, pues dichos espacios aún son una cuestión elitista, en la que la discriminación que sufren los grupos considerados como débiles se ha convertido en su estandarte de lucha, a fin de lograr hacerse presentes en los puestos de poder.

Por lo que corresponde al tema de las mujeres, el libro contiene sentencias que aportan soluciones a los conflictos de paridad y de la mayoría de mujeres en los congresos en el ámbito local, a las listas de representación proporcional encabezadas por ellas, así como respecto de las dificultades que se suscitan en los casos en que las mujeres desempeñan un papel de suplencia en aquellas listas encabezadas por hombres. Este último supuesto tiene una trascendencia, debido a que lo que la resolución muestra es justo aquello que no debe repetirse en ninguna situación similar al caso de las juanitas, puesto que no es válido, bajo ningún criterio, que las mujeres sean objeto de uso, como una simple cuota o un número al que, al haber obtenido un escaño, se le obligue a bajar de este para colocar en su lugar a un hombre.

En un segundo tema, se tiene que la inclusión de las personas de la diversidad sexual a la vida pública es, en general, un asunto polémico, pues aún hay sectores de la población que mantienen la idea de que las preferencias sexuales son una cuestión anómala de

los seres humanos, situación que es completamente inaceptable para todos aquellos que pertenecen al *Homo sapiens*. Esas ideas prejuiciosas son las que han llevado a las personas de la diversidad sexual a emprender una lucha para ocupar espacios de poder.

El ámbito electoral tuvo el privilegio de contar con una magistrade en Aguascalientes, lo cual representó un antes, un durante y, seguramente, un después tras su ausencia en torno a la visibilidad e inclusión de todas las personas en el contexto electoral, inclusive desde el momento en que la ciudadanía puede registrarse como persona no binaria; justo esa forma de hacerse notar es lo que tienen de común denominador las sentencias analizadas en la obra. La democracia resuena cuando hay tolerancia y respeto a la pluralidad, y, precisamente, la diversidad sexual está aquí: la comunidadlésbica, gay, bisexual, travesti, transgénero, transexual, *queer*, asexual y otras disidencias sexogenéricas conforman todos estos grupos de personas que merecen el respeto a sus derechos humanos, que deben estar garantizados por el Estado mexicano; por ello, es muy valioso el contenido de las sentencias en torno a las personas integrantes de la diversidad sexual en el contexto político-electoral, pues la democracia, como forma de organización de México, debe sentar las bases de una verdadera igualdad y, sobre todo, servir de precedente en materia de inclusión, especialmente porque en el ámbito de las elecciones hay personas en espacios de poder, que, como tales, se traducen en lugares de alta visibilidad. Así, el análisis de las sentencias es una caja abierta para normalizar aquello que tanto se pregona en las legislaciones mexicanas, a saber, la libertad.

La libertad, analizada como un derecho, como un bien jurídico tutelado por el Estado o como un valor, es un elemento que tiene varias aristas, de las cuales, la más relevante es la libertad de pensamiento, pues, a partir de esta, *se es como ser humano*; por lo tanto, ser no debería representar un elemento utópico ni en la democracia ni en ninguna esfera de la vida de las personas.

En lo que corresponde a las sentencias acerca de las personas con discapacidad, es importante retomar los datos duros presentados en la obra, aportados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, especialmente los que corresponden a 2018, cuando en México había 7,800,000 personas con discapacidad, cantidad que equivalía a 6.3 % del total de la población. Ahora bien, de ese universo de casi ocho millones, se reportó que 58.3 % de esas personas ha sufrido discriminación por sus características.

En ese sentido, las sentencias analizadas muestran aquellos razonamientos emitidos por el TEPJF que buscaron disminuir los índices de discriminación y eliminar las barreras de desigualdad que se han construido en contra de este sector de la población, así como sentar las bases para que, en un determinado momento, dicha situación se pueda erradicar.

No debe perderse de vista que las sentencias cumplen una doble función a la vez: correctiva y preventiva. Por la primera, los razonamientos contenidos en las sentencias

responden a la necesidad de subsanar, porque encuentran su origen en una violación a los derechos de las personas, y, por la segunda, se procura evitar la repetición del daño; el sentido preventivo debería ser suficiente, a efectos de que, conociendo los precedentes o las líneas que se han seguido en torno a determinado tema, se procure evitar caer en el supuesto que dio origen a tal razonamiento.

Asimismo, en la obra se encuentran elementos propios del campo de los derechos de la niñez. Al respecto, se podría preguntar por qué son considerados si los menores de edad no tienen calidad de ciudadanos; entonces, ¿bajo qué lógica podrían ser incluidos en una obra de índole electoral? No obstante, la respuesta remite a la imagen que se usa de las y los menores de edad en la propaganda política; esto, en el entendido de que las y los tutores de las niñas y los niños tendrían que otorgar su consentimiento para que sus hijos aparecieran en un anuncio o en cualquier otro medio relacionado con una precampaña o campaña política.

Otros de los temas que se abordan son los correspondientes a las personas adultas mayores, a las cuales se les asocian dos características, a saber, el edadismo y el capacitismo. El primero de esos calificativos, como su nombre lo indica, está ligado a la edad de las personas, y el segundo, a su capacidad, tanto física como neurológica y fisiológica. Poner en duda la capacidad de las personas integrantes de este grupo es una forma de discriminación, en la cual se cuestiona el pleno uso y goce de todas sus facultades y, consecuentemente, su capacidad para asumir un cargo de elección popular, o bien si son suficientemente conscientes del sentido que le van a dar a su voto.

En la obra también se estudian las sentencias en torno a las personas que integran comunidades indígenas; respecto a ellas, se hace alusión al principio de progresividad, pues en este recaen los elementos que llevan hacia una idea de avance en el contexto del análisis jurídico, lo que quiere decir que las personas que juzgan no deben hacerlo con una visión que produzca sentencias que representen un retroceso en los derechos de estas personas. El derecho, como la ciencia jurídica que es, transita por una etapa de experimentación, la cual es la base del estudio de cómo reacciona o cómo se comporta la sociedad frente a una propuesta de ley. Además, los cambiantes escenarios que se tienen en el contexto de la sociedad y la ciudadanía colocan a las personas juzgadoras en un escenario de obligatoriedad en materia de actualización, pues, de forma no opcional, las situaciones que revisten al derecho en general y al derecho electoral en específico se ven envueltas en tal supuesto, de ahí surge la necesidad de observar en todo momento el principio de progresividad.

Ahora bien, siguiendo con esta línea jurídica, es pertinente hacer alusión a que en todo contexto jurídico se puede caer en la comisión de delitos o faltas por una acción o por una omisión, y tal parece que el ámbito electoral es el campo de cultivo de las omisiones, más por cuanto hace a la inclusión de personas integrantes de los pueblos y las

comunidades indígenas; es decir, sucede a veces que las esferas políticas “olvidan” incluir, informar e integrar en el ámbito político-electoral a las personas que pertenecen a esos grupos, y justamente en esa omisión prevalece una cuestión por minimizar su existencia, de tal forma que no se les toma en consideración, por las mismas razones de discriminación que al resto de los grupos vulnerados.

Otro de los apartados de la obra es el relacionado con las personas migrantes mexicanas que viven en el extranjero. Algo importante por tomar en cuenta es el hecho de que el fenómeno migratorio deriva de una falta de oportunidades en el país de origen, y que esa carencia se traduce en la punta de lanza para que las personas se trasladen hacia otros espacios donde sus condiciones laborales y, por lo tanto, económicas, mejoren. Sin embargo, el tema de la migración no culmina ahí: gran parte de quienes emigran lo hace con el firme objetivo de generar dinero para enviar a sus familiares en México, remesas que constituyen uno de los elementos más relevantes por considerar en la economía del país.

En ese panorama, las personas mexicanas que se encuentran fuera del territorio nacional tienen derecho a votar para elegir cargos de elección popular en México, pues no han perdido su calidad de ciudadanos, además de que, como ya se ha manifestado, su incidencia es tal, que les confieren los derechos para emitir su voto en función de que siguen manteniendo lazos con México mediante elementos como la familia, el patrimonio y la nacionalidad.

Para este sector, se han creado acciones afirmativas que les permiten emitir su voto por medio de mecanismos que garanticen que su decisión será libre, secreta y sin ningún tipo de presión.

Ahora bien, el fenómeno migratorio no se conforma únicamente por personas que salen de México hacia el extranjero, sino también a la inversa, que es el caso de las personas extranjeras que llegan a territorio mexicano y forman parte del Estado mexicano al obtener su nacionalidad por medio de procesos de naturalización, los cuales, finalmente, se traducirán en el reconocimiento de su calidad de ciudadanos y, como tales, de su derecho a emitir un voto.

Por último, en la obra se analizan sentencias en torno a la participación en las jornadas electorales de las personas en prisión preventiva, las cuales habían permanecido en un limbo jurídico, pues se consideraba que, al estar privadas de su libertad, estaban impedidas para votar; esto, debido a que erróneamente se asumía la idea de que sus derechos político-electorales estaban suspendidos en la medida que su libertad física también lo estaba. Lo que no se estudió con detenimiento de este tipo de supuestos es que estas personas se encuentran privadas de su libertad porque se tiene la sospecha de que se sustraigan de la acción de la justicia, pero únicamente están

sujetas a un proceso de investigación, por lo que, mientras no se obtenga una sentencia que determine su culpabilidad, el sistema penal actual mandata que “todas las personas somos inocentes hasta que se demuestre lo contrario”; por lo tanto, no hay argumento alguno que haga válido el supuesto de impedir votar a las personas que estén en prisión preventiva.

Las sentencias analizadas en la obra son una clara puerta a la reflexión acerca del hecho de que la calidad de ciudadano no se pierde por la privación de la libertad, puesto que los derechos político-electorales podrán perderse hasta el momento en que se obtenga una sentencia que determine la situación jurídica de las personas involucradas.

Esta obra podría ser considerada un elemento de la teoría jurídica del cultivo, puesto que, si bien es cierto que dicha tesis fue desarrollada por George Gerbner y Larry Gross en la década de 1970, con base en el ideal de que mostrar un mensaje en repetidas ocasiones en los medios de comunicación impactaría la mente de quienes siguieran tales medios, haciéndoles creer que ese mensaje era adaptable a su realidad, puede hacerse un ejercicio análogo en el que cada una de las sentencias mostradas en este libro sean consideradas un mensaje como el antedicho, para que todas aquellas personas que aún piensan que discriminar a sectores de la población es algo normal entiendan que no lo es, y se acostumbren a trabajar en el cotidiano electoral con formas de respeto y tolerancia que garanticen una verdadera democracia incluyente.

Para cerrar esta reseña, vale mucho la pena citar a Margaret Atwood (1984): “Somos mucho más hábiles para fabricar distopías, que para buscar utopías. Porque somos más hábiles para crear el infierno que para inventar el cielo”. Y tal vez el lector se pregunte por qué hacer tal cita; básicamente, la respuesta es que la sociedad impone una serie de barreras que terminan colocando a sus integrantes en una situación de constante lucha —y, la mayoría de las veces, las barreras son impuestas a los sectores más débiles, los cuales son, precisamente, quienes se encargan de emprender una batalla por un ideal de superación—, mediante la cual buscan ser aceptados, ese espacio de nivel que perciben como utópico de tan inalcanzable que parece; sin embargo, es tiempo de empezar a normalizar que la igualdad y la inclusión en el ámbito electoral son posibles.

Referencia

Atwood, Margaret. (1984). *El cuento de la criada*. Salamandra.



Singer Sochet, Martha.
(2021). *Representación*
y participación política
indígena en México.
Universidad Nacional
Autónoma de México;
Instituto Nacional
Electoral

Noel García García (México)*

* Licenciado en Relaciones Internacionales. Fue presidente del Ateneo Nacional de la Juventud, A. C. noeloax@gmail.com.

En México existen 23,200,000 personas de tres años y más que se autoidentifican como indígenas; es decir, 19.4 % de la población total de ese rango de edad (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2022, p. 1). El estudio de la participación y la representación política de los pueblos y las comunidades indígenas es

indispensable para conocer los retos y los avances que se han dado al respecto. Aunado a lo anterior, los diagnósticos desde la perspectiva académica son insumos que pueden aportar al diseño de instrumentos para la inclusión de dicho sector en el sistema de democracia representativa en México.

La obra de Martha Singer Sochet (2021) parte de la siguiente pregunta: “¿pueden conciliarse los principios democráticos liberales de participación política y gobierno que suponen al individuo como titular de los derechos ciudadanos, con los de colectivos cuyas prácticas ‘identitarias’ o ‘culturales’ apelan a una ciudadanía fundada en principios comunitarios?” (p. 23). El periodo de estudio abarca desde 1990, con la campaña de los 500 años de resistencia indígena, negra y popular y la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1991), cuando se empezó a exigir, de manera más enérgica, el reconocimiento de la autodeterminación y la participación política indígena, entre otros derechos, hasta 2018, año en que el Instituto Nacional Electoral (INE) emprendió una acción afirmativa para ampliar la representación de este sector poblacional en la Cámara de Diputadas y Diputados.

El libro se divide en cuatro capítulos. El primero hace una revisión del contexto de la representación y la participación política en el presente, con argumentos acerca de sus limitaciones y desafíos en las democracias contemporáneas, a pesar de la valoración positiva que la ciudadanía hace respecto de esta forma de gobierno. Por lo anterior, puntualiza la importancia que han ido adquiriendo las vías no convencionales de participación (como las protestas y las movilizaciones sociales) debido a la desconfianza hacia los partidos políticos e instituciones representativas.

El segundo capítulo hace un recorrido histórico, desde 1917 hasta 2014, de las instituciones y las políticas (en su mayoría asistencialistas) dirigidas a la atención de los pueblos indígenas y explica por qué no han ayudado a resolver problemas como la exclusión, las desigualdades y la pobreza en este sector. Para su análisis, divide el desarrollo y la evolución de dichas políticas e instituciones en tres ciclos. El primero revisa las políticas de integración y asimilación (1917-1980) para incluir a la población indígena en el proyecto de nación posrevolucionario y su desarrollo. El segundo, a partir de la década de 1970, examina las políticas de participación centradas en el desarrollo socioeconómico, pero sin considerar a los pueblos indígenas en la toma de decisiones. El tercero, a partir del sexenio salinista, explora el proceso para “el reconocimiento

limitado de los derechos políticos y sociales indígenas, el conflicto político y la insaturación de la autonomía *de facto*” (Singer, 2021, p. 26), además del impulso que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (1994) dio a las demandas —incluidas las políticas— de dichos pueblos.

El tercer capítulo explica en qué medida los movimientos y las organizaciones han influido en los avances normativos para la participación indígena en la toma de decisiones, principalmente en el tema de la consulta previa, libre e informada. Se analizan dos instrumentos jurídicos internacionales: el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). No obstante, también expone los retos a los que se ha enfrentado la aplicación del derecho a la consulta sin una ley específica en el país, lo que ha derivado, incluso, en la derogación de leyes.

El cuarto capítulo aborda los mecanismos adoptados para promover la participación y la representación política indígena, con múltiples retos, propuestas estancadas y logros obtenidos gracias a las autoridades electorales (administrativas y judiciales). La primera sección (aunque la obra no lo separa así) estudia y define los sistemas normativos internos, al tiempo que resalta los límites en su legislación y algunos de sus desafíos, como la violencia política y la inequidad de género (menciona el caso de Eufrosina Cruz y su impacto en las constituciones local y federal). Además de Oaxaca, se hace una revisión de los casos de Cherán, Michoacán; Ayutla de los Libres, Guerrero, y Oxchuc, Chiapas. La segunda sección menciona las dos vías existentes —y sus retos— para promover la representación indígena: desde los partidos políticos y por medio del diseño de los distritos electorales federales uninominales indígenas.

La autora llega a la conclusión de que la inclusión indígena es “parte del proceso democratizador en México” (Singer, 2021, p. 220), pero sigue siendo una tarea pendiente, y cierra el libro con la invitación a reflexionar acerca de la representación y la participación política de otros sectores de las poblaciones indígenas. Aquí se puede mencionar a las personas con discapacidad, las juventudes y las personas adultas mayores, sin olvidar los retos que persisten para las mujeres.

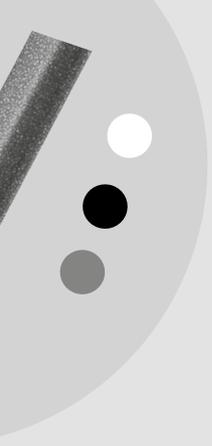
En definitiva, esta obra es completa y crítica, y su tema de estudio, dinámico. Desde 2018 han ocurrido, por lo menos, cinco coyunturas —que a continuación se mencionan— que valdría la pena analizar —y seguramente así será— en una segunda edición del libro o en otro proyecto de investigación de la autora. Primero, durante el proceso electoral 2020-2021, se incrementaron las acciones afirmativas para las poblaciones indígenas en las candidaturas a diputaciones federales. Segundo, la reforma electoral 2022-2023 incluyó candidaturas de personas pertenecientes a alguna comunidad indígena y otros grupos en situación de desventaja para las diputaciones federales por ambos principios y la posibilidad de imprimir y producir materiales electorales en len-

guas indígenas. Tercero, las candidaturas independientes indígenas y afromexicanas en el proceso electoral local 2020-2021 y 2021-2022 en Oaxaca. Cuarto, el proceso de consulta previa, libre e informada a las personas, los pueblos y las comunidades indígenas en materia de autoadscripción para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular, organizado por el INE en 2022. Quinto, el proceso de redistribución federal 2022 que derivó en 44 distritos electorales indígenas-afromexicanos.

Finalmente, más allá de la inclusión político-electoral, no se debe perder de vista la serie de retos, necesidades, desigualdades y desventajas históricas que la población indígena ha vivido durante siglos, los cuales han influido en las dificultades para su participación y representación política. Asimismo, la atención a las comunidades indígenas tampoco debe llevar al descuido de la participación y representación política del pueblo afromexicano. Por último, en Oaxaca, los avances en los ayuntamientos que se eligen por sistemas normativos internos no deben opacar los retos que persisten más allá de las cabeceras municipales.

Referencias

- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. [1991]. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=CB4dgiYBzZhhA5+ZhJducNjwRrreitwJXgwVpfTeGxv108/rvijxRjL//LDRkF/s3R3A0h82tnxoyFMUWW5ow==>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [2022]. Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas. <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=7519>



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 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”, submissions should be between 3 and 6 pages.
- The title of the paper should be submitted in Spanish as well as in English.
- All manuscripts, except “Book reviews” 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 key words (between 4 and 6), also in Spanish and English.
- The author’s resume should be attached, including postal address, institutional affiliation and email address.

Formatting instructions

- Manuscripts should be single-spaced, in 12 pt. Univers font, justified text, with the first line indented 1 cm and without spacing between paragraphs.
- If the article contains tables and figures, the source should be included and they should be attached as an editable file (Excel, Word, etc.).
- Manuscripts should follow the 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 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.

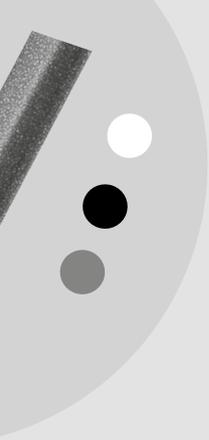
During the editing process, the author must answer any requests regarding the article made by the journal.

Justicia Electoral is a non-commercial publication, which means collaborations are not financially rewarded. The authors of the articles will receive, if applicable, up to 10 copies if the journal is published in printed format.

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**

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 las referencias a materiales ya publicados están debidamente identificados con sus respectivos créditos e incluidos en las notas bibliográficas y en las citas que se destacan como tal, y, en caso de que así lo requieran, cuento con las debidas autorizaciones de quienes poseen los derechos patrimoniales.

Declaro que los materiales están libres de derechos de autor y me hago responsable de cualquier 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 diciembre de 2024
en Ediciones Corunda, S. A. de C. V.,
Tlaxcala 19, San Francisco, 10810,
Magdalena Contreras,
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 December 2024
in Ediciones Corunda, S. A. de C. V.,
Tlaxcala 19, San Francisco, 10810,
Magdalena Contreras,
Ciudad de México.

Last print amounted 500 issues.

JUSTICIA ELECTORAL.

REVISTA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

31

TRIBUNAL ELECTORAL del Poder Judicial de la Federación



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



Editorial
TEPJF  también
hacemos
LIBROS

JUSTICIA ELECTORAL

Enero-junio, 2023

Vol. 1, núm. 31