

ISSN: 2448-5985

REVISTA ESPECIALIZADA EN DERECHO ELECTORAL  
Publicación del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco  
Publicación semestral Jun - Nov 19. 5ta Época. Vol. 1. Num. 22  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
Y CAPACITACIÓN ELECTORAL.

# JUSTICIA Y SUFRAGIO



## LETRAS

[Liliana Alf3rez Castro][Guillermo Amado Alcaraz Cross][Mayra Fabiola Boj3rquez Gonz3lez]  
[Omar Delgado Ch3vez][Sonia G3mez Silva][Paulo C3sar Gonz3lez Campos]  
[Gabriel Gonz3lez Vel3zquez][Alfonso Hern3ndez Barr3n][Walter Yared Lim3n Maga3a]  
[Juan Antonio Palomares Leal][Ingrid Ren3e P3rez Campos][Abril Ortega P3rez]  
[Rosario Guadalupe Rubio D3az][Jorge S3nchez Morales][Tom3s Vargas Su3rez]



**TRIBUNAL**  
**ELECTORAL**  
DEL ESTADO DE JALISCO

ISSN: 2448-5985

*REVISTA ESPECIALIZADA EN DERECHO ELECTORAL*  
*Publicación del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco*  
Publicación semestral Jun - Nov 19. 5ta Época. Vol. 1. Num. 22  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
Y CAPACITACIÓN ELECTORAL.

# JUSTICIA Y SUFRAGIO

# JUSTICIA Y SUFRAGIO



Clasificación Dewey: 349.7235

Título: JUSTICIA Y SUFRAGIO

Editor Responsable: Tomás Vargas Suárez

Editorial: Tribunal Electoral del Estado de Jalisco

ISSN: 2448-5985.

Época: V

Volumen: 1

Número: 22

Año: 10

Periodicidad: Semestral

Encabezamientos de materia: 1. México. 2. Derecho. 3. Elecciones.

4. Legislación. 5. Jalisco. 6. Derechos políticos. 7. Derechos electorales.



Fotografía de la portada: Casa Jalisco.

JUSTICIA Y SUFRAGIO, Año 10, No. 22, junio - noviembre 19, Época V, Vol. 1., es una publicación semestral editada por el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. López Cotilla No. 1527, Col. Americana, C.P. 44140, Guadalajara, Jalisco. Tel. (33) 30017100, [justiciaysufragio@triejal.gob.mx](mailto:justiciaysufragio@triejal.gob.mx), [t.vargas@triejal.gob.mx](mailto:t.vargas@triejal.gob.mx). Editor responsable: Tomás Vargas Suárez, Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2015-092314053300-203, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor, ISSN: 2448-5985, Licitud de Título y contenido que otorga la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación: CCPRI/3/TC/16/20606. Impresa por Prometeo Editores S.A. de C.V., Libertad 1457, Col. Americana, C.P. 44160, tel. (0133) 3836-2782. Guadalajara, Jalisco, México, este número se terminó de imprimir el 30 de Noviembre de 2019 con un tiraje de 250 ejemplares.

Todos los comentarios y opiniones expresados en JUSTICIA Y SUFRAGIO son RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA de los autores, por lo que no necesariamente reflejan la postura de JUSTICIA Y SUFRAGIO, de su Editor, Consejo, y/o Comité así como del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

[justiciaysufragio@triejal.gob.mx](mailto:justiciaysufragio@triejal.gob.mx)

Corrección de Estilo  
Dra. Liliana Alférez Castro  
Mtra. Sonia Gómez Silva.

Fotografía e Ilustración de portada  
Brandon Pons  
Javier Salazar Acosta

Edición, diseño y diagramación  
por Javier Salazar Acosta  
en Prometeo Editores S.A. de C.V.

## DIRECTORIO

Tribunal Electoral del Estado de Jalisco

### Pleno

Magdo. Lic. Tomás Vargas Suárez (Presidente)

Magda. Mtra. Ana Violeta Iglesias Escudero

Magdo. Mtro. Everardo Vargas Jiménez

Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral

### JUSTICIA Y SUFRAGIO

#### Editor Responsable

Lic. Tomás Vargas Suárez

#### Consejo Editorial

Dr. Manuel Becerra Ramírez

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Dr. Mario Alberto Cajas Sarria (Colombia)

Universidad ICESI

Dr. Ramiro Contreras Acevedo

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores SNI

Dr. Juan Antonio Cruz Parceros

Instituto de Investigaciones Filosóficas UNAM

Dr. Luis Andrés Cucarella Galeana (España)

Universidad de Valencia

Dr. Isaac Augusto Damsky (Argentina)

Universidad de Buenos Aires

Dr. Jorge Fernández Ruiz (México)

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Dr. Jordi Ferrer Beltrán (España)

Universidad de Girona

Dr. Nicolás Rodríguez García

Universidad de Salamanca

Dr. Héctor Fix-Fierro (México)

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Dr. Luis Ponce de León Armenta

Instituto Internacional del Derecho y del Estado A.C.

Universidad de Valencia

Dr. Nicolás Rodríguez García

Universidad de Salamanca

Dr. Juan Ruiz Manero (España)

Universidad de Alicante

Dr. Michelle Taruffo (Italia)

Universidad de Pavia

Dr. João Bosco Coelho Pasin (Brasil)

Universidade Prestibieriana Mackenzie

#### Comité Editorial

Dr. Adrián Joaquín Miranda Camarena (México)

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, SNI

Dra. Irina Graciela Cervantes Bravo (México)

Universidad Autónoma de Nayarit

Dr. Saúl Mandujano Rubio (México)

Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. José de Jesús Becerra Ramírez (México)

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, SNI

Dr. Marcelino Rosales Rodríguez (México)

Instituto Nacional Electoral

Dr. Mario Hernández Ramos

Universidad de Salamanca

Dra. Fátima García Díez

Universidad de Salamanca

Dr. Jorge Chaires Zaragoza

Universidad de Guadalajara

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, SNI

#### Coordinación

Dra. Liliana Alférez Castro

#### Jurisprudencia

Dra. Liliana Alférez Castro

EDITORIAL	5
Tomás Vargas Suárez	

PRESENTACIÓN	7
Guillermo Amado Alcaraz Cross	

## ARTÍCULOS

Diversidad y desigualdad de los pueblos y comunidades indígenas: cómo juzgar con perspectiva intercultural	13
Jorge Sánchez Morales	

La gestión pública de calidad como derecho humano al que están sujetas las plataformas electorales que emiten los partidos políticos	23
Alfonso Hernández Barrón	

Informes de gestión de los servidores públicos y el artículo 134 Constitucional	34
Walter Yared Limón Magaña	

Revocación de mandato. Jalisco	45
Sonia Gómez Silva	

## ENSAYOS

De la suplencia de la queja en materia electoral	53
Gabriel González Velázquez	

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche	67
Mayra Fabiola Bojórquez González	

Las candidaturas independientes y su convencionalidad en las sentencias en materia electoral. Análisis de caso: Expediente SG-JDC-11248/2015	95
Paulo César González Campos	

---

Protección de las personas con discapacidad, rumbo a la paridad flexible.  
Expedientes SUP-REC-1150/2018 y SUP-JDC-1282/2019 109  
Ingrid Renée Pérez Campos

El derecho de los indígenas a la participación política: antecedentes, acceso,  
protección, ejercicio y mecanismos a través de la acción de inconstitucionalidad 124  
Abril Ortega Pérez

## NOTAS RELEVANTES

Supuestos de inaplicación del principio de relatividad de la sentencia:  
controversias en casos de separación masiva de cargos de elección popular en  
ayuntamientos 144  
Juan Antonio Palomares Leal

Comunidades indígenas ante la posibilidad de la creación de nuevos municipios 148  
Tomás Vargas Suárez

## JURISPRUDENCIA

Comentario de Jurisprudencia  
Posibilidad de elección consecutiva o reelección 153  
Liliana Alférez Castro

Notificación por correo electrónico, su eficacia (fiscalización) 156  
Omar Delgado Chávez

## RECENSIÓN

La reelección Legislativa y de Ayuntamientos en México 161  
Rosario Guadalupe Rubio Díaz

## LINEAMIENTOS

Lineamientos para la publicación de trabajos en la Revista Justicia y Sufragio 167

## EDITORIAL

---



**Tomás Vargas Suárez<sup>1</sup>**  
Magistrado Presidente del Tribunal  
Electoral del Estado de Jalisco

La Revista Especializada en Derecho Electoral Justicia y Sufragio, se congratula en presentar su edición 22, la que una vez más cuenta con letras de gran relevancia, en la que se analizan temas de diferente índole.

En esta edición, nos acompaña la pluma del Magistrado Jorge Sánchez Morales, Presidente de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que toca temática relacionada con la diversidad y desigualdad de los pueblos y comunidades indígenas y de manera específica, la relevancia de juzgar con perspectiva intercultural, con el debido estudio de casos.

También nos acompaña el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Alfonso Hernández Barrón, con el tema la gestión pública de calidad como derecho humano al que están sujetas las plataformas electorales que emiten los partidos políticos.

Además, se abordan de manera detallada cuestiones relacionadas con pueblos y comunidades indígenas, existe una variedad de tópicos relacionados con la protección de las personas con discapacidad, cuestiones de género, los informes de gestión de servidores públicos y el análisis de sentencia las relacionadas con candidaturas independientes y su convencionalidad en materia electoral.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho. Se ha desempeñado como Juez de Ejecución de Penas, Familiar y Penal en el Estado. Cuenta con especialidad en Derecho de Amparo, Derecho Procesal Civil y Derecho Mercantil. El 15 diciembre de 2017 fue designado por el Senado de la República como Magistrado Electoral, en el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Correo electrónico: t.vargas@triejal.gob.mx.

## EDITORIAL

---

Los mecanismos de participación ciudadana y la reelección legislativa y de ayuntamientos en México, son también temas relevantes que son de resaltar en esta edición.

Solo me queda agradecer la colaboración imprescindible de las plumas que nos acompañan, es un honor contar con su talento en este número 22 de la revista, lo que genera un avance en la democracia tanto a nivel nacional como en el ámbito internacional.

Finalmente, reitero la invitación a los actores políticos y estudiosos del derecho electoral para aportar sus conocimientos en cada edición, siempre en la búsqueda de enriquecer la investigación, capacitación y divulgación de la materia.



## PRESENTACIÓN



### Guillermo Amado Alcaraz Cross<sup>1</sup>

*Consejero Presidente del Instituto Electoral  
y de Participación Ciudadana  
del Estado de Jalisco*

El público lector tiene en sus manos la edición número 22 de **Justicia y Sufragio**, publicación especializada en derecho electoral auspiciada por el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Como es una costumbre, esta publicación nos ofrece un abanico de visiones y posturas referentes a la normatividad electoral en distintos formatos como artículos, ensayos, comentarios y jurisprudencias, lo que la dota de una pluralidad de perspectivas acerca de un tema apasionante y dinámico como el derecho electoral.

Abre la sección de **Artículos** el escrito por el magistrado presidente de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jorge Sánchez Morales, titulado “Diversidad y desigualdad de los pueblos y comunidades indígenas: cómo juzgar con perspectiva intercultural”, en donde discurre acerca de los protocolos de actuación, tanto para defensores como para quienes imparten justicia, así como la jurisprudencia y los precedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que exigen realizar un examen descriptivo y detallado en los casos en que se encuentren involucrados derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, considerando las desigualdades y las asimetrías preexistentes. Advierte el autor que juzgar con perspectiva intercultural implica adentrarse en el contexto del problema para conocer la forma de vida de las comunidades indígenas, a fin de entender, a través de sus propias formas de gobierno, cuál es la norma que debe aplicarse para resolver la problemática. Es decir, se requiere analizar de qué manera determinan

1 Maestro en Impuestos, por el Centro Universitario de Ciencias Económicas Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Maestro en Derecho Electoral, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Es Consejero Presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco desde el año 2014. Correo electrónico: gamalcross@iepcjalisco.org.mx.

## PRESENTACIÓN

---

su autoridad de gobierno, su estructura política, su organización en sociedad, así como la aplicación de los recursos económicos para garantizar efectivamente que sus derechos sean respetados.

Alfonso Hernández Barrón, presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, razona en su colaboración que las plataformas electorales deben tener cierto sentido, deben estar dotadas de contenidos que tutelen el derecho humano a la gestión pública, y que no deben verse sólo como un requisito de los partidos políticos para contender sino que deben garantizar un umbral mínimo de gobernanza. En su análisis confronta la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la Ley General de Partidos Políticos con las exigencias de la Carta Democrática de la Organización de Estados Americanos, así como de la Carta Iberoamericana de Gestión Pública de Calidad, que emite el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, ambas organizaciones internacionales gubernamentales de las que México forma parte.

En su participación, “Informes de gestión de los servidores públicos y el artículo 134 Constitucional”, Water Jared Limón Magaña analiza la regulación señalada en el artículo 14 de la Ley General de Comunicación Social, relacionada con la presentación y difusión de informes de labores o gestión de servidores públicos, con el propósito de determinar si tal regulación atiende a lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 constitucional. Sugiere el artículo que los servidores públicos que rinden informes de labores o gestión ante la ciudadanía, lo hagan de la manera en que lo ordena el artículo 134 de la Carta Magna, es decir, evitar la utilización de la propaganda gubernamental para promocionar su imagen.

Sonia Gómez Silva, en su artículo “Revocación de mandato. Jalisco”, analiza ese mecanismo de participación ciudadana, regulado en el artículo 82 de la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, que lo define como el mecanismo mediante el cual la ciudadanía decide que un servidor público de elección popular concluya anticipadamente el ejercicio del cargo para el que fue electo, como consecuencia de que se configuren las causales y se cumpla con los procedimientos establecidos en las leyes.

La sección de **Ensayos**, género literario que Alfonso Reyes definió como el “Centaurio de los géneros” por pensarlo como una mezcla de ciencia y arte, tiene en su primer escrito el realizado por Gabriel González Velásquez, “De la suplencia de la queja en materia electoral”, en donde se nos recuerda que en materia electoral operan, con diferente alcance, las figuras de la suplencia del error, la suplencia de la queja deficiente, y la suplencia total de la queja (JDC para tutelar derecho de voto activo y derechos de integrantes de comunidades indígenas). Asimismo, reafirma que en lo que respecta a los recursos de apelación y de revisión del procedimiento especial sancionador, así como los juicios de inconformidad y para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores de INE, operan sin restricciones tanto la suplencia de la queja como la del error.

La consejera presidente del Instituto Electoral del Estado de Campeche, Mayra Fabiola Bojórquez González, redacta un análisis acerca de una acción de inconstitucionalidad que tuvo lugar en Campeche cuando en el año 2014, al publicarse la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, así como la reforma a diversas disposiciones de la Constitución Política de esa entidad, los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional presentaron respectivas acciones de inconstitucionalidad para controvertir diversas porciones normativas de dichos ordenamientos. Subraya la autora en su ensayo que la figura de la acción de constitucionalidad, como medio de control, permite el aseguramiento de que toda norma emitida dentro del sistema jurídico mexicano, contemple y asegure el pleno respeto y ejercicio de los derechos humanos.

En el ensayo “Las candidaturas independientes y su convencionalidad en las sentencias en materia electoral. Análisis de caso: Expediente SG-JDC-11248/2015”, Paulo César González Campos discurre acerca de la cancelación del registro como candidata independiente a presidente municipal de Mulegé a María Herlinda Torrez Gutiérrez, por parte del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, fundamentado en su artículo 196 de la Ley Electoral de Baja California Sur, se contrapone a lo señalado en la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, también conocida como Comisión de Venecia, del cual México es parte desde febrero de 2010. El autor enfatiza en la trascendencia del principio de equidad para las candidaturas independientes, en el sentido de que el porcentaje de respaldo ciudadano debe estar encaminado a constatar una representatividad suficiente y no ser un obstáculo para participar.

Ingrid Renée Pérez Campos explora en su texto intitulado “Protección de las personas con discapacidad, rumbo a la paridad flexible. Expedientes SUP-REC-1150/2018 y SUP-JDC-1282/2019” cómo se han trazado nuevos derroteros en la justicia electoral, a partir de la reforma constitucional del año 2011 en materia de derechos humanos, con las consecuentes sentencias emitidas por tribunales electorales en las que se han establecido medidas compensatorias respecto a grupos vulnerables como personas con discapacidad cuya inclusión ha dado lugar a la protección de sus derechos político-electorales. El texto hace un llamado a las autoridades electorales a poner en práctica las medidas afirmativas necesarias que garanticen una democracia inclusiva.

“El derecho de los indígenas a la participación política: antecedentes, acceso, protección, ejercicio y mecanismos a través de la acción de inconstitucionalidad” es el título del ensayo redactado por Abril Ortega Pérez en el que indaga acerca de los avatares y vicisitudes de la participación política de los grupos a partir de una contextualización originada en la óptica de la acción colectiva, de su pasado histórico, de su relación con los estados nacionales y sus luchas, así como sus logros e incidencias tanto a nivel local, nacional e incluso global. Remata el ensayo con la advertencia de que la edificación de un espacio democrático en el que cohabiten, sin violentarse, fórmulas de identidad múltiples y diversas, es una tarea titánica en la que existen grandes retos que deben enfrentarse.

## PRESENTACIÓN

---

En la sección de **Notas Relevantes**, el texto de Juan Antonio Palomares Leal, “Supuestos de inaplicación del principio de relatividad de la sentencia: controversias en casos de separación masiva de cargos de elección popular en ayuntamientos”, nos habla de manera descriptiva de una sentencia judicial dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que modifica una diversa de la Sala Xalapa de dicho tribunal, a través de la cual, se establece un supuesto de inaplicación del principio de “*relatividad de la sentencia*”, como lo son controversias en casos de separación masiva de cargos de elección popular en Ayuntamientos. El autor recomienda a los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral, estar pendientes del criterio bajo análisis tomado por la Sala Superior, en el caso que se analiza.

El magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, Tomás Vargas Suárez escribe “Comunidades indígenas ante la posibilidad de la creación de nuevos municipios” en donde advierte sobre la posibilidad de que algunas comunidades indígenas formen un nuevo municipio, principalmente porque consideran son discriminados y sujetos de abandono por parte de los municipios de los cuales forman parte. Como un antecedente cita el autor el caso de las comunidades Wixáricas, situadas en los municipios de Mezquitic y Bolaños, en el estado de Jalisco, las cuales acudieron en primera instancia al Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, a solicitar se respetara su derecho de libre autodeterminación, específicamente en lo referente a la entrega de recursos para garantizar dicho derecho.

En la sección de **Jurisprudencias**, Liliana Alférez Castro comenta que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública celebrada el siete de agosto de 2019, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia de rubro: *Derecho a ser votado. Alcance de la posibilidad de elección consecutiva o reelección*, y la declaró formalmente obligatoria. Sin embargo, advierte la comentarista, esta modalidad no opera en automático, sino que es necesario que se cumplan con las condiciones y requisitos previstos en la normativa constitucional y legal, en tanto, esta posibilidad debe armonizarse con otros principios y derechos constitucionales como los procedimientos internos de selección de candidaturas.

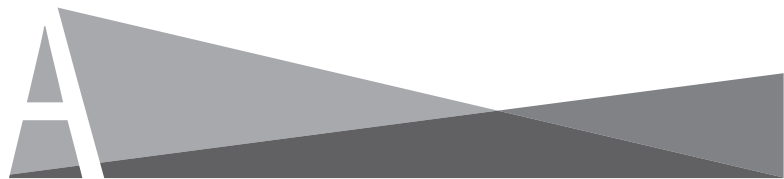
Omar Delgado Chávez escribe acerca de la eficacia de la notificación por correo electrónico en materia de fiscalización. Con la jurisprudencia reseñada, el comentarista sostiene la eficacia de la notificación electrónica, y advierte de la asignatura pendiente que implica la analogía en casos semejantes a que la legislación contemple esa modalidad, y sobre todo, a que su implementación incluya la posibilidad de verificar su recepción. Por lo pronto, señala, que en materia de fiscalización es preeminente la vía electrónica sobre cualquier otra.

Cierra la revista con la reseña del libro **La reelección Legislativa y de Ayuntamientos en México**, de la autoría de Jorge Sánchez Morales, a cargo de Rosario Guadalupe Rubio Díaz,

quien sintetiza que el libro en comento, se realiza un estudio del principio histórico-constitucional de no reelección, a partir de una compleja investigación acerca de la puesta en práctica de la reelección legislativa y de ayuntamientos, esto como consecuencia de la reforma política-electoral del 2014, que rompió con el modelo histórico contemplado desde la gesta revolucionaria de principios del siglo XX.

Esta entrega de la revista **Justicia y Sufragio** seguramente encontrará un público interesado en conocer casos, prácticas, análisis y propuestas que enriquecerán, de alguna manera, las visiones e interpretaciones del derecho electoral. Estoy seguro que los trabajos aquí reunidos nos permitirán ponernos al día en el cambiante mundo de las instituciones que moldean los distintos ámbitos electivos.

# ARTÍCULOS



# DIVERSIDAD Y DESIGUALDAD DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS: CÓMO JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL

Diversity and inequality of indigenous people  
and communities: how to judge with intercultural  
perspective

Jorge Sánchez Morales<sup>1</sup>

Recepción: 06 de noviembre 2019  
Aceptación: 15 de noviembre de 2019  
Pp: 13-22



**SUMARIO:** *I. Introducción. II. Protocolos para juzgar con perspectiva intercultural. III. Perspectiva intercultural en la sentencia SG-JDC-35/2019 de la Sala Regional Guadalajara del TEPJF (comunidad wixárika de San Sebastián Teponahuaxtlán, municipio de Mezquitic, Jalisco). IV. Conclusiones. V. Bibliografía.*

## Resumen

Los juzgadores electorales deben tomar en consideración al momento de resolver un asunto, las diferencias existentes en los diversos sectores de la sociedad, como los pueblos y comunidades indígenas. En ese sentido, el artículo analiza los protocolos de actuación tanto para defensores como para impartidores de justicia, así como la jurisprudencia

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho por la Universidad Popular Autónoma de Puebla (UPAEP); Maestro y Doctor en Derecho. Actualmente es Magistrado Presidente de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Correo Electrónico: jorge.sanchezm@te.gob.mx.

## ARTÍCULOS

Diversidad y desigualdad de los pueblos y comunidades indígenas: cómo juzgar con perspectiva intercultural

y los precedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que exigen realizar un examen pormenorizado en los casos en que se encuentren involucrados derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, considerando las desigualdades y asimetrías preexistentes.

### Palabras claves

Diversidad y desigualdad. Igualdad e interculturalidad. Pueblos y comunidades indígenas. Juzgar con perspectiva intercultural. Protocolos para juzgar con perspectiva intercultural. Autodeterminación, autonomía y autogobierno.

### Abstract

*Electoral judges must take into consideration when resolving an issue, the differences in the various sectors of society, such as indigenous people and communities. In that sense, the article analyzes the protocols of action both for defenders and for justice providers, as well as the jurisprudence and precedents of the Electoral Court of the Judicial Power of the Federation, which require a detailed examination in cases where the rights of indigenous people and communities are involved, considering the existing inequalities and asymmetries.*

### Keywords

*Diversity and inequality. Equality and interculturality. Indigenous people and communities. Judge with intercultural perspective. Protocols to judge with intercultural perspective. Self-determination, autonomy and self-government.*

## I. INTRODUCCIÓN

La diversidad cultural se entiende por aquellas personas que tienen, a contraste de otras, diferentes maneras de concebir situaciones, tratarlas y resolverlas; en su vida diaria su comportamiento y convivencia entre los miembros a fines entre sí, permite advertir que tales situaciones los identifica en un grupo y, a la vez, los diferencia de otro.

Un grupo o comunidad tiene características específicas que los hace ser diversos, como lo son: su forma de vida, sistema de valores, tradiciones y creencias religiosas, organización política y de gobierno, idioma, así como patrimonio propio, entre otros. Para la UNESCO “la diversidad se manifiesta en la originalidad y la pluralidad de las identidades que caracterizan los grupos y las sociedades que componen la humanidad”<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (Adoptada por la 31 a Sesión de la Conferencia General de la UNESCO el 2 de noviembre de 2001).



La interculturalidad tiene que ver con la relación que se establece entre dos o más grupos o comunidades, que convergen en un mismo espacio territorial, social, político y económico, basada en el respeto mutuo y la aceptación de las diferencias personales y culturales valiosas en sí mismas. El INALI<sup>3</sup> refiere que las relaciones interculturales toman en cuenta al otro, consideran su punto de vista y están conscientes de la diversidad y son herramientas idóneas para resolver el conflicto de manera analizada, argumentada, consensuada y acordada.

México cuenta con una diversidad cultural, pues existen diferentes pueblos indígenas como: los CORAS, CHICHIMECAS, HUASTECOS, HUICHOLAS, MAZATECOS, MIXTECOS, PÁPAGOS, OTOMÍES, MAYAS, entre otros más<sup>4</sup>. Dicha composición pluricultural tiene reconocimiento constitucional, como pueblos indígenas descendientes de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas y que forman parte de una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio, con autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres<sup>5</sup>.

Reconocimiento que garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía para que, entre otros: decidan sus formas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; apliquen sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; elijan de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, así como a quienes desempeñaran cargos públicos en elección popular; preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; elegir a sus representantes ante los ayuntamientos; y acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.

En ese contexto pluricultural de pueblos indígenas en México, con diversas formas de pensamiento cultural, social, político, de gobierno y económico, se generan conflictos en los que, conforme lo dispone la constitución federal deben ser resueltos tomando en cuenta las especificidades culturales de los pueblos y comunidades indígenas, problemáticas que son del conocimiento de las autoridades jurisdiccionales; ante ello y a fin de que se vean garantizados los derechos de las comunidades indígenas, el juzgador debe analizar cuál es la normativa que debe aplicar a efecto de impartir justicia conforme lo dispone la constitución federal.

3 INALI, *Campaña nacional por la diversidad cultural de México. LA DIVERSIDAD CULTURAL* (Marco conceptual, p. 55, Cuaderno de trabajo consultable en la siguiente liga: [https://www.inali.gob.mx/pdf/Marco\\_conceptual\\_CNDCM.pdf](https://www.inali.gob.mx/pdf/Marco_conceptual_CNDCM.pdf)).

4 ATLAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO, consultable en la siguiente liga: [http://atlas.cdi.gob.mx/?page\\_id=67](http://atlas.cdi.gob.mx/?page_id=67).

5 Artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

## ARTÍCULOS

Diversidad y desigualdad de los pueblos y comunidades indígenas: cómo juzgar con perspectiva intercultural

### II. PROTOCOLOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL

A fin de garantizar el derecho de los pueblos indígenas de acceso a la justicia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en caso que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*<sup>6</sup>, como herramienta de interpretación jurídica en el que se establecen seis principios de carácter general, que se deben observar, siendo:

1. Igualdad y no discriminación;
2. Auto identificación;
3. Maximización de la autonomía;
4. Acceso a la justicia considerando las especificidades culturales;
5. Protección especial a sus territorios y recursos naturales; y
6. Participación, consulta y consentimiento frente a cualquier acción que los afecte.

Además de dichos principios, La Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en su *Protocolo para defensoras y defensores de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas*, refiere la necesidad de observar prácticas importantes a fin de lograr la protección más amplia de los derechos de los pueblos indígenas, como lo son:

1. *El respeto a la cosmovisión*: tener el conocimiento necesario para comprender la cosmovisión, los usos y costumbres, así como las reglas de convivencia y participación política de las comunidades indígenas, a través de periciales antropológicos y sociológicos, informes y comparecencias de las autoridades comunitarias, entre otros;
2. *Protección más amplia*: aplicación de principios constitucionales, en especial el de pro persona;
3. *Amicus curiae*: intervención de terceros ajenos al juicio, que normalmente ofrecen al juzgador información técnica o especializada relevante, así como razonamientos con la finalidad de que el tribunal cuente con mayores elementos para un análisis integral del contexto;

---

6 SCJN, PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PARA QUIENES IMPARTEN JUSTICIA EN CASOS QUE INVOLUCREN DERECHOS DE PERSONAS, COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS, 2ª ed., SCJN, México, 2014.

4. *Intérpretes y traductores*: ello al ser elemento importante de identidad de las personas indígenas el uso de su lengua.

Asimismo, refiere que juzgar con perspectiva intercultural implica colocarse en un diálogo respetuoso entre cultura, asumiendo la equivalencia de las perspectivas y cosmovisiones que representan<sup>7</sup>.

Como ya se dijo, en la relación intercultural de diversos pueblos surgen conflictos en los cuales se ven involucrados derechos, entre otros, los colectivos de los pueblos o comunidades indígenas, ya sea dentro de la misma comunidad o entre ésta y otra; la Sala Superior del TEPJF estableció que cuando exista tensión entre esos derechos, es importante, para el juzgador, identificar claramente el tipo de controversia comunitaria a fin de analizar de mejor manera la interrelación entre derechos individuales, derechos colectivos y restricciones estatales, a fin de maximizar, según sea el caso, la garantía de los derechos de los integrantes de las comunidades, los derechos colectivos frente a los individuales o los derechos de la comunidad frente a intervenciones estatales<sup>8</sup>.

Por lo anterior, el juzgador debe analizar el ámbito desde el cual debe aplicar la perspectiva intercultural, es decir, si se trata de un conflicto al interior de la comunidad, o bien, si esos conflictos tienen lugar al exterior de la etnia.

1. Conflictos *intercomunitarios*, en los que la autonomía de las comunidades se refleja en “restricciones internas” a sus propios miembros, se deben ponderar los derechos de la comunidad frente a los de los individuos o grupos.
2. En el caso de los *extracomunitarios*, se debe analizar si existe tensión o conflicto con normas de origen estatal o respecto de grupos de la sociedad no pertenecientes a la comunidad, se debe analizar y ponderar la necesidad de cualquier interferencia o decisión externa, y privilegiar la adopción de “protecciones externas” a favor de la autonomía de la comunidad; en cuanto a los *intercomunitarios*, cuando los derechos colectivos de autonomía y autodeterminación de dos o más comunidades se encuentran en situaciones de tensión o conflicto entre sí, los órganos jurisdiccionales deben proteger a las comunidades de interferencia o violaciones a su autodeterminación frente a otras comunidades.

7 TEPJF, *Protocolo para defensoras y defensores de los derechos político electorales de los pueblos y comunidades indígenas*, 2ª ed., TEPJF, México, 2017.

8 Jurisprudencia 18/2018. 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, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 16, 17 y 18.

## ARTÍCULOS

Diversidad y desigualdad de los pueblos y comunidades indígenas: cómo juzgar con perspectiva intercultural

En un diverso criterio, y con la finalidad de garantizar plenamente el derecho de acceso a la justicia con una perspectiva intercultural de las comunidades indígenas, la Sala Superior del TEPJF emitió los parámetros, lineamientos o elementos que deben ser tomados cuenta, siendo los siguientes<sup>9</sup>:

1. Obtener información de fuentes adecuadas que permitan conocer el sistema normativo de la comunidad indígena, a través de: peritajes, dictámenes etnográficos u opiniones especializadas en materia jurídico-antropológicas, informes y comparecencias de las autoridades tradicionales, revisión de fuentes bibliográficas, realización de visitas en la comunidad (in situ) y recepción de escritos de terceros (*amicus curiae*);
2. Identificar, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el derecho indígena aplicable, esto es, las normas, principios, instituciones y características propias de los pueblos y comunidades;
3. Valorar el contexto socio-cultural de las comunidades indígenas con el objeto de definir los límites de la controversia desde una perspectiva que atienda tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad;
4. Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto;
5. Propiciar que la controversia se resuelva, en la medida de lo posible, por las propias comunidades y privilegiando el consenso comunitario, y
6. Maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de autoridades estatales locales y federales, incluidas las jurisdiccionales.

### III. PERSPECTIVA INTERCULTURAL EN LA SENTENCIA SG-JDC-35/2019 DE LA SALA REGIONAL GUADALAJARA DEL TEPJF (COMUNIDAD WIXÁRIKA DE SAN SEBASTIÁN TEPONAHUAXTLÁN, MUNICIPIO DE MEZQUITIC, JALISCO)

Así que, tomando en consideración lo establecido en la Constitución Federal como lo estipulado en los mencionados protocolos y lo indicado en el criterio jurisprudencial del TEPJF, es como se debe juzgar con perspectiva intercultural, en la medida que las comunidades indígenas lo

<sup>9</sup> Jurisprudencia 19/2018. JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 18 y 19.

requieran y necesiten, con la finalidad de dar solución jurídica efectiva a la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

Bajo estos parámetros, varias son las determinaciones del TEPJF en las que se han solucionado conflictos en los que se ven involucrados derechos de los pueblos y comunidades indígenas; una de ellas por la Sala Regional Guadalajara, en el expediente SG-JDC-35/2019, en la cual se favoreció a la comunidad *wixárika* de San Sebastián Teponahuatlán, municipio de Mezquitic, Jalisco.

En asunto, la comunidad indígena en asamblea ordinaria, acordó solicitar a las autoridades municipales (Ayuntamiento) la asignación, entrega, libre administración y ejecución de las participaciones y aportaciones federales y estatales correspondientes a dicha comunidad; además de requerir una consulta respecto a la administración directa de los recursos económicos, así como los elementos cuantitativos y cualitativos respecto a la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de sus derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno.

Petición que les fue negada mediante oficio signado por el Presidente, la Síndica y el Secretario General del Ayuntamiento; por lo que, presentaron juicio ciudadano ante el tribunal local, que, al resolver, emitió una acción declarativa de certeza a favor de la comunidad indígena, revocó el oficio respuesta y ordenó emitir una nueva que debía ser sometida a la totalidad del Cabildo. Sin embargo, la comunidad indígena consideró que la problemática de origen no se resolvió, por lo que, instaron el juicio ciudadano federal.

A fin de resolver dicha problemática, la Sala Regional tomó en consideración la ubicación y constitución de la comunidad, su estructura de gobierno (usos y costumbres), su cosmovisión social y política, y se estimó, entre otras, que efectivamente lo determinado por la autoridad electoral jurisdiccional local no dio solución a la problemática de origen, ya que la respuesta del ayuntamiento impedía el ejercicio pleno o efectivo de los derechos humanos básicos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados estrechamente con sus derechos a la participación política efectiva.

Si bien, se estimó que no era posible que la propia comunidad administrara directamente las asignaciones presupuestales sin la intervención del municipio, en razón de que el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas no es absoluto; también se dijo que la respuesta emitida por la autoridad municipal desconocía el estado constitucional de la comunidad indígena y que al haber tomado en cuenta la perspectiva intercultural, erróneamente, se consideró que únicamente se podía asignar recursos a un servidor público susceptible a ser fiscalizado, pues omitió pronunciarse respecto a la participación de las comunidades en la asignación equitativa del presupuesto para administrarlo directamente.

## ARTÍCULOS

Diversidad y desigualdad de los pueblos y comunidades indígenas: cómo juzgar con perspectiva intercultural

Por lo que, se le reconoció a la comunidad indígena su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden, como elemento necesario para materializar plenamente su derecho al autogobierno y autonomía en el ámbito comunitario; y se ordenó, en cooperación con las autoridades estatales, municipales y comunitarias (representantes tradicionales), llevar a cabo una consulta previa e informada respecto a la transferencia de responsabilidades relacionadas con la administración directa de los recursos económicos, a fin de que, se determinará el porcentaje de los recursos, las personas que lo administrarían y su fiscalización. Además, a efecto de facilitar el conocimiento de la resolución a la comunidad indígena, se ordenó la elaboración de una comunicación oficial de la sentencia en formato de lectura accesible, así como la traducción en las lenguas correspondientes

### IV. CONCLUSIONES

Por lo anterior, se advierte que los juzgadores electorales deben procurar la implementación de un modelo de democracia sustancial, en el que se tenga la obligación permanente de vigilar que las decisiones de la mayoría, forzosamente tengan que ser revisadas por un tribunal constitucional, para efecto de determinar si el consenso mayoritario no vulnera los derechos de las minorías, alguna libertad fundamental, o en su caso, establece alguna restricción desproporcionada a un derecho humano.

En suma, una democracia constitucional debe establecer la posibilidad de que el consenso de las mayorías no se extralimite, al grado de soslayar los derechos y libertades de los más desprotegidos o de las minorías étnicas.

Por ende, la justicia constitucional electoral, debe tomar en consideración las diferencias existentes en los diversos sectores de la sociedad, como los pueblos y comunidades indígenas.

En ese sentido, de los protocolos invocados, así como de la jurisprudencia y el precedente señalado, se deduce la exigencia de que los juzgadores deben de realizar un examen pormenorizado de los casos que se someten a su competencia, para resolver las problemáticas de los pueblos y comunidades en el que deban de considerarse las desigualdades y asimetrías preexistentes.

Es así que el TEPJF ha definido diversos criterios que deben considerarse para resolver los casos en los que imperan esas circunstancias particulares, y que por ende se establece la obligación de juzgar con una perspectiva intercultural para efecto de respetar su lengua, sus usos y costumbres, la universalidad del voto, así como su autogobierno y autodeterminación.

La democracia constitucional y la justicia electoral, conlleva la adopción de aquel modelo óptimo en el que se busque la adecuación de todo el marco normativo bajo el cual deben advertirse

las relaciones de asimetría que existen tanto al interior como al exterior de los pueblos y comunidades indígenas; para que las decisiones de las autoridades electorales se orienten al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas en condiciones de desigualdad y discriminación del que han sido objeto a lo largo de la historia.

De lo anterior, se advierte que el juzgar con perspectiva intercultural implica adentrarse al contexto del problema para conocer la forma de vida de las comunidades indígenas, a fin de entender, a través de sus propias formas de gobierno, cuál es la norma que debe aplicarse para resolver la problemática que se puso a consideración del órgano jurisdiccional; esto es, analizar cómo determinan su autoridad de gobierno, su estructura política, su organización en sociedad, así como la aplicación de los recursos económicos, entre otros, para con ello, garantizar efectivamente que sus derechos sean respetados.

## V. BIBLIOGRAFÍA

Atlas de los pueblos indígenas de México, consultable en: [http://atlas.cdi.gob.mx/?page\\_id=67](http://atlas.cdi.gob.mx/?page_id=67).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (Adoptada por la 31 a Sesión de la Conferencia General de la UNESCO el 2 de noviembre de 2001).

INALI, *Campaña nacional por la diversidad cultural de México. La diversidad cultural*. Cuaderno de trabajo consultable en la siguiente liga:

[https://www.inali.gob.mx/pdf/Marco\\_conceptual\\_CNDCM.pdf](https://www.inali.gob.mx/pdf/Marco_conceptual_CNDCM.pdf).

SCJN. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*. 2ª ed., SCJN, México, 2014.

TEPJF. *Protocolo para defensoras y defensores de los derechos político electorales de los pueblos y comunidades indígenas*. 2ª ed. TEPJF, México, 2017.

## JURISPRUDENCIA Y SENTENCIAS

Jurisprudencia 18/2018. 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. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 16, 17 y 18.

## ARTÍCULOS

---

Diversidad y desigualdad de los pueblos y comunidades indígenas: cómo juzgar con perspectiva intercultural

Jurisprudencia 19/2018. JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 18 y 19.

Sentencia SG-JDC-35/2019 de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



# LA GESTIÓN PÚBLICA DE CALIDAD COMO DERECHO HUMANO AL QUE ESTÁN SUJETAS LAS PLATAFORMAS ELECTORALES QUE EMITEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Public quality management as a human right to which the electoral platforms are issued by political parties

Alfonso Hernández Barrón<sup>1</sup>

Recepción: 11 de noviembre de 2019  
Aceptación: 22 de noviembre de 2019  
Pp: 23-33



<sup>1</sup> Abogado por la Benemérita Universidad de Guadalajara; Master en Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares España; Maestría en Derecho Público por la Universidad Panamericana; Doctor en Derecho por la Universidad de San Pablo CEU de Madrid España y Doctor en Derecho por el Instituto de Estudios Jurídicos de Occidente. Ha cursado la especialidad en Derechos Humanos de las Mujeres por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos de San José Costa Rica. Ha participado como ponente y asistente en más de 300 jornadas académicas en México, Francia, España, Bélgica, Costa Rica y EUA. Fundador e integrante de diversas organizaciones que promueven la cultura de paz, el apoyo a grupos vulnerables y prioritarios. Además, de sostener de manera constante, un fuerte vínculo con la población indígena. Como funcionario público, se ha desempeñado en todos los ámbitos y niveles de gobierno. En el ámbito académico tiene una experiencia de más de 25 años como docente, es autor de libros y artículos especializados en Derechos Humanos. Actualmente, es Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, atendiendo una población de más de 8 millones de personas. Correo electrónico: alfonsohernandezbarron@hotmail.com.

## ARTÍCULOS

La gestión pública de calidad como derecho humano al que están sujetas las plataformas electorales que emiten los partidos políticos

### Resumen

Este artículo muestra que las plataformas electorales no pueden contener cualquier contenido, ya que están sujetas al derecho humano a la gestión pública de calidad a la cual están sujetas los partidos políticos. Para lograr dicho cometido se emplea a través de dicho documento la metodología de estudio de caso en el cual se confronta la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la Ley General de Partidos Políticos con las exigencias de la Carta Democrática de la Organización de Estados Americanos; así como de la Carta Iberoamericana de Gestión Pública de Calidad, que emite el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, ambas organizaciones internacionales gubernamentales de las que México es parte.

### Palabras claves

Desconsolidación Democrática. Gestión Pública de Calidad. Plataformas Electorales. Discurso Práctico Racional.

### Abstract

*This article shows that electoral platforms cannot be subject to any content, since they have to respond to the human right to quality public management to which political parties are submitted. To achieve this task, case study methodology is employed throughout the article; in which both, the General Law of Electoral Institutions and Procedures and the General Law of Political Parties are confronted with the requirements of the Democratic Charter of the Organization of American states; as well as the Ibero-American Charter for Quality Public Management, issued by the Latin American Center for Development Administration, both international governmental organizations of which Mexico is a part.*

### Keywords

*Democratic Deconsolidation. Quality Public Management. Electoral Platforms. Rational Practical Speech.*

## I. INTRODUCCIÓN

**R**obert Stefan Foa y Yascha Mounk mostraron que así como las democracias tienden a consolidarse, también existen fenómenos por el cual éstas se desconsolidan (The signs of desconsolidation, 2017). La trascendencia de su hipótesis radica en que con ello mostraron la importancia que tiene la diversidad de quienes actúan en el ámbito público para coadyuvar a construir una democracia de resultados y evitar el deterioro de las democracias constitucionales.

Ante un contexto global, en donde existe un descontento generalizado con la democracia, tal como lo mostró el Latinobarómetro en 2018, en donde, en la región existe solo un 20% de satisfacción de este tipo de régimen (2018), es importante entender aquellos fenómenos que inciden en que las personas no se encuentren satisfechas con el desempeño institucional. En México, la situación no es alentadora, ya que solo el 16% de la población se encuentra satisfecha con la democracia, en donde solo el 38% de la población apoya directamente dicho régimen (Latinobarómetro, 2018).

Entre los factores que inciden en el fortalecimiento democrático, se encuentra la legitimidad de las instituciones, es decir el grado de confianza que éstas han logrado en la población a través de su constante actuar de conformidad con el Estado de Derecho. En México, de acuerdo al INEGI, solo el 58% de la población está satisfecha con los servicios públicos (2018), por lo que se infiere que, en general existe poca confianza entre los mexicanos hacia las diversas instituciones que coadyuvan a consolidar el régimen democrático.

Entre las y los actores públicos que menos confianza tienen están quienes integran los partidos políticos así como a las legislaturas, 51.5% de la población manifestó desconfianza hacia los primeros, en tanto que el 74.4% manifestó sentir dicho sentimiento hacia quienes integran el H. Congreso de la Unión a Nivel Federal (2018). Cabe destacar que dicha circunstancia predomina en su mayor parte a través de las entidades federativas. Esto es grave ya que la población no está confiando en instituciones políticas que son claves para el desarrollo democrático.

Entre los distintos factores que han incidido en los bajos niveles de desconfianza cabe subrayar que la corrupción es uno de los elementos determinantes en estos resultados; además que es una de las problemáticas que más preocupa a la población a nivel nacional (2019). Uno de los factores que más inciden en fomentar este ilícito, es no contar con las herramientas adecuadas para coadyunar a garantizar una meritocracia, por el cual se cuente con los mejores perfiles en las administraciones públicas; ya sea implementando mecanismos imparciales de contratación entre otros; tal como lo ha sostenido en México el Instituto Mexicano para la Competitividad (2015).

En este sentido, el derecho humano a la gestión pública de calidad es una prerrogativa que permite a la ciudadanía exigir un umbral mínimo de calidad en el quehacer del gobierno a través de sus diversos poderes y organismos constitucionales autónomos. Si bien, este derecho no se encuentra expresamente tutelado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se infiere de la interpretación sistemática de los artículos 1º, 25º y 134º de dicho ordenamiento jurídico, de la cual se desprende que; dentro del contexto de garantías de los derechos humanos, el Estado debe establecer un quehacer gubernamental a través de una planeación democrática que sea integral y sustentable; en donde los recursos públicos sean empleados de manera integral, eficaz y eficiente, para el beneficio de la población.

## ARTÍCULOS

La gestión pública de calidad como derecho humano al que están sujetas las plataformas electorales que emiten los partidos políticos

A su vez, dicha prerrogativa se desprende de los compromisos asumidos por el Estado Mexicano con la comunidad internacional, lo cual se desprende de textos como es el caso del artículo 4º de la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos en donde se establece como componente fundamental de todo régimen democrático “la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública...” (2001). En este mismo sentido, México ha fijado posturas para garantizar el derecho a una gestión pública de calidad, de manera explícita a través de su adhesión a la Carta Iberoamericana de Gestión Pública de Calidad, que emite el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, del que el Estado Mexicano es parte.

De lo anterior se desprende que dicha prerrogativa es parte fundamental de la democracia como condición necesaria y suficiente de este régimen de gobierno; ya que sería un sin sentido establecer que las personas tienen derechos humanos, pero sin las condiciones institucionales adecuadas para hacerlos valer. De admitir dicha inconsistencia se estaría dando pauta a permitir el que jamás se pueda dotar de un umbral mínimo de seguridad jurídica para la población, ya que las instituciones no tendrían que establecer los requisitos para que ésta sepa que sus derechos estarán seguros. Todo lo expuesto es parte del deber de organizar los sistemas de gobierno por parte de los Estados, lo que a su vez forma parte de la obligación de garantizar los derechos y libertades fundamentales.

Cabe resaltar que a nivel sub nacional dicha prerrogativa ha empezado a cobrar luz, como es el caso del artículo 7º de la Constitución Política de la Ciudad de México el cual establece de manera expresa el derecho a la buena administración pública, en donde se establece a favor de los habitantes de dicha entidad federativa el que los servicios públicos se otorguen además de “conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación...” (2017).

## II. PROBLEMÁTICA

Pese a que el derecho humano a una gestión pública de calidad se puede desprender del ordenamiento constitucional federal, no existen mecanismos explícitos en la legislación vigente, para que este se vea plasmado en las plataformas electorales de los partidos políticos o de las candidaturas independientes, esta resulta significativa al considerar que en dichas plataformas se plantean los programas gubernamentales, así como las propuestas de gobiernos que intentarán hacer valer en caso que logren una victoria electoral; teniendo una gran repercusión en su momento en la vida de millones de personas.

Cabe resaltar que tanto la Ley General de Partidos Políticos en los artículos 39, incisos g) y h), y del artículo 91, así como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 231, solo se limitan a establecer deberes formales de los partidos políticos y de

las candidaturas independientes en cuanto a la presentación de sus plataformas electorales, sin garantizar algún grado de viabilidad en las propuestas que realizan los partidos políticos.

Esto resulta grave ya que cada año fiscal se otorgan cantidades millonarias para que los partidos políticos puedan existir y desarrollarse conforme a sus documentos básicos e impulsar la aplicación efectiva de sus plataformas electorales. A manera de ejemplo, tan solo en el proyecto de presupuestos de egresos para el ejercicio fiscal 2020 se planea destinar a nivel federal, dentro del ramo 22 bajo la denominación: "Otorgamiento de prerrogativas a partidos políticos, fiscalización de sus recursos y administración de los tiempos del estado en radio y televisión", una cantidad que asciende a \$7 mil 168 millones 824 mil pesos en Moneda Nacional.

De la omisión del legislador federal para establecer el contenido de las plataformas electorales que ha de regir tanto para partidos políticos así como para las candidaturas independientes surge la disyuntiva si efectivamente se permite a dichos entes políticos instaurar cualquier contenido o si, acorde al derecho humano a la gestión pública de calidad, éstas deben de garantizar que sean propuestas viables acorde a los derechos humanos.

### **III. OBJETO**

A través de este artículo se mostrará que las plataformas electorales que proponen los partidos políticos así como las candidaturas independientes, deben garantizar un umbral mínimo de gobernanza a efecto de hacer efectivo el derecho humano a una gestión pública de calidad.

### **IV. METODOLOGÍA**

A efecto de lograr el cometido señalado se empleará como metodología el análisis de casos consistente en los artículos: 39 en sus incisos g) y h) y 91, ambos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como del artículo 236 de la Ley General de Partidos Políticos. Dichos ordenamientos serán confrontados frente al alcance del derecho humano a la gestión pública de calidad que se desprende del artículo 4° de la Carta Democrática Interamericana, así como de la Carta Iberoamericana de Gestión Pública de Calidad, que emite el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

### **V. DESARROLLO**

La reforma al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, no solo logró ubicar a dichas prerrogativas en una jerarquía normativa superior; como bien lo señala Josep Aguiló Regla, esto también tiene como implicaciones el que se realice un efecto irradiador sobre todo el ordenamiento jurídico, a efecto que se dé cabal cumplimiento al deber que tienen todas las autoridades para coadyuvar a su

## ARTÍCULOS

La gestión pública de calidad como derecho humano al que están sujetas las plataformas electorales que emiten los partidos políticos

pleno goce y ejercicio (POSITIVISMO Y POSTPOSITIVISMO. DOS PARADIGMAS JURÍDICOS EN POCAS PALABRAS, 2007).

Dicha circunstancia también ha sido reconocida ya por el Poder Judicial de la Federación en precedentes, al establecer la importancia que tienen los derechos humanos en el financiamiento de la administración pública, un ejemplo lo encontramos en el tema del derecho al medio ambiente (MEDIO AMBIENTE SANO. PRINCIPIOS APLICABLES A SU PROTECCIÓN, CONSTITUCIONALMENTE RECONOCIDA., 2018). Es decir, los derechos humanos, una vez establecidos en la legislación, ejercen su influencia a través de todo el sistema jurídico. Salvo, las restricciones expresas que puedan establecerse en el propio texto constitucional, situación que se vio plasmada en la Contradicción de Tesis 293/2011, todas las autoridades son piezas esenciales para que dichas prerrogativas puedan cumplirse (2014).

Desde esa lógica, el derecho humano a una gestión pública de calidad, representa el valor por el cual todo el funcionariado debe actuar bajo el principio de máxima diligencia y con el mejor desempeño de sus capacidades, acorde a los principios que se desprenden del ordenamiento jurídico constitucional vigente. La actuación que despliegan dichas personas, de conformidad tanto con la dimensión valorativa, así como siguiendo las razones institucionales, como bien podría señalar Ruiz Manero y Atienza (2006), es algo que se sustenta e inicia en el acto formal de la toma de protesta de ley que realiza todo el universo de servidoras y servidores públicos que integran las diferentes instancias y ámbitos de gobierno del Estado mexicano.

El desempeño eficaz y eficiente del quehacer público no puede ser limitado a solo algunas áreas del gobierno democrático, como sería el caso de la administración pública, intentando traer a colación el hecho de que las legislaturas o partidos políticos están integrados por personas que no necesariamente cuentan con un alto grado de preparación profesional o académico; ya que eso implicaría violar la seguridad jurídica desde su acepción material, como medio para dar mayor previsibilidad a la población que se podrían concretar los principios de una democracia constitucional (Atienza, 2014).

Es decir, de aceptar dicha premisa, se reduciría el enlace que tienen los derechos humanos con el quehacer de la autoridad, convirtiendo a cualquier régimen democrático, como es el caso del Estado Mexicano, a un mero proceso que se reduce a la votación para el cambio del poder; o mejor dicho, a una concepción formal de la democracia. Esto resulta inconsistente con el contenido de nuestro máximo ordenamiento jurídico que pone en el centro a los derechos humanos ya que implicaría negar el principio de interdependencia como premisa para establecer los requisitos de un régimen democrático.

El binomio derechos humanos y democracia es un axioma indisoluble que requiere ser aceptado, so pena de caer en inconsistencias conceptuales tal como lo mostró en su momento

Francisco Laporta (1987); situación que es evidente inclusive a través del texto de la Carta Democrática Interamericana (2001). Si bien puede señalarse que el derecho humano a la gestión pública de calidad es una prerrogativa derivada de otros derechos, como sería el caso de la seguridad jurídica, eso no le restaría la fuerza o el valor que conlleva para que éste se vea reflejado, en diversos grados a través de toda la estructura gubernamental en los diversos poderes y organismos constitucionales autónomos en el Estado Mexicano.

Por lo tanto, la gestión pública de calidad, como derecho humano, representa un principio que irradia al igual que los demás, inclusive dentro de la esfera de actuación de los partidos políticos; y con mayor razón de las y los representantes populares. La protesta de ley que éstos realizan en sus diversos ámbitos no puede soslayarse por el mero hecho de tratarse de personas que no cuentan con un mínimo de preparación en áreas como es la economía, o la técnica legislativa; en todo caso, deben hacer frente a través de las diversas herramientas que para tal efecto suministra el Estado.

De esta línea de argumentación, la cuestión es cómo se debe traducir la gestión pública de calidad en las plataformas electorales, es decir, si pueden contener cualquier contenido para poder garantizar el derecho humano a la gestión pública de calidad; o si requieren lograr un grado de certeza que se traduzca en una eficaz y eficiente aplicación, en caso que se logren ejecutar.

Se sostiene que las plataformas electorales deben de garantizar el mayor grado de certeza acorde a los principios constitucionales vigentes en favor de la población, ya que de lo contrario serían inconsistentes con la propia teleología del derecho en cuestión. Esto se debe a que no se puede sostener por un lado que los partidos políticos deben ceñirse a una gestión pública de calidad a favor de la ciudadanía; y por otro que puedan proponer lo que sea por más inviable que esto represente, o incluso que vulnere a las instituciones democráticas.

Si bien el debate público debe de ser plural y libre; de ello no se desprende que cualquier contenido es admisible, ya que los propios derechos humanos a través de su aplicación, van generando el contenido normativo por el cual se establece el límite de lo que es válido, así como del coto vedado que debe respetarse en favor de la población, tal como lo ha sostenido en su momento la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. BRINDA PROTECCIÓN A UN ÁREA RESIDUAL DE LIBERTAD QUE NO SE ENCUENTRA CUBIERTA POR LAS OTRAS LIBERTADES PÚBLICAS., 2019).

Esto no implica que los partidos políticos no cuenten con libertad configurativa cuando emiten sus plataformas electorales; solo significa que ésta debe ser viable, es decir, que no sean propuestas violentas, absurdas e inviables. En este sentido cabe señalar que la propia Corte ha establecido precedente por el cual ha señalado que en el ámbito de mejorar el debate público, las legislaciones locales pueden emitir normas para prohibir ciertos tipos de discursos

## ARTÍCULOS

La gestión pública de calidad como derecho humano al que están sujetas las plataformas electorales que emiten los partidos políticos

nocivos como es el caso de la propaganda de ataque (PROPAGANDA DE ATAQUE. EL ARTÍCULO 81, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, QUE LA PROHÍBE, NO ES INCONSTITUCIONAL., 2013). Este criterio trasciende en la medida que retoma la importancia de las reglas del discurso práctico, así como una visión ético objetivista para establecer la importancia que tiene para la consolidación y el desarrollo democrático, el que la población cuente con mecanismos para controlar los déficits de justificación en el quehacer político.

Es decir, las propuestas de gobierno establecidas en las plataformas electorales deben necesariamente ceñirse a las reglas del discurso práctico racional a efecto de generar las condiciones para que la democracia pueda desarrollarse de manera eficaz y eficiente, salvaguardando en todo momento los derechos y libertades fundamentales que sostienen la posibilidad de una vida digna, de lo contrario se puede propiciar el absurdo de permitir que se abogue por posturas incongruentes; como sería el caso que en su momento señalaba Alexy de permitir el que puedan proponer el que exista democracia injusta (Los principales elementos de mi filosofía del derecho. , 2009).

Si bien con modulaciones, como bien lo ha intentado señalar Aienza así como los críticos de Alexy; la propuesta de este último jurista sigue siendo importante en la medida que puede ser trasladado al campo del quehacer político (2014). Por ello, si bien las plataformas electorales puede que no estén desarrolladas más allá del parámetro del deber de publicarlas, sin establecer su contenido; el propio sistema, a través de sus principios, establece los lineamientos para que estas puedan lograr el mayor grado de certeza en cuanto a su aplicación. Por lo tanto, es insostenible la postura de que éstas pueden tener cualquier contenido.

La siguiente cuestión a dilucidar es de índole normativo, ya que se requiere precisar el contenido valorativo que serviría tanto de pauta como de limitante de las plataformas electorales para que éstas sirvan como instrumentos al servicio del derecho humano a la gestión pública de calidad, sin por ello restarle valor a la libertad, o al pluralismo propio de las democracias constitucionales. Para tal efecto se establece una serie de requisitos procedimentales o formales como sustanciales.

En el primer caso, se consideran como contenidos formales o procedimentales de las plataformas electorales aquellos que establecen que las propuestas fueron diseñadas metodológicamente atendiendo a criterios democráticos, en donde se puede establecer una justificación interna o de congruencia formal y externa. Se debe entender que dichas plataformas fueron diseñadas de forma democrática en el sentido que fueron el resultado de un debate público y no privado. Es decir, siguiendo el esquema propuesto por Vega Reñón, un ente de naturaleza democrática, o un agente colectivo, cuyos integrantes están comprometidos con los resultados, no puede sostener en un debate en modo “Yo” desvinculado con las



propuestas (2019). Toda plataforma electoral debe seguir un proceso en donde se incluya la participación de los diversos entes, y no sea el producto de unos cuantos. A manera de ejemplo, sería insostenible bajo este criterio, una plataforma electoral de un partido político cuyo diseño y elaboración haya sido producto de una sola persona, llámese dirigente, o presidente de dicho ente; ya que debería reflejar un proceso dialógico entre sus diversos integrantes mínimo a nivel de asamblea, o su equivalente.

A su vez, la justificación de la plataforma, o la relación procedimental que les da origen así como de contenido debe lograr una congruencia tanto formal como externa. A manera de ejemplo, sería contraproducente que por un lado, un partido político establezca como premisa la democracia pero que esté proponiendo desconocer los derechos humanos para cierto sector de la población. Ambas dimensiones, obedecen a que la población debe tener la certeza de que las líneas de justificación de las plataformas sean consistentes aunque sea en un nivel básico.

Si bien no es plenamente posible que un debate libre genere un texto perfecto y libre de errores de pensamiento, sin embargo, si se puede sostener perfectamente el que las plataformas electorales sean razonables, es decir, que sean productos de un proceso de justificación en donde entre las diversas propuestas sean sostenibles entre ellas, para que sus destinatarios tengan la certeza que en caso de aplicarse, no se seguirán consecuencias tremendamente injustas, o en disonancia con los principios democráticos. Esto no implica que se pida a los partidos políticos que prevean a futuro todas las consecuencias de sus propuestas; pero sí a priori, el que se pueda entrever aquellos efectos razonables, lo cual será más viable y legítimo si dicha plataforma fue producto de un consenso o discusión objetiva dentro del marco institucional del propio partido político.

Como criterios sustanciales, las plataformas electorales deben mostrar correlaciones de eficacia y eficiencia con perspectiva en derechos humanos y los principios democráticos que se desprendan del contexto del sistema jurídico vigente. Esto se debe a la propia naturaleza de los partidos políticos, los cuales al estar sujetos al régimen de derechos humanos, y a los principios democráticos, no pueden ir en contra de aquello a lo que están comprometidos, por las inconsistencias que ello conllevaría y que ya se señaló.

A su vez, los partidos políticos, deben establecer relaciones de eficacia y eficiencia en sus plataformas ya que de lo contrario también serían incongruentes con el principio de seguridad jurídica, por el cual las personas garantizan la certeza sobre el actuar de quienes han de estar en el poder. Es decir, no se puede buscar solo la eficacia ya que con ello se desconocería la dimensión procedimental para lograr resultados lo cual también es importante dentro de todo Estado de Derecho. A su vez, no se puede dejar a un lado la dimensión de la eficacia ya que eso contravendría todas las demás condiciones del discurso, haciendo nugatorio el derecho humano a la gestión pública de calidad.

## ARTÍCULOS

La gestión pública de calidad como derecho humano al que están sujetas las plataformas electorales que emiten los partidos políticos

Por lo tanto, es importante que las plataformas electorales cumplan con los estándares mínimos formales y sustanciales ya señalados, a efecto de ser congruentes tanto con el derecho humano a la gestión pública de calidad, así como con el basamento propio de la democracia consistente en el discurso práctico racional que lo guía; sobre todo en aquellas democracias constitucionales que tienen como fundamento los derechos humanos.

### VI. CONCLUSIONES

A través de este trabajo se mostró que las plataformas electorales que proponen los partidos políticos deben garantizar un umbral mínimo de gobernanza, a efecto de ser congruentes con el derecho humano a una gestión pública de calidad. Esto se desprende no solo del propio régimen de derechos humanos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también de la Carta Democrática Interamericana de la Organización de Estados Americanos; así como de la Carta Iberoamericana de Gestión Pública de Calidad, que emite el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, del que el Estado Mexicano es parte.

Esto atiende, a su vez, al hecho de que las democracias constitucionales responden tanto a reglas, como a principios por los cuales dichos regímenes no pueden limitarse a una esfera formal, desvinculados de su dimensión valorativa. Esto implica que las plataformas electorales, no pueden tener cualquier contenido. Deben responder tanto a criterios procedimentales como es el caso que sean democráticos, en donde sean producto y se muestre su justificación interna y externa entre las diversas propuestas que contemplan; y a su vez deben atender a criterios sustanciales en donde exista una relación entre eficacia y eficiencia acorde al propio parámetro de los derechos humanos para lograr colmar el principio de seguridad jurídica.

El discurso público que sostienen los partidos políticos, debe tender necesariamente a una mayor calidad en el debate con otros entes de igual naturaleza, cuyo beneficiario debe ser siempre la población. Ante el creciente peligro de la desconsolidación democrática, todos los operadores jurisdiccionales deben vigilar que las propuestas de los partidos, si bien se desarrollen en un contexto de libertad y pluralismo, también sean viables para que la democracia no solo sobreviva y se cuente con las condiciones para que ésta prospere.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- Laporta, F. (1987). El concepto de derechos humanos. *Doxa*, 23-46.
- Latinobarómetro, C. (2018). *Informe 2018*. Santiago de Chile.
- LOCALES, D. C. (2015). *Índice de Competitividad Urbana*. Obtenido de IMCO: <https://imco.org.mx/indices/reeleccion-municipal-y-rendicion-de-cuentas/capitulos/reeleccion-y-rendicion-de-cuentas-como-lograr-el-circulo-virtuoso/del-compadrazgo-a-la-meritocracia-el-sistema-profesional-de-carrera-en-gobiernos-locales>.
- Contradicción de Tesis 293/2011 (Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 5 de abril de 2014).
- Comunicado de Prensa 167/19 (2019). *Comunicado de Prensa*. Obtenido de INEGI: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/INEGI-SNA.pdf>.
- Alexy, R. (2009). Los principales elementos de mi filosofía del derecho. *Doxa*, 68-84.
- Atienza, M. (2014). *El Derecho como Argumentación*. Barcelona: Ariel.
- DELIBERACIÓN, D. S. (2019). *Conference Paper*. Obtenido de ResearchGate.Net: [https://www.researchgate.net/publication/334108851\\_DELIBERANDO\\_SOBRE\\_LA\\_DELIBERACION](https://www.researchgate.net/publication/334108851_DELIBERANDO_SOBRE_LA_DELIBERACION).
- DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. BRINDA PROTECCIÓN A UN ÁREA RESIDUAL DE LIBERTAD QUE NO SE ENCUENTRA CUBIERTA POR LAS OTRAS LIBERTADES PÚBLICAS., Amparo en revisión 547/2018 (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 22 de febrero de 2019).
- Interamericana, C. D. (2001). *AG 2001 Documentos*. Obtenido de Organización de Estados Americanos: [https://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm).
- JUNIO), “. A. (2018). *Comunicado de prensa*. Obtenido de INEGI: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/publica2018\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/publica2018_Nal.pdf).
- Manero, M. A. (2006). *Ilícitos Atípicos*. Madrid: Trotta.
- MEDIO AMBIENTE SANO. PRINCIPIOS APLICABLES A SU PROTECCIÓN, CONSTITUCIONALMENTE RECONOCIDA., Amparo en revisión 88/2017 (TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO 22 de junio de 2018).
- Mounk, R. S. (2017). The signs of desconsolidation. *Journal of Democracy*, 5-15.
- Pública, C. I. (2008). *Declaraciones, Consensos y Cartas Iberoamericanas*. Obtenido de CLAD: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>.
- PROPAGANDA DE ATAQUE. EL ARTÍCULO 81, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, QUE LA PROHÍBE, NO ES INCONSTITUCIONAL., Acción de inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012 (Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 14 de febrero de 2013).
- Regla, J. A. (2007). POSITIVISMO Y POSTPOSITIVISMO. DOS PARADIGMAS JURÍDICOS EN POCAS PALABRAS. *Doxa*, 666-675.

# INFORMES DE GESTIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y EL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL

Government report of public servants and article  
134 Constitutional



Walter Yared Limón Magaña<sup>1</sup>

Recepción: 29 de abril de 2019  
Aceptación: 15 de mayo de 2019  
Pp:34-44

**Sumario:** I. Origen del artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Federal y de su reglamentación. II. Análisis de la reglamentación aplicable a la difusión de informes de labores o de gestión de servidores públicos. III. Conclusión.

## Resumen

Se analiza la regulación prevista en el artículo 14 de la Ley General de Comunicación Social, relacionada con la presentación y difusión de informes de labores o gestión de servidores públicos, con el propósito de determinar si tal regulación atiende a lo dispuesto por el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Federal.

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Maestro en Derecho Electoral, aprobado con mención honorífica en la Universidad de Durango; y máster en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa por la Universidad de Castilla-La Mancha. Se ha desempeñado como Coordinador de Procesos Legislativos y como Director General de Servicios Parlamentarios en el Congreso del Estado de Aguascalientes. Actualmente se desempeña como Director General Jurídico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. Correo electrónico: walimab@gmail.com.

## Palabras claves

Informe de labores. Informe de gestión. Comunicación social. Propaganda gubernamental. Promoción personalizada.

## Abstract

*The regulation foreseen in the article 14 of the Law of Social Communication is analyzed, related to the presentation and dissemination of reports of work or government of public servants, in order to determine if such regulation complies with the provisions of the 8th paragraph of article 134 Constitutional.*

## Keywords

*Government report. Work report. Social communication. Government propaganda. Personalized promotion.*

## I. ORIGEN DEL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO OCTAVO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y DE SU REGLAMENTACIÓN

El 13 de noviembre de 2007 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se adicionó el actual párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal.

El propósito de esa adición, fue garantizar que el manejo de la comunicación social en todo ente público sea institucional, evitando su uso para promocionar la imagen de cualquier funcionario.

Así, se advierte del Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados, órgano parlamentario que fungió como revisor en el proceso legislativo respectivo, que el objetivo perseguido era dar fin a “la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de los que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal”<sup>2</sup>.

Atendiendo a ello, el artículo 134 en su actual párrafo octavo de la Constitución Federal señala:

*La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá*

2 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados, que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Federal, del 13 de septiembre de 2007. Disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqric9ZPuTpEYGgc+gBo+UDBbQBTcT1cSAihRqPP715jo2BQ==>.

## ARTÍCULOS

Informes de gestión de los servidores públicos y el artículo 134 Constitucional

*tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.*

El texto constitucional transcrito, inició su vigencia el 14 de noviembre de 2007 y en su régimen transitorio se estableció la obligación a cargo del Congreso de la Unión y de los órganos legislativos locales, de realizar las adecuaciones conducentes a su normativa en un plazo máximo de treinta días naturales y de un año, respectivamente<sup>3</sup>.

Posteriormente, ante la omisión que prevaleció en los ámbitos federal y estatales en cuanto a las adecuaciones legales en la materia, el Decreto de reformas a la Constitución Federal del 10 de febrero de 2014, dispuso en su Artículo Tercero Transitorio que la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión, durante su segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio (que fue del 1º de febrero al 30 de abril de 2014)<sup>4</sup>, debía expedir la Ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Carta Magna, a fin de establecer las normas aplicables a todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno con el propósito de garantizar que el gasto en comunicación social se apegara a criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, respetando los topes presupuestales así como los límites y condiciones que fijaran los presupuestos de egresos aplicables<sup>5</sup>.

De esta manera, en términos del artículo 124 de la propia Carta Magna<sup>6</sup>, la comunicación social se convirtió en una materia cuya reglamentación corresponde exclusivamente del legislador federal, sin que ello se viera mermado por tener origen en una disposición transitoria pues se trata de un mandato aprobado por el Poder Constituyente Permanente, y por tanto plasma su voluntad<sup>7</sup>.

3 Véanse los Artículos Primero, Tercero y Sexto Transitorios del Decreto de reforma a la Constitución Federal, publicada el 13 de noviembre de 2007.

4 Véase el Artículo 65, párrafo primero, en relación con el 66, párrafo primero de la Constitución Federal.

5 Tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014: "El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos".

6 Artículo 124 de la Constitución Federal: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias".

7 Al respecto, véase el considerando décimo primero de la resolución del 30 de septiembre de 2014 sobre la Acción de Inconstitucionalidad 43/2014 y sus acumuladas 47/2014, 48/2014 y 57/2014, donde se declaró inconstitucional el párrafo quinto del artículo 195 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (precepto que reproducía lo dispuesto por el Artículo 242, párrafo 5 de la LGIPE), ya que el Alto Tribunal consideró que el Congreso local de esa entidad carece de competencia legislativa al respecto, al ser una materia reservada expresamente por la Constitución Federal, al Congreso de la Unión.

No obstante, nuevamente existió omisión legislativa, en esta ocasión por más de cuatro años pues fue hasta el 11 de mayo de 2018 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación esa Ley reglamentaria que debía expedir el Congreso de la Unión, a la cual se le denominó Ley General de Comunicación Social (en adelante Ley General)<sup>8</sup>, misma que, como ya se señaló, es de aplicación obligatoria para los tres órdenes de gobierno<sup>9</sup>; y que en su artículo 14, párrafos primero y segundo, dispone:

*El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.*

En términos del primero transitorio de la Ley General, la disposición trascrita inició su vigencia el 1º de enero de 2019.

Es importante señalar, que la aprobación por parte del Congreso de la Unión de la Ley General, fue en cumplimiento de la sentencia del amparo en revisión 1359/2015, pronunciada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolución en la que se precisa que ese ordenamiento debía emitirse antes del 30 de abril de 2018<sup>10</sup>; precedente del que además, se originó la tesis 1a. XVI/2018 (10a.), que refiere que la comunicación social de las autoridades pertenecientes a todos los órdenes de gobierno, no es un tema que pertenezca a lo que la propia Suprema Corte ha considerado como materia electoral, pues el mandato contenido en el artículo 134, párrafo octavo de la Carta Magna sienta las bases de la disciplina que debe prevalecer en todo momento en el manejo de la comunicación social, aunque se reconoce que eventualmente puede tener incidencia en el ámbito comicial<sup>11</sup>.

8 Se trató de una “omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio”; al respecto véase la jurisprudencia 11/2006 de la novena época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página 1527 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII de febrero de 2006 (número de registro 175872) bajo el rubro “OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”. La omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio, surge “(...) cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho (...)”.

9 Ley General: “Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia general en toda la República y reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la propaganda, bajo cualquier modalidad de Comunicación Social.- Artículo 3.- Son sujetos obligados al cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley, los poderes públicos, los órganos a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dota de autonomía, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro Ente Público de los tres órdenes de gobierno”.

10 El promotor de dicho amparo fue *Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil*.

11 Tesis de la décima época, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página 1102 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 52, tomo I de marzo de 2018, con número de registro 2016426 y rubro “REGULACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL. EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL NO VERSA SOBRE MATERIA ELECTORAL”.

## ARTÍCULOS

Informes de gestión de los servidores públicos y el artículo 134 Constitucional

También cabe precisar, que diversos integrantes de la Cámara de Senadores, el Partido Político Movimiento Ciudadano y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovieron acciones de inconstitucionalidad en contra de la Ley General, mismas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite de manera acumulada el 18 de junio de 2018 y obran en los expedientes 52/2018, 53/2018 y 55/2018 respectivamente, acciones en las que entre otras cosas, se alega que ese nuevo ordenamiento en su conjunto, transgrede los derechos de seguridad jurídica, libertad de expresión, así como los principios de legalidad, reserva de ley y subordinación jerárquica, al ser una ley reglamentaria del artículo 134 que no cumple con los parámetros previstos en el texto constitucional<sup>12</sup>. Este proceso de control constitucional continúa pendiente de resolución a la fecha en que se desarrolla el presente análisis<sup>13</sup>, y al no existir suspensión sobre los efectos de la Ley General, ésta ya se encuentra vigente<sup>14</sup>.

### II. ANÁLISIS DE LA REGLAMENTACIÓN APLICABLE A LA DIFUSIÓN DE INFORMES DE LABORES O DE GESTIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS

Del artículo 14 de la Ley General, se advierte la pretensión de establecer una excepción a lo dispuesto por el artículo 134 **párrafo octavo de la Constitución** Federal, al señalarse que no será considerada comunicación social, el informe anual de labores o gestión y los mensajes que se difundan para darlos a conocer en radio y televisión, ello acotado a una vez al año, a una cobertura regional atendiendo al ámbito geográfico competencial del servidor público, y a que se realice siete días antes y cinco después de que se rinda el informe.

Esa excepción se relaciona esencialmente, a dos mandatos contenidos en el artículo 134 de la Constitución Federal, que son:

1. Que la propaganda difundida por entidades públicas bajo cualquier modalidad de comunicación social, debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social; y
2. Que en ningún caso esa propaganda deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

No obstante, con la reglamentación de los informes de labores o gestión de servidores públicos contenida en la Ley General, se busca que la propaganda que respete los términos y

12 Véase por ejemplo, la demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley General, correspondiente al expediente 55/2018, localizable en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc\\_Inc\\_2018\\_55.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_55.pdf).

13 La sustanciación de los expedientes de acción de inconstitucionalidad en cita, corresponde al ministro instructor José Fernando Franco González Salas.

14 Al respecto, el artículo 64 párrafo tercero de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala: *La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.*



condiciones referidos en su artículo 14 de la Ley General, no sea considerada comunicación social, y en consecuencia excluir su difusión de los mandatos constitucionales descritos.

No pasa desapercibido que esa disposición es muy similar a la prevista en el artículo 242.5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), numeral que quedó derogado al iniciar su vigencia la Ley General<sup>15</sup>, previsión normativa que además fue aplicada por mucho tiempo pues se contenía en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), así como en diversas leyes comiciales de las entidades federativas.

Para mayor claridad, véase el siguiente cuadro:

CUADRO 1. COMPARATIVO DE DISPOSICIONES DE LA LGIPE, LA LEY GENERAL Y EL COFIPE, RELACIONADAS CON LA DIFUSIÓN DE INFORMES.

Artículo 242.5 LGIPE	Artículo 14 Ley General	Artículo 228.5 COFIPE
Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.	El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.	Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

**Fuente:** *Elaboración propia, con base en los ordenamientos citados.*

Al contrastar las disposiciones contenidas en el cuadro anterior, se advierte que en la Ley General se omite la referencia expresa al artículo 134 de la Constitución Federal, y que además señala que los mensajes difundidos en canales de televisión y estaciones de radio para dar a conocer los informes, no serán considerados comunicación social, mientras que la LGIPE y el COFIPE refiere que tales mensajes no serán considerados propaganda, coincidiendo los tres ordenamientos en los términos y condiciones para que sea posible tener por configurada la excepción.

15 Vigésimo Tercero transitorio de la LGIPE: "Lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 242 de esta Ley, en relación con los informes de labores o de gestión de los servidores públicos, deberá ser regulado en la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución. Continuará en vigor lo previsto en el referido párrafo 5 del artículo 242, hasta en tanto no se expida y entre en vigor la regulación anterior en dicha ley".

## ARTÍCULOS

### Informes de gestión de los servidores públicos y el artículo 134 Constitucional

Es decir, antes de que iniciara su vigencia la Ley General, no eran considerados propaganda los informes rendidos por los servidores públicos y sus mensajes para difundirlos siempre que:

1. Su difusión se limitará a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público;
2. Su difusión no excediera de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe; y
3. No tuvieran fines electorales, y tampoco se efectuaran durante un periodo de campaña electoral.

Y al iniciar su vigencia la Ley General, se pretende que los informes y mensajes que sobre los mismos se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, al cumplir las tres características descritas, no sean considerados comunicación social.

De una u otra manera, la construcción de los artículos 228.5 del COFIPE, 242.5 de la LGIPE y 14 de la Ley General, se encamina a fijar una excepción al mandato contenido en el artículo 134, párrafo octavo de la Carta Magna, pues éste expresamente refiere que las limitaciones son impuestas a la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, por lo que si no es propaganda o no es comunicación social, no serían aplicables esas limitaciones consistentes en que los mensajes tengan carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, además de no poder incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Ahora bien, a la fecha las autoridades jurisdiccionales no han encontrado vicio en las disposiciones legales que establecen excepciones a lo ordenado en el artículo 134 constitucional<sup>16</sup>.

Sin embargo, a la luz de la preponderancia que debe conservar nuestra Carta Magna, un mandato contenido en ésta y dirigida a servidores públicos, no debiera encontrar excepciones en

---

16 Véase el considerando décimo de la resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 9 de septiembre de 2014, al resolver las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014, donde analizó el artículo 242, párrafo 5 de la LGIPE concluyendo, de manera mayoritaria, que no contraviene lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo de la Carta Magna, pues a su parecer, lo que prohíbe este precepto constitucional es la propaganda de los servidores públicos con fines puramente de promoción política personal, lo cual no acontece cuando cumplen con su obligación de rendir cuentas de su gestión pública, ya que se trata de información de carácter institucional para evaluar sus acciones de gobierno aunado a que la difusión de los respectivos informes tiene restricciones que "impiden cualquier abuso en perjuicio de la equidad en las contiendas para la renovación de los integrantes de cualquier orden de gobierno". El Pleno de la Corte se pronunció en similares términos en la sentencia del 25 de septiembre de 2008 al resolver las acciones de inconstitucionalidad 76/2008, 77/2008 y 78/2008, al declarar la validez del artículo 5º bis de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y en la sentencia del 5 de octubre de 2009 por la que se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 129/2008 y 131/2008 al declarar la validez del artículo 211, párrafo 5 de la Ley Electoral para el Estado de Durango. También véase la Jurisprudencia 4/2015 aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 25 de marzo de 2015 y la tesis XXII/2015 aprobada por dicha Sala el 30 de mayo de 2015.

textos legales, salvo que la propia constitución prevea expresamente esa posibilidad<sup>17</sup>.

Lo anterior no significa que los servidores públicos estén impedidos para dirigir un informe de actividades a la ciudadanía, sino solo que al realizarlo deben difundirlo de manera institucional, tal como lo manda el artículo 134 constitucional.

Estas consideraciones no fueron ajenas al proceso legislativo que dio origen a la Ley General, proceso en el que se aprobó ese ordenamiento el 10 y el 25 de abril de 2018 por la Cámara de Diputados y el Senado de la República, respectivamente.

En especial el Senado, órgano que fungió como Cámara revisora, al analizar la propuesta de Ley General, consideró diversas reflexiones emitidas por organizaciones no gubernamentales<sup>18</sup> que incluso quedaron asentadas en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos Primera, respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto para expedir la Ley General.

Esas reflexiones consisten esencialmente, en que los fines de la publicidad oficial deben ser de interés y utilidad públicos, por lo que su contenido tiene que ser informativo, útil y necesario, sin que sea válido permitir la promoción de la imagen de funcionarios públicos, refiriendo la imperiosa necesidad de derogar la hipótesis normativa en ese momento vigente en el artículo 242.5 de la LGIPE, por establecer una excepción injustificada al multicitado párrafo octavo del artículo 134 constitucional, tratándose de informes de labores o de gestión<sup>19</sup>.

Sin embargo, como ya se señaló, el texto del artículo 14 de la Ley General aún conserva una hipótesis de excepción a ese mandato constitucional, que pretende dar sustento a la promoción personalizada de servidores públicos al difundir sus informes de labores o gestión.

### III. CONCLUSIÓN

El objetivo que el Poder Constituyente Permanente tuvo al adicionar el actual texto del párrafo octavo del artículo 134 de la Carta Magna, fue evitar que los servidores públicos utilizaran la propaganda gubernamental para promocionar su imagen.

17 En similares términos se pronunció el Ministro José Ramón Cossío Díaz en su Voto Particular y Concurrente en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, señalando que solo en la Constitución se pueden establecer los informes como mecanismos de rendición de cuentas y no como autopromoción personal, que la excepción a ello debiera estar en el propio texto constitucional y que el acto de rendición de cuentas es el informe mismo y no su anuncio, por lo que procedía la invalidez del artículo 242, párrafo 5 de la LGIPE.

18 Se trata de Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil y FUNDAR.

19 Véase las páginas 46, 47, 62, 65 y 67 del Dictamen de las Comisiones Unidas del Senado de la República de Gobernación, de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos Primera, respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto para expedir la Ley General, disponible en [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2018-04-25.1/assets/documentos/Dic\\_Gob\\_Unidas\\_LGCS.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2018-04-25.1/assets/documentos/Dic_Gob_Unidas_LGCS.pdf). El dictamen emitido por la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, que fungió como órgano de origen, es disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2018/abr/20180410-IV.pdf#page=2>.

## ARTÍCULOS

### Informes de gestión de los servidores públicos y el artículo 134 Constitucional

Por ello, ese precepto constitucional no considera excepciones, por lo que el manejo de la comunicación social de los entes gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, en todo tiempo y tratándose o no de informes de labores o gestión de servidores públicos, debería tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, sin incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier funcionario.

Lo anterior no se ha logrado cabalmente, pues el legislador ordinario con el pretexto de reglamentar el mandato constitucional en cuestión, ha fijado excepciones aplicables a la difusión de informes rendidos por servidores públicos, mismas que se han aplicado con la anuencia de autoridades jurisdiccionales<sup>20</sup>.

Actualmente, esa excepción se contiene en el artículo 14 de la Ley General; sin embargo, las excepciones a mandatos constitucionales deben preverse en el propio texto de la Constitución Federal y extraordinariamente cuando ésta lo permite expresamente, en leyes ordinarias.

Es decir, si bien la Ley General tiene como propósito reglamentar el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Federal, eso no significa que pueda establecer excepciones al mismo, pues de lo contrario se generan antinomias cuya solución debería sujetarse al principio jerárquico, según el cual la norma de mayor jerarquía debe prevalecer.

Con lo anterior no se pretende afirmar que los servidores públicos estén impedidos para rendir informes de labores o gestión ante la ciudadanía, sino solo que al hacerlo deben difundirlos de la manera en que lo ordena el artículo 134 constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, próximamente se pronunciará sobre la constitucionalidad de la Ley General, lo cual representa una nueva oportunidad para que se reflexione sobre el alcance de su artículo 14, pues éste podrá seguir siendo aplicado hasta en tanto se logre modificar los criterios jurisdiccionales sobre la validez de la hipótesis de excepción que contiene, o bien, el legislador ordinario decida derogarlo.

---

20 Véase por ejemplo, la sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas. Asimismo, diversos precedentes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que incluso han dado origen a tesis, tales como la jurisprudencia 4/2015 cuyo rubro es "COMPETENCIA. CORRESPONDE AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CONOCER DE LAS DENUNCIAS SOBRE LA DIFUSIÓN DEL INFORME DE LABORES FUERA DEL ÁMBITO GEOGRÁFICO DE RESPONSABILIDAD DE QUIEN LO RINDE"; la tesis XXII/2015 con rubro "INFORME DE LABORES DE DIPUTADOS LOCALES. ES VÁLIDA SU DIFUSIÓN EN TODA LA ENTIDAD FEDERATIVA"; la tesis LVIII/2015 con rubro "INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. DEBEN RENDIRSE UNA SOLA VEZ EN EL AÑO CALENDARIO Y CON UNA INMEDIATEZ RAZONABLE A LA CONCLUSIÓN DEL PERIODO SOBRE EL QUE SE COMUNICA"; y la tesis LXXVI/2015 con rubro "INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. SU CONTENIDO DEBE ESTAR RELACIONADO CON LA MATERIALIZACIÓN DEL ACTUAR PÚBLICO".

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Comunicación Social.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008 (abrogado).
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados, que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Federal, del 13 de septiembre de 2007. Disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNP-ZPsNLFqe0s7fey1Fqric9ZPuTpEYGgc+gBo+UDBbQBTcT1cSAihRqPP7I5jo2BQ==>.
- Dictamen de las Comisiones Unidas del Senado de la República de Gobernación, de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos Primera, respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto para expedir la Ley General, disponible en [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2018-04-25-1/assets/documentos/Dic\\_Gob\\_Unidas\\_LGCS.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2018-04-25-1/assets/documentos/Dic_Gob_Unidas_LGCS.pdf).
- Dictamen emitido por la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, con Proyecto de Decreto que contiene la Ley General de Comunicación Social, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2018/abr/20180410-IV.pdf#page=2>.
- Jurisprudencia 11/2006 de la novena época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página 1527 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII de febrero de 2006, con número de registro 175872 bajo el rubro “OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”.
- Jurisprudencia 4/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, cuyo rubro es “COMPETENCIA. CORRESPONDE AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CONOCER DE LAS DENUNCIAS SOBRE LA DIFUSIÓN DEL INFORME DE LABORES FUERA DEL ÁMBITO GEOGRÁFICO DE RESPONSABILIDAD DE QUIEN LO RINDE”.
- Tesis de la décima época, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página 1102 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 52, tomo I de marzo de 2018, con número de registro 2016426 y rubro “REGULACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL. EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL NO VERSA SOBRE MATERIA ELECTORAL”.
- Tesis XXII/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, cuyo rubro es “INFORME DE LABORES DE DIPUTADOS LOCALES. ES VÁLIDA SU DIFUSIÓN EN TODA LA ENTIDAD FEDERATIVA”.

## ARTÍCULOS

Informes de gestión de los servidores públicos y el artículo 134 Constitucional

- Tesis LVIII/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, cuyo rubro es “INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. DEBEN RENDIRSE UNA SOLA VEZ EN EL AÑO CALENDARIO Y CON UNA INMEDIATEZ RAZONABLE A LA CONCLUSIÓN DEL PERIODO SOBRE EL QUE SE COMUNICA”.
- Tesis LXXVI/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, cuyo rubro es “INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. SU CONTENIDO DEBE ESTAR RELACIONADO CON LA MATERIALIZACIÓN DEL ACTUAR PÚBLICO”.
- Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida el 25 de septiembre de 2008 al resolver las acciones de inconstitucionalidad 76/2008, 77/2008 y 78/2008, en relación a diversos preceptos de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.
- Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida el 5 de octubre de 2009 por la que se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 129/2008 y 131/2008 en relación a diversas disposiciones de la Ley Electoral para el Estado de Durango.
- Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida el 9 de septiembre de 2014, al resolver las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014, relacionadas con diversos preceptos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos; así como el voto particular y concurrente, emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.
- Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 30 de septiembre de 2014, mediante la cual se resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 43/2014 y sus acumuladas 47/2014, 48/2014 y 57/2014, en relación a diversos preceptos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato.
- Sentencia del amparo en revisión 1359/2015, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de noviembre de 2017.
- Acuerdo de admisión a trámite de la acción de inconstitucionalidad 52/2018 y sus acumuladas 53/2018 y 55/2018, dictado el 18 de junio de 2018 por el Ministro instructor José Fernando Franco González Salas.
- Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley General de Comunicación Social, correspondiente al expediente 55/2018, localizable en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc\\_Inc\\_2018\\_55.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_55.pdf).

# REVOCACIÓN DE MANDATO. JALISCO

## Revocation of mandate. Jalisco

Sonia Gómez Silva<sup>1</sup>

Recepción: 22 de noviembre de 2019  
Aceptación: 29 de noviembre de 2019  
Pp: 45-51



### Resumen

En el artículo se presenta el mecanismo de participación ciudadana denominado revocación de mandato en estricta aplicación de la Ley de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco.

### Palabras claves

Mecanismo de participación ciudadana. Revocación de mandato. Servidor público. Elección. Jalisco.

### Abstract

*The article presents the citizen participation mechanism called revocation of mandate in strict application of the Law of Citizen and Popular Participation for the Governance of the State of Jalisco.*

### Keywords

*Mechanism for citizen participation. Revocation of mandate. Public servant. Election. Jalisco.*

1 Doctoranda en Derecho Electoral, en el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Maestra en Derecho Electoral en el Instituto Prisciliano Sánchez, del otrora Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Actualmente es Secretaria Relatora adscrita a la presidencia del referido Tribunal. Correo electrónico: soniagomez\_silva@hotmail.com.

## ARTÍCULOS

Revocación de mandato. Jalisco

Los mecanismos de participación ciudadana y popular para la gobernanza en el Estado de Jalisco se encuentran previstos en la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, aprobada por el Congreso estatal el día 5 de abril de 2019 y publicada a partir del nueve del mismo mes y año.

El artículo se avoca al análisis específico de la revocación de mandato, regulado en el artículo 82 de la referida ley, previsto como el mecanismo mediante el cual las y los ciudadanos deciden que un servidor público de elección popular concluya anticipadamente el ejercicio del cargo para el que fue electo, siempre y cuando se configuren las causales y se cumpla con los procedimientos establecidos en las leyes.

Para solicitar el mecanismo, se requiere el 3 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores distribuidos en las dos terceras partes de los distritos o secciones electorales de la demarcación territorial que corresponda.

En el caso de la solicitud de revocación de mandato de los diputados electos por el principio de representación proporcional se requiere de cuando menos el tres por ciento del resultado de dividir el total de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores en el Estado entre el número de diputados electos por este principio, distribuidos por las dos terceras partes de los distritos electorales.

El plazo para solicitarlo son los primeros 120 días de la segunda mitad del periodo constitucional correspondiente y una vez aprobada su procedencia, deberá llevarse a cabo a más tardar 120 días naturales posteriores a su declaratoria.

Para que se declare válido, deberá participar por lo menos la misma cantidad de ciudadanos que lo hicieron en la elección donde resultó electo el servidor público sujeto a este mecanismo.

El servidor público cesará en el cargo cuando el número de votos a favor de la revocación de mandato del servidor público sea mayor al número de votos a favor por el que fue electo, el servidor público cesará en el cargo y se estará a lo que establece la Constitución Política del Estado de Jalisco para la sustitución de autoridades electas por sufragio.

**EN CASO DE MUNÍCIPIES:** Se tomará como número de votos por el que fue electo el funcionario, el número de votos que obtuvo la planilla de la que formó parte en la elección en la que resultó electo.

**EN CASO DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL:** Se tomará como número de votos por el que fue electo el funcionario, el número de votos que obtuvo el partido político en la elección de diputados.



Las causas para solicitar la revocación de mandato se encuentran previstas en el artículo 83 de la Ley del Sistema de Participación, a saber:

- I. Violar sistemáticamente los derechos humanos;
- II. Incumplir compromisos de campaña, programas, proyectos, o acciones de gobierno propuestos en su plataforma electoral, sin causa justificada, que por su naturaleza, trascendencia o cantidad sean considerados graves;
- III. Incumplir en la ejecución de los programas, proyectos, o acciones de gobierno que le corresponda aplicar o ejecutar, sin causa justificada;
- IV. Encubrir a sus subordinados cuando éstos incurran en actos de corrupción o de desacato a la Constitución o la ley;
- V. La manifiesta incapacidad administrativa de las autoridades ejecutivas o en el desempeño de su encargo;
- VI. Realizar u omitir actos que provoquen desajustes presupuestales severos que afecten el erario;
- VII. No ejecutar, manipular o hacer uso ilegítimo de las decisiones de los ciudadanos, manifestadas a través de los resultados de los mecanismos de participación social vinculantes previstos en este Código; o
- VIII. La pérdida de confianza, debidamente argumentada.

Respecto al procedimiento que se lleva a cabo, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana estatal tiene las siguientes atribuciones (Artículo 86):

- I. Recibir las solicitudes de revocación de mandato;
- II. Remitir al Tribunal Electoral el expediente de revocación de mandato;
- III. Remitir el dictamen de procedencia al Consejo Ciudadano o al Consejo Municipal, según corresponda;
- IV. Solicitar la ampliación o modificación de los plazos y términos establecidos para el desarrollo del proceso de revocación de mandato;

## ARTÍCULOS

Revocación de mandato. Jalisco

- V. Aprobar la circunscripción territorial donde se aplica el proceso de consulta y las secciones electorales que lo componen;
- VI. La organización, desarrollo, cómputo y declaración de los resultados;
- VII. Determinar la estructura mínima para realizar la consulta;
- VIII. Establecer las instancias calificadoras que se requieran para el cómputo de votos;
- IX. Realizar el cómputo de los votos cuando no se establezcan instancias calificadoras;
- X. Determinar la distribución de casillas a instalar de conformidad con las necesidades particulares y específicas de cada proceso;
- XI. Designar a los integrantes de las mesas directivas de casilla; y
- XII. Diseñar y producir las boletas electorales para la revocación de mandato, ya sean en formato electrónico o impreso.

La solicitud mediante la cual se solicita el mecanismo, deberá cumplir con los siguientes requisitos (artículo 87):

1. La solicitud de revocación de mandato se presenta en los formatos oficiales y debe contener:
  - I. Nombre del representante común de los promoventes;
  - II. Manifestación de conducirse bajo protesta de decir verdad;
  - III. Domicilio para recibir notificaciones, en el área metropolitana de Guadalajara o en la cabecera municipal, según el ámbito que corresponda al servidor público de elección popular del Estado que se busca someter a la revocación;
  - IV. El nombre y cargo del funcionario que se propone someter al proceso de revocación de mandato;
  - V. La causa o causas por las que se solicita, las razones y argumentos de su procedencia, así como las pruebas que se ofrezcan, en su caso; y
  - VI. Los siguientes datos en orden de columnas:

- a. Nombre completo de los ciudadanos solicitantes;
- b. Número de folio de la credencial para votar de los solicitantes;
- c. Clave de elector de los solicitantes;
- d. Sección electoral a la que pertenecen los solicitantes; y
- e. Firmas de cada elector solicitante, que concuerde con la que aparece en la credencial para votar.

Finalmente, el trámite que se le da a la solicitud es el siguiente:

1. Se presenta ante el Instituto Electoral.
2. Recibida la solicitud, el Instituto remitirá dentro de los siguientes cinco días hábiles una copia a la Secretaría Ejecutiva, para su registro y seguimiento.
3. El Instituto verifica los datos y compulsas de firmas de los formatos en los que se recabó el apoyo ciudadano, dentro de los quince días naturales siguientes a su recepción.
4. Una vez verificado lo anterior, **el Instituto debe remitir el expediente al Tribunal Electoral, para que éste, previo derecho de audiencia y defensa del funcionario sujeto al procedimiento, resuelva sobre la procedencia de la solicitud** de revocación de mandato, a partir del estudio de las causales señaladas, dentro de los treinta días naturales siguientes a la recepción del expediente.
5. La audiencia en la que se desahogue lo señalado en el párrafo anterior deberá ser pública y se transmitirá por los medios que acuerde el Tribunal Electoral, atendiendo al principio de máxima publicidad.
6. En caso de ser procedente la solicitud de revocación de mandato, la votación para determinar la revocación de mandato deberá llevarse a cabo a más tardar ciento veinte días naturales posteriores a dicha declaración.
7. El acuerdo del Tribunal Electoral que declare la procedencia deberá contener la fecha de realización de la consulta y se publicará en el periódico oficial "El Estado de Jalisco" y **tratándose de autoridad municipal**, en la gaceta municipal, o en el medio oficial de publicación con el que cuente, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de su aprobación, debiendo acompañar su resolución del dictamen de suficiencia presupuestal que emita la Secretaría de la Hacienda Pública.
8. El Instituto puede solicitar al Tribunal una ampliación o modificación de los plazos y términos establecidos para el desarrollo del proceso comicial cuando a su juicio exista

## ARTÍCULOS

Revocación de mandato. Jalisco

imposibilidad material para realizar los actos previstos para su desarrollo, sin que pueda la ampliación exceder de treinta días naturales de la fecha señalada inicialmente.

9. El acuerdo que determine ampliaciones o modificaciones a los plazos y términos debe estar fundado y motivado y contener la fecha de realización de la consulta y se publica en el periódico oficial “El Estado de Jalisco” dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de su aprobación.
10. El acuerdo de procedencia es remitido al Instituto para que emita la convocatoria respectiva.

La preparación del proceso de revocación comprende los actos siguientes (Artículo 89):

- I. La publicación de la convocatoria que deberá acompañarse del acuerdo en el que se declare la procedencia;
- II. La aprobación de la circunscripción territorial donde se aplica el proceso de consulta y las secciones electorales que lo componen;
- III. La integración, ubicación y publicación de las mesas directivas de casilla; y
- IV. La elaboración y entrega de la documentación y material electoral.

Respecto a la convocatoria, en el artículo 90 de la Ley se establece que:

1. El Instituto emite la convocatoria respectiva cuando menos treinta días antes de la fecha de la consulta y la remite al Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”.
2. **Cuando se trate de funcionarios del ámbito municipal**, además de lo establecido en el numeral anterior, la convocatoria es remitida al titular del Ayuntamiento que corresponda para que se publique en su gaceta municipal o en el medio oficial de publicación con el que cuente.
3. La **convocatoria debe contener** por lo menos lo siguiente:
  - I. El nombre y cargo de la persona funcionaria sujeta a revocación de mandato;
  - II. La fecha y horarios en que se realiza la jornada de consulta; y
  - III. La circunscripción territorial donde se aplica el proceso de consulta y las secciones electorales que lo componen.

El Instituto Electoral se encarga del proceso electoral, boletas, distribución de casillas, designación de los integrantes de las mesas directivas de casilla, cómputo de votos y los resultados.

Conforme al artículo 95 de la ley, el Consejo remite los resultados al titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”.

Cuando se trate de funcionarios del ámbito municipal, además de lo establecido en el numeral anterior, los resultados son remitidos al titular del Ayuntamiento que corresponda para que se publiquen en su gaceta municipal o en el medio oficial de publicación con el que cuente.

Las controversias que se generen al resolver sobre la procedencia y validación de los resultados de los mecanismos de participación ciudadana y popular contenidos en esta ley, serán resueltos conforme al Sistema de Medios de Impugnación establecido en el Código Electoral del Estado de Jalisco.

Los actos, omisiones o resoluciones definitivas que emanen del Consejo, los Consejos Municipales, o cualquiera de las autoridades encargadas de los procesos de participación ciudadana, pueden ser impugnados mediante el recurso de revisión, ante la autoridad emisora.

El **recurso de revisión** debe interponerse por escrito firmado por el afectado o por su representante debidamente acreditado, dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente en que la resolución se notifique o se haga del conocimiento del o los interesados, conforme al Sistema de Medios de Impugnación establecido en el Código Electoral del Estado de Jalisco.

Contra las resoluciones dictadas en los procesos de revisión, cabe **recurso de apelación**, el cual será resuelto por el Tribunal.

Para la interposición, tramitación y resolución de los recursos de apelación previstos en este capítulo, deben seguirse conforme a las reglas previstas en el Sistema de Medios de Impugnación establecido en el Código Electoral del Estado de Jalisco.

A manera de conclusión, resulta relevante atender lo señalado en el artículo 82 de la Ley materia de análisis, específicamente en cuanto a la validez ya que se requiere que el número de votos a favor de la revocación de mandato del servidor público sea mayor al número de votos a favor por el que fue electo, lo que casi resulta inalcanzable.

## FUENTE DE CONSULTA

Ley de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco.

# ENSAYOS



# DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA ELECTORAL

Substitution of the complaint in electoral matter

Gabriel González Velázquez<sup>1</sup>

Recepción: 31 de octubre 2019  
Aceptación: 15 de noviembre de 2019  
Pp: 53-66



**SUMARIO.** I. Introducción. II. Agravio. III. Suplencia de la Queja. IV. Materia electoral. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

## Resumen

La figura de la suplencia de la queja es una institución jurídica por virtud de la cual, en distinto grado y bajo determinadas condiciones, se autoriza a los tribunales a suplir omisiones o imperfecciones en que, por error o ignorancia, incurren los actores al plantear sus conceptos de agravio.

Frente a los principios de imparcialidad y neutralidad procesal —*rectores de la función judicial*— la institución de la suplencia de la que permite a los justiciables ejercer el derecho de acceso a tutela judicial en condiciones de equidad procesal y razonabilidad.

## Palabras claves

Medios de impugnación. Actor. Suplencia del error. Suplencia de la queja. Revisión de oficio.

<sup>1</sup> Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad de Guadalajara. Secretario de Estudio y Cuenta Coordinador, de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Correo electrónico: gabriel.gonzalez@te.gob.mx.

## ENSAYOS

De la suplencia de la queja en materia electoral

### *Abstract*

*The figure of the substitution of the complaint is a legal institution by virtue of which, to varying degrees and under certain conditions, the courts are authorized to replace omissions or imperfections in which, by mistake or ignorance, the actors incur in raising their grievance concepts.*

*Faced with the principles of impartiality and procedural neutrality —guiders of the judicial function— the institution of the substitution of which allows the defendants to exercise the right of access to judicial protection under conditions of procedural fairness and reasonableness.*

### *Keywords*

*Means of challenge. Actor. Substitution of the error. Substitution of the complaint. Ex officio review.*

## I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo parte de lo establecido en el artículo 23 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativo a la suplencia de los agravios deficientes, que deriva de las figuras de la suplencia de la queja, de la revisión de oficio y del principio *iura novit curia* con fuerte tradición en materia de Amparo y las ramas del derecho penal, laboral, agrario y algunos rubros del civil<sup>2</sup>.

Conforme al señalado artículo 23, al resolver los medios de impugnación las salas del Tribunal Electoral deben suplir la deficiencia u omisiones en los agravios, y resolver tomando en consideración los preceptos que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto.

El presente estudio, pretende explorar los antecedentes teóricos e históricos de la denominada suplencia de la queja deficiente en materia electoral y, a partir de la información obtenida, identificar cómo operan las distintas modalidades de suplencia en los medios de impugnación de la materia, esperando que la información recabada y las propuestas que se presentan, resulten útiles para los sujetos y para los operadores del derecho electoral o, por lo menos, sirvan para incentivar la discusión teórica en torno al tema.

Para la comprensión de la naturaleza jurídica y alcances de la norma trascrita, se estimó necesario acudir al examen conceptual y a los antecedentes de las figuras del agravio y de la

---

<sup>2</sup> Aforismo latino, que significa literalmente “el juez conoce el derecho”, utilizado en derecho para referirse al principio de derecho procesal según el cual el juez conoce el derecho aplicable y, por tanto, no es necesario que las partes prueben en un litigio lo que dicen las normas.



suplencia de la queja y, con esta última, los relativos a la suplencia del error y la revisión de oficio púes, dicha información constituye los marcos teóricos e históricos de los lineamientos que el legislador impuso en el mencionado artículo 23 de la Ley de Medios de defensa en materia electoral.

## II. AGRAVIO

### 1. CONCEPTO

En un sentido amplio, agravio (del latín ad, a. y gravis. grave, pesado. Tr. hacer agravio) significa: ofensa en la honra o fama, humillación, menosprecio, afrenta, daño o perjuicio<sup>3</sup>.

En el ámbito jurídico, el término agravio se define como el daño o perjuicio que el apelante declara, ante el juez superior, habersele inferido por la sentencia del juez inferior<sup>4</sup>. Procesalmente se entiende por agravio, el razonamiento jurídico que se formula en cualquier recurso procesal para demostrar la ilegalidad del auto o sentencia que se impugne<sup>5</sup>.

Siguiendo la doctrina de la materia, la existencia de un agravio requiere la concurrencia de dos elementos: el material, que se manifiesta con cualquier daño, lesión, afectación o perjuicio que el gobernado puede sufrir o sufra en su esfera jurídica; y, el jurídico, que estriba en que la afectación provenga de algún acto de autoridad, por ende, no se genera el agravio si el elemento material no deriva del elemento jurídico, o sea, si el daño, perjuicio o la lesión se originan por actos de particulares o actos que emanen de entidades que no actúan como autoridad<sup>6</sup>.

En síntesis, de acuerdo a los criterios que sobre este tema emitió la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación “...*El agravio se constituye por la manifestación de los motivos de inconformidad en forma concreta, sobre las cuestiones debatidas. Por agravios deben entenderse los razonamientos relacionados con las circunstancias que en un caso jurídico tiendan a demostrar una violación legal o interpretación inexacta de la ley...*”<sup>7</sup>.

### 2. ELEMENTOS

Algunos sectores de la doctrina procesal, por ejemplo Becerra Bautista<sup>8</sup>, sostienen que para la expresión de los agravios o conceptos de violación, además de hacer el señalamiento preciso y

3 Diccionario Porrúa de la Lengua Española, Editorial Porrúa, trigésimoctava edición, México 1996. pág. 17.

4 PALOMAR DE MIGUEL, Juan: Diccionario para Juristas, Mayo Ediciones, primera edición, México 1981, pág. 61.

5 BURGOA O., Ignacio: Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, quinta edición, México 1997, pág. 26.

6 Loc. Cit.

7 OVALLE FAVELA, José: Derecho Procesal Civil, Editorial Harla, séptima edición, México 1995 pág. 215.

8 Citado por José Ovalle Favela. Op. cit. pág. 215.

## ENSAYOS

### De la suplencia de la queja en materia electoral

claro del acto o resolución de autoridad, o de la parte específica que lesiona la esfera jurídica del demandante, se requiere la cita de los preceptos jurídicos infringidos —*ya por falta de aplicación o por haberlos aplicado indebidamente*—, así como la exteriorización de los razonamientos lógico-jurídicos por los cuales se llega a la conclusión de que efectivamente el acto o resolución impugnado no se ajustó a derecho, razón por la cual debe ser modificado, revocado o anulado<sup>9</sup>.

Para José Ovalle Favela<sup>10</sup> no todos los requisitos señalados son exigibles jurídicamente y que siguiendo a la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es necesario que se cite el precepto violado ni que se soliciten literalmente que el fallo de primera instancia sea revocado, modificado o anulado, pues basta que se exprese claramente el acto u omisión que lesiona un derecho del recurrente (principio *iura novit curia*).

Cabe señalar, que aun cuando en la expresión de agravios opera el principio *iura novit curia*, tal circunstancia no exime al impugnante de expresar, en la relación de hechos en que basa la violación impugnada, los argumentos por los cuales considera que dicho acto o resolución afecta su esfera de derechos; en ese sentido, han sido reiterados los criterios que afirman que agravios no son las simples manifestaciones de inconformidad con el fallo impugnado o la simple invocación de preceptos legales que estima violados.

Conforme a lo anterior, los elementos mínimos para la expresión de un agravio son:

- a. El señalamiento del acto o resolución de autoridad que lesiona los derechos del quejoso;
- b. El señalamiento claro y preciso de los hechos que constituyen la violación alegada; y,
- c. Los razonamientos lógico-jurídicos por los cuales se arriba a la conclusión de que el acto o resolución impugnado no se ajustó a derecho.

### III. SUPLENCIA DE LA QUEJA

#### 1. CONCEPTO

La “suplencia de la queja” puede definirse como la atribución que se confiere al juez para corregir los errores o deficiencias en que incurran los reclamantes que, por su debilidad económica y cultural, carecen de un debido asesoramiento, y que puede extenderse, como ocurre en el

9 GALVAN RIVERA, Flavio: Derecho Procesal Electoral Mexicano, Mc. Graw Hill, primera edición, México 1997, pág. 241.

10 Op. cit. pp. 215-216.

proceso social agrario, a los diversos actos procesales de la diversa parte débil, incluyendo el ofrecimiento y desahogo de los medios de prueba<sup>11</sup>.

En su obra “El Sistema del Derecho de Amparo”, Juventino V. Castro define la suplencia en los siguientes términos “...es un acto jurisdiccional dentro del proceso de amparo, de eminente carácter proteccionista y antiformalista, cuyo objeto es integrar dentro de la litis, las omisiones cometidas en las demandas de amparo, para ser tomadas en cuenta al momento de sentenciar, siempre en favor del quejoso y nunca en su perjuicio, con las limitaciones y requisitos constitucionales conducentes...<sup>12</sup>”.

Ejemplo de limitaciones referidas son:

- Que la autoridad jurisdiccional no puede introducir hechos distintos a los planteados por el quejoso ni ampliar la litis.
- Que la suplencia habrá de fijarse precisamente a partir de los hechos o conceptos de agravio que deriven de la demanda o escrito del recurso y el acto o resolución objeto de la controversia.
- La suplencia no comprende cuestiones relativas a la personalidad o representación o en lo que ve a la demostración del interés jurídico, porque ello atentaría contra el principio de iniciativa de parte agraviada que los rige.

## 2. ANTECEDENTES

A partir del análisis de las distintas leyes reglamentarias del juicio de amparo, es posible identificar los antecedentes de la suplencia de la queja deficiente como institución de nuestro derecho positivo.

**a. Suplencia del error.** En los primeros dos ordenamientos reglamentarios del Juicio de Amparo,<sup>13</sup> se recogieron rígidamente los principios de estricto derecho y relatividad de las sentencias. Fue hasta la tercera ley reglamentaria del 14 de diciembre de 1892, en la que, en su artículo 42, se otorgaba la facultad a la Suprema Corte y a los juzgados de distrito para suplir en sus sentencias el error o la ignorancia de la parte agraviada, otorgando el amparo por la garantía cuya violación apareciera comprobada en autos, aunque no se hubiese mencionado en la demanda.

11 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, quinta edición, México 1992, pág. 3017.

12 V. CASTRO, Juventino: El Sistema del Derecho de Amparo, Editorial Porrúa, segunda edición, México 1992, pág. 228.

13 “Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación, que exige el artículo 102 de la Constitución Federal, para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma”, del 30 de noviembre de 1881; y ley reglamentaria, del 20 de enero de 1869.

## ENSAYOS

### De la suplencia de la queja en materia electoral

En el Código Federal de Procedimientos Civiles del 6 de octubre de 1897, se agregó que en ningún caso se podía cambiar el hecho expuesto en la demanda, ni alterar el concepto invocado como la causa de procedencia del juicio de amparo propuesto. El mismo ordenamiento pero de 26 de diciembre de 1908, mantuvo la regla de la suplencia pero dispuso que el juicio de amparo contra los actos judiciales del orden civil, por inexacta aplicación de la ley, era de estricto derecho, y que la resolución que en aquél se dictase debería sujetarse a los términos de la demanda, sin que fuera permitido suplir nada en ellas<sup>14</sup>.

Como se ve, si bien en los ordenamientos señalados no se atribuyeron facultades para suplir la deficiencia de la queja en favor de los agraviados, sí tuvo lugar la aparición de la figura conocida como “suplencia del error o la ignorancia de la parte agraviada” (a partir de la tercera ley reglamentaria) que si bien, significaba la supresión del requisito de expresar la garantía violada (principio iura novit curia), no implicaba, todavía, la autorización para que el órgano de control pudiera suplir el concepto de violación deficiente.

**b. Suplencia de la queja.** Esta institución se introdujo en el texto original de la fracción II del artículo 107 de la Constitución de 1917 con el propósito de corregir los excesos del principio de “estricto derecho”, que implica, por el contrario, que el juez de amparo debía sujetarse estrictamente a los términos de la demanda, sin poder ampliar ni suplir nada en ella, particularmente tratándose de la impugnación de las sentencias dictadas en materia civil.

La suplencia se limitaba a la facultad otorgada solo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Juicio de Amparo en materia penal, cuando se encontrara que hubiese habido contra del quejoso una violación manifiesta de la ley que lo hubiese dejado sin defensa o, que se le había juzgado por una ley que no era exactamente aplicada al caso y que solo por torpeza no se había combatido debidamente.

Con el tiempo la figura de la suplencia de la queja fue extendiéndose a otros supuestos y en beneficio de otros sujetos; a saber: **a)** en beneficio de trabajadores en los juicios de amparo laborales y contra leyes declaradas inconstitucionales, con las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en mayo de 1951, conocidas como “Reforma Alemán”; **b)** en beneficio de los campesinos sujetos al régimen de reforma agraria, es decir, de los ejidatarios, comuneros y los respectivos núcleos de población, tratándose de los derechos colectivos agrarios<sup>15</sup>, con motivo de las reformas de octubre de 1962 a la fracción II del artículo 107 Constitucional, reglamentada por la modificación a la Ley de Amparo de 5 de febrero de 1963; **c)** contra actos que afectaran derechos de menores o incapaces, de manera discrecional al

14 ORTEGA ZURITA Humberto J.: *Ibidem*. pp. 313-320.

15 *Loc. cit.*

añadirse en octubre de 1967 un nuevo párrafo a la fracción II del artículo 107<sup>16</sup> y obligatoria con la reforma de 29 de octubre de 1974<sup>17</sup>; de aplicación obligatoria a otras materias, con motivo de la reforma a la Ley de Amparo publicada el 20 de mayo de 1986, cuando se advirtiera que había habido contra el promovente una violación manifiesta de la ley que lo hubiese dejado sin defensa.

### 3. NATURALEZA JURÍDICA

La institución de la suplencia en general, es una especie del principio *iura novit curia*; es decir, que el juez conoce el derecho y debe aplicarlo aun cuando las partes no lo invoquen.

En ese sentido, la suplencia se constituye como excepción a los principios de congruencia, de estricto derecho y de relatividad que rigen en el Derecho Procesal.

El principio de congruencia, es aquel que estipula que la sentencia debe ser conforme a lo alegado y probado por las partes. Conforme al principio de relatividad —también conocido como fórmula Otero en nuestro ámbito jurídico— en las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo solo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general de la ley o el acto que la motivare.

La “suplencia de la queja deficiente” institución más desarrollada en el contencioso electoral, se debe diferenciar de las diversas “suplencia de la queja”, “revisión de oficio” y “suplencia del error o de la ignorancia de la parte agraviada”.

En efecto, la figura de la “suplencia de la queja”, simple y llana, supone que, frente a la simple manifestación de inconformidad de la parte agraviada, la autoridad judicial tiene el deber de examinar la legalidad del acto o resolución impugnado y, de ser el caso, hacer valer los posibles agravios sufridos por la parte impugnante, ello con independencia de que éste último plantee o no motivos de agravio. La revisión de oficio por su parte —desarrollada particularmente en el derecho penal y algunas instituciones del derecho familiar— impone la misma obligación, pero sin siquiera requerir manifestación de inconformidad de parte agraviada, por tratarse generalmente de hipótesis que reportan un interés preponderante para la sociedad.

Por otra parte, la “suplencia de la queja deficiente” difiere sustancialmente de “la suplencia del error de la parte agraviada” pues la primera es aplicable en lo que se refiere a las deficiencias

16 V. CASTRO Juventino: El Artículo 105 Constitucional, Op. cit. pág. 95.

17 Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. cit. pág. 3017.

## ENSAYOS

### De la suplencia de la queja en materia electoral

que deriven de los conceptos de violación en las demandas o de los agravios, mientras que en la segunda se suplen los errores o la falta de cita de los artículos presuntamente violados, de acuerdo a los hechos expuestos, sin que, indistintamente, se puedan cambiar los conceptos de violación y, desde luego los hechos expuestos en la propia demanda<sup>18</sup>.

Precisado lo anterior, es de señalar que la idea de “la queja deficiente” tiene dos acepciones: **a)** la falta de algo, en donde debería de estar; **b)** o la imperfección del agravio. Por ello, suplir la queja deficiente, es integrarle lo que falta, remediar una carencia, o subsanar una imperfección; es decir, completarlo y colmar las omisiones en que se haya incurrido o perfeccionarlo.

## IV. MATERIA ELECTORAL

### 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La figura jurídica de la suplencia en materia electoral aparece por primera vez en las reformas del 24 de septiembre de 1993 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Antes de esa fecha, podemos considerar que el procedimiento contencioso electoral era, por lo menos gramaticalmente interpretado, de estricto derecho.

Para lo que aquí interesa, y respecto de los recursos de revisión, apelación e inconformidad, se dispuso:

“...c) Cuando el recurrente omita señalar en su escrito los preceptos legales presuntamente violados o los cite de manera equivocada, el órgano del Instituto o la Sala del Tribunal **podrá** resolver el recurso tomando en consideración los preceptos legales que debieron ser convocados o los que resulten aplicables al caso concreto.

(...)

d) Cuando exista deficiencia en la argumentación de los agravios, pero estos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos en el recurso, la Sala no lo desechará y resolverá con los elementos que obren en el expediente...”.

Cabe señalar, que la suplencia del error se autorizaba como una facultad potestativa de la autoridad jurisdiccional, en tanto que la suplencia de la queja, se impuso como obligatoria, siempre que pudieran ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

La vigente Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, previene que los medios de impugnación deberán presentarse por escrito y cumplir, entre otros, con los siguientes requisitos:

---

18 Loc. cit.

“...mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado y los preceptos presuntamente violados...”.

Asimismo, en el artículo 23 se establece:

“...Al resolver los medios de impugnación establecidos en esta ley, La Sala competente del Tribunal Electoral **deberá** suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando los mismos  **puedan ser deducidos claramente** de los hechos expuestos...”.

Señala igualmente que la regla anterior no se aplicará para la resolución del recurso de reconsideración ni el juicio de revisión constitucional.

Cabe precisar, que al no existir disposición expresa que autorice u obligue a los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral, competentes para resolver el recurso de revisión, para que suplan la queja deficiente, entonces, en la resolución de ese medio de impugnación, opera el principio de estricto derecho, al igual que en los diversos señalados previamente.

Por otra parte, en el mismo dispositivo legal, en su última parte, se dispone:

“...En todo caso, si se omite señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o se citan de manera equivocada, el órgano competente del Instituto o la Sala del Tribunal Electoral resolverán tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto...”.

## 2. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

### a) Recurso de revisión

Como se indicó, en la resolución de recurso de revisión, a cargo de los órganos colegiados del INE, opera el principio de estricto derecho en la medida que la norma electoral vigente no autoriza en este caso la suplencia de la queja deficiente; sin embargo, por disposición legal expresa, y como principio general del Derecho, sí opera la suplencia del error en la invocación de los preceptos legales aplicables o en ausencia de los mismos.

### b) Recursos de apelación y de revisión del procedimiento especial sancionador; juicios de inconformidad y para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores de INE

En la resolución de estos recursos y juicios operan sin restricciones la suplencia de la queja como la del error.

## ENSAYOS

De la suplencia de la queja en materia electoral

Conviene precisar que, para suplir la queja deficiente dentro del juicio de inconformidad, es necesaria cuando menos la expresión de lo que denominamos “principio de agravio”; esto es, los elementos mínimos indispensables para la expresión de un agravio; a saber: el señalamiento del acto o resolución impugnado y el señalamiento claro y preciso de los hechos que constituyen la violación alegada, a efecto de que los mismos sean susceptibles de integrarles lo que falta, remediar una carencia o subsanar una imperfección.

Expuesto el principio de agravio, los razonamientos lógicos por los cuales se arriba a la conclusión de que el acto o resolución impugnado no se ajustó a derecho, corresponde al órgano jurisdiccional en cumplimiento de los principios de suplencia del error y la queja deficiente.

### **c) Recurso de reconsideración y juicio de revisión constitucional electoral**

De acuerdo a las excepciones que prevé el artículo 23 de la Ley, para estos medios de impugnación no opera la suplencia de la queja deficiente pero sí la suplencia del error en la invocación de las normas.

### **d) Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.**

En el caso particular de este medio de impugnación, y por lo que hace a la tutela del derecho de voto activo, en mi opinión, además de los principios de suplencia del error y suplencia de la queja deficiente, opera lo que en la doctrina se conoce como suplencia de la omisión de la expresión de los agravios, que se actualiza cuando el impugnante omite expresar agravios o conceptos de violación. Lo anterior, básicamente por las siguientes razones:

**Primero:** Por disposición Constitucional (artículos 35 y 36) es prerrogativa y obligación de los ciudadanos mexicanos votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley. De ahí que, la efectividad de esas disposiciones fundamentales, siendo de orden público, requieren la intervención del Estado para su debida observancia.

**Segundo:** Si votar en las elecciones es una obligación de todos los ciudadanos, lo razonable es eliminar cualquier obstáculo que impida su ejercicio; por ejemplo, formalidades innecesarias para obtener el documento para ejercer el sufragio, o para reclamar la indebida exclusión de la lista nominal.

**Tercero:** La ley general de la materia —en su artículo 143— dispone que una vez agotada la instancia administrativa planteada frente a la negativa de expedición de credencial o de inclusión al Padrón Electoral, los ciudadanos tendrán a su disposición en las oficinas del Registro Federal de Electores los formatos necesarios para la interposición del juicio ciudadano federal para la presentación de la demanda respectiva.



Por virtud de lo anterior, si la demanda de referencia careciera del apartado correspondiente a la expresión de agravios, o los que se formularan resultaran inconducentes de acuerdo a la pretensión del ciudadano, ello obedecería a la deficiente orientación a cargo de la autoridad responsable o la impertinencia de los formatos que se le hubiesen proporcionado; circunstancia que, definitivamente, no debería deparar en perjuicio para el ciudadano.

Finalmente, cabe señalar que a la luz de lo establecido en la jurisprudencia 13/2008 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la autoridad jurisdiccional electoral debe no solo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción.

### 3. DE LA SUPLENCIA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL

Del análisis de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, se constata la vigencia de los principios de la suplencia del error y de la queja deficiente en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

No obstante, por lo que ve a la acción de inconstitucionalidad, si bien, conforme al artículo 71, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe corregir los errores en la cita de los preceptos invocados y suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda, a diferencia de otras materias —en las que puede fundar la declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial— en la electoral las sentencias que dicte sobre la no conformidad de **leyes electorales** a la Constitución, **solo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.**

### V. CONCLUSIONES

En nuestro sistema jurídico, la figura de la suplencia, encuentra su antecedente en el Juicio de Amparo, como contraposición a los efectos del principio de estricto derecho, operando en sus inicios de manera potestativa y como facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, extendiéndose, paulatinamente a otras áreas del propio amparo incluso de manera obligatoria, así como a diversas ramas del Derecho, con distintos alcances y modalidades, sin que la materia electoral haya sido excepción a ello.

En materia electoral operan, con distinto alcance, las figuras de la suplencia del error, la suplencia de la queja deficiente, y la suplencia total de la queja (JDC para tutelar derecho de voto activo y derechos de integrantes de comunidades indígenas).

## ENSAYOS

### De la suplencia de la queja en materia electoral

Por lo que se refiere al juicio de inconformidad, la obligación de aplicar la suplencia de la queja deficiente, requiere, por parte del actor, la expresión de un “principio de agravio” susceptible de ser perfeccionado o completada su configuración técnico-jurídica.

En lo que hace a los recursos de apelación y de revisión del procedimiento especial sancionador; así como los juicios de inconformidad y para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores de INE operan sin restricciones la suplencia de la queja como la del error.

Para los recursos de revisión y reconsideración, así como para el juicio de revisión constitucional electoral, únicamente opera la suplencia del error en cuanto a la falta o error en la invocación de los preceptos legales.

En lo que se refiere a la acción de inconstitucionalidad de leyes electorales, contrario a la vigencia de los principios de la suplencia del error y de la queja deficiente, operante en lo que se refiere a la contradicción de leyes de carácter general no electorales y la Constitución, las sentencias que en torno a las mismas pronuncie la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solo pueden referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARROLLO HERRERA, Juan Francisco: **Régimen Jurídico del Servidor Público**, Editorial Porrúa, México, 1995.
- BECERRA BAUTISTA, José: **El Proceso Civil en México**, Editorial Porrúa, decimocuarta edición México, 1992.
- Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A.C.: **La Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio de Amparo**, Cárdenas Editor Distribuidor, primera reimpresión, México, 1995.
- GALVAN RIVERA, Flavio: **Derecho Procesal Electoral Mexicano**, Mcgraw-Hill, primera edición México, 1997.
- GARCÍA OROZCO, Antonio: **Legislación Electoral Mexicana 1812-1977**, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, segunda edición, México, 1978.
- GÓMEZ LARA, Cipriano: **Teoría General del Proceso**. Editorial Harla, octava edición, México, 1990.
- MAR, Nereo: **Guía del Procedimiento Civil Para el Distrito Federal**, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 1993.
- MARROQUÍN ZALETÁ, Jaime Manuel: **Técnica para la elaboración de una sentencia de amparo directo**, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 1999.
- OVALLE FAVELA, José: **Derecho Procesal Civil**, Editorial Harla, séptima edición, México, 1995.

- PALLARES, Eduardo: **Derecho Procesal Civil**, Editorial Porrúa, decimosegunda edición, México, 1986.
- PATÍÑO CAMARENA, Javier: **Derecho Electoral Mexicano**, Editorial Constitucionalista, primera edición, México, 1995.
- TENA SUCK, Rafael e ITALO MORALES, Hugo: **Derecho Procesal del Trabajo**, Editorial Trillas, quinta edición, México, 1997.
- V. CASTRO, Juventino: **El Artículo 105 Constitucional**, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 1997.
- V. CASTRO, Juventino: **El Sistema del Derecho de Amparo**, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 1992.

## DICCIONARIOS

- ARTEAGA NAVA, Elisur: **Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen 2, Derecho Constitucional**, Editorial Harla, México, 1997.
- BURGOA O., Ignacio: **Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo**, Editorial Porrúa, quinta edición, México, 1997.
- CHAVEZ CASTILLO, Raúl: **Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen 7, Juicio de Amparo**. Editorial Harla, México, 1997.
- Faculta de Derecho de la UNAM: **Diccionarios Jurídicos Temáticos**, Volumen 4, Derecho Procesal, Editorial Harla, México, 1997.
- Diccionario Espasa, Jurídico**. Editorial Espasa, Madrid, 1998.
- Diccionario Porrúa de la Lengua Española**. Editorial Porrúa, trigésimoctava edición, México, 1996.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM: **Diccionario Jurídico Mexicano**, Editorial Porrúa, quinta edición, México, 1992.
- PALOMAR DE MIGUEL, Juan: **Diccionario para Juristas**, Mayo Ediciones, primera edición, México, 1981.

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Federal Electoral del 29 de febrero de 1986.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 14 de agosto de 1990.
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal.
- Código Federal de Procedimientos Penales.
- Ley Agraria.
- Ley de Amparo.

## ENSAYOS

---

De la suplencia de la queja en materia electoral

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## PUBLICACIONES

**Diario Oficial de la Federación**, tomo CDLXXX. No. 17, México D.F., viernes 24 de septiembre de 1993.

# ANÁLISIS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 51/2014 Y SUS ACUMULADAS 77/2014 Y 79/2014. CASO CAMPECHE

Analysis of the unconstitutional action 51/2014  
and accumulated 77/2014 and 79/2014.  
Campeche's case

Mayra Fabiola Bojórquez González<sup>1</sup>

Recepción: 15 de noviembre de 2019  
Aceptación: 28 de noviembre de 2019  
Pp: 67-94



**Sumario:** I. *Introducción*; II. *Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y acumuladas*; III. *Sentido de la resolución*; IV. *Conclusiones*; V. *Referencias*.

## Resumen

El 24 de junio de 2014, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, el Decreto 139, por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política del Estado, y posteriormente el 30 de junio del mismo año, se publicó el Decreto 154, por el que se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche (LIPEEC).

1 Doctoranda en Derecho Electoral, en el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco y Maestra en Derecho Electoral en el mismo. Maestra en Administración de Instituciones Educativas, por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Licenciada en Derecho, de la Universidad Autónoma de Campeche. Actualmente es Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Estado de Campeche. Presidenta del Observatorio de Participación. Vicepresidenta de la Asociación de Instituciones y Procedimientos Electorales (AIEEF). Miembro de la Conferencia Americana de Organismo Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral. Correo electrónico: mbojorquez@ieec.org.mx.

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

Al publicarse la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, así como la reforma a diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado, los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional presentaron sendas acciones de inconstitucionalidad para controvertir diversas porciones normativas de dichos ordenamientos.

### Palabras claves

Acción de Inconstitucionalidad. Invasión de competencias. Propaganda gubernamental. Fiscalización. Horario oficial. Voto nulo.

### Abstract

*On June 24, th 2014, the Decree 139 was published in the Official Newspaper of the State of Campeche, by which various articles of the Political Constitution of the State are amended, added and repealed, and later on June 30, th of the same year the Decree 154 was published, which issued the Law on Institutions and Electoral Procedures of the State of Campeche (LIPEEC).*

*When the Law of Electoral Institutions and Procedures of the State of Campeche was published, as well as the reform to various provisions of the Political Constitution of the State, the parties of the Democratic Revolution and National Action filed actions of unconstitutionality to dispute various normative portions of said ordinances.*

### Keywords

*Unconstitutionality Action. Invasion of powers. Government propaganda. Inspection. Official schedule. Void vote.*

## I. INTRODUCCIÓN

Después de las elecciones en el año 2012 para la renovación de la Presidencia de la República, así como para las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de Unión, se presentaron distintas iniciativas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para generar contrapesos institucionales adecuados, así como para modernizar el sistema electoral.

Como resultado de los debates y discusiones entre las distintas fuerzas políticas se firma un acuerdo político en septiembre de 2012, y después de los debates legislativos, finalmente se llega a un acuerdo y el 13 de diciembre se aprueba la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos en materia Político Electoral, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. Posteriormente, el 23 de mayo del mismo año, se publicaron también en el Diario Oficial los decretos por los cuales se expidieron las leyes generales

de Delitos Electorales, de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos, así como las reformas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral. (Gobierno de la República, 2014, pp. 2 y 3).

Las reformas constitucionales que versaron sobre el régimen político se refirieron a la inclusión de figuras como el Gobierno de Coalición, la ratificación por el Senado de la República del Secretario de Relaciones Exteriores y la Cámara de Diputados del Secretario de Hacienda y Crédito Público, la reelección consecutiva (Misma que en la Constitución promulgada en 1917 ya se había previsto, pero que fue reformada para eliminarla), la transformación de la Procuraduría General en Fiscalía General, la cual deberá contar con una Fiscalía Especializada en Delitos Electorales y otra en Combate a la Corrupción; la autonomía del Consejo Nacional de evaluación de la Política de Desarrollo Social; la ratificación del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública así como la fecha de la toma de protesta de quien ostente la Presidencia de la República, a efecto de que esté en condiciones de formular su propuesta de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación (Ibídem, pp. 7 y 8).

En materia electoral, fue una reforma de gran calado, ya que transformó sustancialmente la organización de las instituciones electorales, y realizó una nueva distribución de competencias entre los ámbitos estatal y federal; y este es precisamente uno de los puntos esenciales, transitar de un modelo federal a un modelo nacional de las elecciones.

El Instituto Federal Electoral se transformó en Instituto Nacional Electoral, y además de la facultad para organizar las elecciones federales, se le dotó de facultades exclusivas en las elecciones locales, siendo éstas:

- La capacitación electoral, la ubicación de casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.
- La geografía electoral, el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales.
- El padrón y la lista de electores.
- La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

También se estableció como facultad exclusiva del INE el emitir las disposiciones correspondientes en cuestión de Programas de Resultados Preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos e impresión y producción de materiales electorales, las cuales serán de observancia obligatoria en los estados.

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

A nivel local se acuñó una categoría para agrupar a las instituciones administrativas encargadas de la organización de las elecciones, las cuales a partir de ese momento fueron conocidas como Organismos Públicos Locales Electorales, por sus siglas OPLES, a los cuales les fueron asignadas las funciones relativas a:

- Derechos y acceso a las prerrogativas de candidaturas y partidos políticos.
- Educación cívica.
- Preparación de la Jornada Electoral.
- Impresión de documentos y producción de materiales electorales.
- Escrutinios y cómputos.
- Resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos.
- Cómputo de las elecciones de Gubernaturas.
- Declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones locales.
- Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana previstos en las leyes locales.

Una reforma impactante fue la modificación en el proceso de designación de los integrantes de las autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales, ya que en el caso de las administrativas, el nombramiento de los integrantes del Consejo General recae en el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y en el artículo 116, fracción IV, inciso C, numeral 5 se señala que las autoridades electorales jurisdiccionales de los estados serán electas por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

De igual resultaron trascendentales las reformas al modelo electoral consistentes en la posibilidad de declarar la nulidad de una elección por violaciones graves, dolosas y determinantes, establecida en el artículo 78 bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación; el establecimiento de la paridad entre hombres y mujeres al momento de postular candidaturas, así como la posibilidad de que la ciudadanía puede ejercer su derecho de ser votado mediante su participación en el proceso electoral con una candidatura independiente, con derecho a recibir financiamiento público y tiempos para radio y televisión.



En resumen, la reforma política-electoral del 2014 le atribuyó 67 nuevas facultades al INE, y establecía una nueva distribución de competencias entre autoridad nacional y las locales, por lo que el paso natural y obligado a la entrada en vigor del decreto de fecha 10 de febrero de 2014, era la adecuación de los ordenamientos locales a efecto de integrar las nuevas disposiciones que atañen a las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales en materia política-electoral.

En el Estado de Campeche se cumplió con esta obligación, al publicarse el 24 de junio de 2014 en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, el Decreto 139 por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política del Estado, y posteriormente el 30 de junio del mismo año, se publicó el Decreto 154 por el que se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche (LIPEEC), determinándose en su artículo Segundo Transitorio la abrogación del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (CODIPEC), emitido el 30 de septiembre de 2002.

La nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche (LIPEEC) de conformidad con su numeral segundo reglamenta las normas constitucionales relativas a:

- I. Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos campechanos;
- II. La organización, función y prerrogativas de los partidos políticos, las agrupaciones políticas estatales y candidatos independientes;
- III. La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado;
- IV. La función estatal de organizar las elecciones de las autoridades municipales: Presidencias, Regidurías y Sindicaturas de Ayuntamientos y Juntas Municipales; y
- V. Las reglas comunes a los procesos electorales federales y locales.

En la armonización de la Constitución Política del Estado de Campeche para dar cumplimiento al decreto de reforma político-electoral del 2014 y la emisión de la LIPEEC, se precisaron los mecanismos, procesos, derechos y obligaciones de los diversos actores y demás condiciones necesarias para la organización de las elecciones y en general, de la vida democrática del estado.

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

### II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 51/2014 Y ACUMULADAS

Los días 25 y 30 de julio de 2014 se presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las acciones de inconstitucionalidad, aduciendo entre ambos promoventes - los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional- que consideraban que con dicha ley se transgredían los artículos 1, 8, 14, 16, 17 segundo párrafo; 40; 41; 54; 73 fracción XXIX-U; 105 fracción II; 115, párrafo primero; 116, párrafo segundo y fracciones II y IV; 124 y 133 de la Constitución Federal, y los artículos 21, numeral 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Partido de la Revolución Democrática presentó dos demandas para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de la emisión de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche y la reforma en materia política electoral a la Constitución Política del mismo estado; en la primera de ellas expuso los motivos por los cuales considera que determinadas porciones normativas del decreto 139 por el cual se reforman diversos artículos de la Constitución Política del Estado constituyen una transgresión al sistema normativo vigente.

Porción Normativa	Resumen del argumento
<b>PRIMERO.</b> El artículo 31, segundo párrafo, de la Constitución de Campeche.	Delega indebidamente al organismo público electoral de esa entidad federativa las facultades de distritación, y establece requisitos y lineamientos para distritar, los cuales son facultad exclusiva del Instituto Nacional Electoral. Aunado a la invasión competencial, se señala que el artículo impugnado incluye un criterio geográfico, procedimientos y variables determinadas en un acuerdo del OPLE, lo que también invade las facultades de la autoridad nacional electoral.
<b>SEGUNDO.</b> El párrafo octavo de la fracción VII del artículo 24 de la Constitución Local.	Establece mayores requisitos y limitantes para los consejeros electorales estatales de los que prevé el artículo 116 de la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>TERCERO.</b> El artículo 24, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Local.	Regula la suspensión de la difusión en los medios de comunicación social de propaganda gubernamental pero es deficiente al omitir incluir en su ámbito de aplicación a las autoridades o entes públicos federales y del Distrito Federal, cuyos titulares generalmente son miembros destacados de los partidos políticos. Resulta inconstitucional la última porción normativa del párrafo objetado, porque se establece como excepción a esta prohibición de propaganda gubernamental la relacionada con "seguridad pública".

<p><b>CUARTO.</b> El artículo 102, en sus fracciones II, segundo párrafo, y IV, de la Constitución, así como el tercero transitorio de su decreto de reformas de diez de febrero de 2014.</p>	<p>Excluye a los candidatos independientes a participar del otorgamiento de cargos mediante el principio de representación proporcional en los ayuntamientos y las juntas municipales.</p> <p>Que la norma reclamada prevé que las juntas municipales estarán integradas por cinco integrantes elegidos por sistema mayoritario y sólo un regidor asignado por el sistema de representación proporcional, lo cual deja en evidente desigualdad a las minorías parlamentarias al sólo tener un curul en la junta.</p> <p>Y tampoco se considera para integrar en ese puesto de la junta a los candidatos independientes y a las coaliciones y, además, no aclara si la asignación de la regiduría corresponde a la segunda fuerza representada en votación.</p>
---	--

En la segunda demanda el Partido de la Revolución Democrática, especificó los argumentos por los cuales considera la inconstitucionalidad de determinadas partes de la Ley:

Porción Normativa	Resumen del argumento
<p><b>PRIMERO.</b> El artículo 639, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.</p>	<p>Fuera de los procesos electorales reduce injustificadamente el plazo para la interposición de los medios de impugnación al “horario oficial de labores” del Instituto Electoral de Campeche.</p>
<p><b>SEGUNDO.</b> Las fracciones III, IV, V y VI del artículo 642 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche por deficiencias normativas.</p>	<p>La fracción III señala como requisito para presentar un medio de impugnación que se acompañe a la demanda el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería.</p> <p>En las fracciones IV y V no se incluyen como supuestos de procedencia del medio de impugnación las omisiones electorales, solo el acto o resolución impugnada.</p> <p>La fracción V omite establecer la posibilidad de que el promovente señale en el medio de impugnación las razones para solicitar la inaplicación, al caso concreto, ya sea por la inconstitucionalidad o bien por la aplicación de convencionalidad de normas generales en materia electoral.</p> <p>La fracción VI omitió eximir al actor de la carga de solicitar y aportar pruebas concernientes al acto, omisión o resolución impugnada y, por ende, se abstiene de trasladar ese deber a la autoridad administrativa o jurisdiccional resolutora.</p>
<p><b>TERCERO.</b> Artículo 644 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.</p>	<p>Permite el desechamiento de plano del medio de impugnación correspondiente cuando no se presente por escrito ante la autoridad correspondiente o se incumpla con cualquiera de los requisitos previstos por las fracciones I a V del artículo 642 o no existan hechos y agravios expuestos en la demanda o sólo se señalen hechos.</p>
<p><b>CUARTO.</b> Artículo 669, fracciones I, IV y VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.</p>	<p>No se previó que también se pueden reclamar omisiones y no sólo actos o resoluciones; tampoco previó los supuestos en que ya estuviere acreditada la personería y obliga al compareciente a acreditar que no puede aportar pruebas al existir impedimento legal para obtenerlas.</p>

ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

<b>QUINTO.</b> La fracción II, parte segunda, y la segunda parte de la fracción IV del artículo 674 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.	Al utilizar el término “se podrá formular”, vuelve potestativa la facultad del Tribunal Electoral para requerir a la persona que promovió un medio de impugnación el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 642, fracciones III y IV, y 669, fracción IV. Lo anterior, para efectos de proteger y respetar el derecho de audiencia.
<b>SEXTO.</b> Las fracciones II y III del artículo 711 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.	En la parte que señala que el Consejo General del Instituto Electoral “podrá formular” requerimientos ante la falta de cumplimiento de ciertos requisitos del recurso de revisión, vuelve la facultad potestativa y, por lo tanto, trastoca el derecho de audiencia.
<b>SÉPTIMO.</b> Los artículos 245 y 246 de la referida Ley Electoral del Estado de Campeche.	Invaden competencias del Instituto Nacional Electoral al regular la materia del servicio profesional electoral del personal del instituto local.
<b>OCTAVO.</b> Los artículos 104 a 114 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.	No establecen la preponderancia del financiamiento público sobre el privado y se regulan sobre la fiscalización, por lo que se invaden competencias del Congreso de la Unión al ser contenidos materiales que deberán de estar en la Ley General de Partidos Políticos y facultades conferidas a la Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, todo ello en violación de los artículos 1 °, 8 °, 14, primer y último párrafo, 17, 41, 116, fracción IV, y 133 de la Constitución Federal.

Por su parte, el Partido Acción Nacional de igual manera hizo valer sus argumentos respecto de los artículos del Decreto de reforma a la Constitución Política del Estado y de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, que consideraba inconstitucionales por contravenir disposiciones federales y convencionales.

Porción Normativa	Resumen del argumento
<b>PRIMERO.</b> El artículo 553, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.	Permite la transferencia de votos entre partidos políticos coaligados, ya que al sumarse los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados la suma de tales votos se distribuya igualitariamente entre los partidos que integran la coalición y, de existir fracción, los votos se asignarán a los partidos de más alta votación. Aun cuando exista un convenio de coalición, la distribución y participación de votos son violatorias de los principios rectores del voto.
<b>SEGUNDO.</b> El artículo 553, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.	La distribución o partición de votos transgrede los principios electorales y democráticos en cuanto no respeta la voluntad popular al momento de emitir el sufragio.
<b>TERCERO.</b> La fracción III del artículo 553 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.	Es contradictorio presumir que la ciudadanía que emita su voto en favor de dos o más partidos políticos, tenga como intención que los votos emitidos se distribuyan de manera igualitaria.
<b>CUARTO.</b> El artículo 553, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.	Se provoca un abuso de derecho, un fraude a la ley y una laguna axiológica. Ya que el cómputo de los votos como lo marca la regla impugnada contradice los principios generales del régimen democrático de elección de candidaturas y permite una fraudulenta transferencia de votos.

<p><b>QUINTO.</b> El artículo 515, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.</p>	<p>Se establece que cuando se marque el recuadro de la boleta que contenga la leyenda “no registró candidatos” ésta se considerará como un voto nulo, lo que indica que podrán existir boletas que contengan los emblemas de partidos políticos sin candidato; sin embargo, la fracción IV del artículo 465 de la misma ley electoral señala que aparecerán únicamente en la boleta el emblema a color de cada uno de los partidos que participen con candidatos propios o en coalición o el emblema de los candidatos independientes. Sólo debería permitirse la inclusión de los emblemas de los partidos políticos que no registraron candidatos para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, pero sí por el de representación proporcional, y este se consideraría como un “voto válido para representación proporcional”.</p>
--	---

El 29 de septiembre de 2014 en sesión del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014; se procedió a verificar los requisitos de procedibilidad establecidos en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, resultando lo siguiente:

#### **a) Oportunidad**

El plazo establecido para promover la acción de constitucionalidad es de treinta días naturales computados a partir de la fecha en que la norma sea publicada en el medio oficial.

Los promoventes cumplieron con este requisito respecto de sus impugnaciones, al presentar las impugnaciones dentro de los 30 días en que fueron publicados los decretos de reforma a los ordenamientos legales; sin embargo, en cuanto a la impugnación que se hiciera de la porción normativa consistente en el artículo 102 fracción I de la Constitución del Estado de Campeche, al emitir su informe el Congreso del Estado, se señaló que dicho artículo no había sido modificado, por lo tanto, al no ser un nuevo acto legislativo, se sobreseyó la acción con respecto a la fracción II del artículo 102 de la Constitución del Estado de Campeche.

#### **b) Legitimación**

El artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Federal, así como el artículo 62 de la Ley Reglamentaria disponen que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, o por conducto de sus dirigencias nacionales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales federales o locales.

Que en el caso del Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional, las acciones fueron promovidas por sus dirigentes nacionales y ambos partidos tienen su registro

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

vigente ante el Instituto Nacional Electoral, y lo que se impugna son normas formales y materialmente electorales, por lo que se satisfacen los extremos establecidos para la legitimación para la procedencia del asunto.

### **c) Causas de improcedencia y sobreseimiento**

Al presentar su informe el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, señalaron que las normas emitidas no son contrarias a la Constitución Federal, lo que no es dable considerar porque las normas reclamadas se contrastaron con diversos preceptos constitucionales que se consideran violados, por lo que es necesario realizar un estudio de fondo para determinar el alcance, por lo que no se actualiza ninguna causal de improcedencia o sobreseimiento.

Para abordar el estudio de los conceptos de invalidez, se determinó agruparlos de acuerdo a su naturaleza, independientemente de quien los hubiera presentado; de igual manera se estudiaron primero aquellos relacionados con las reformas a la Constitución Política del Estado de Campeche, las cuestiones de invasión de competencias y posteriormente los razonamientos para determinar su constitucionalidad. Este mismo criterio se seguirá para el análisis de las porciones impugnadas de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

#### ***I. COMPETENCIA PARA ESTABLECER PARÁMETROS PARA LA DISTRITACIÓN ELECTORAL.***

El artículo 31, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Campeche, señala que:

“La demarcación territorial de los veintiún distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del Estado conforme al último Censo General de Población y Vivienda entre los distritos señalados, teniendo en cuenta para su distribución, además del factor poblacional, el factor geográfico y los demás que el organismo público electoral del Estado determine en el acuerdo por el que establezca el procedimiento y las variables técnicas que para tales casos deberán de observarse. Para el efecto de la asignación de Diputados según el principio de representación proporcional, el territorio del Estado se constituirá en una sola circunscripción electoral plurinominal.”

Se alega una transgresión a los artículos 1, 41, 73, fracción XXIX-U 116, fracciones II y IV, inciso b) 124 y 133 de la Constitución Federal, ya que se le otorga al Instituto Electoral del Estado de Campeche una facultad que es exclusiva de la autoridad electoral nacional; la Constitución Federal le otorga al Instituto Nacional Electoral la facultad de determinar la geografía electoral tanto de los procesos electorales federales como locales, y si bien, se establece la posibilidad de que la autoridad nacional realice una delegación de facultades, esta delegación no implica que el organismo local pueda legislar al respecto, la delegación

es únicamente en cuanto a la ejecución, y la realizará de conformidad con los criterios y lineamientos que emita la autoridad superior. En consecuencia, se declara inconstitucional la porción normativa impugnada referente a la integración de la demarcación territorial como competencia del Instituto Electoral del Estado de Campeche. Este apartado fue aprobado por unanimidad de diez votos.

Se reconoce la validez de la última porción normativa del artículo y párrafo en comento, que refiere que para efectos de la asignaciones de diputaciones por el principio de representación proporcional, el territorio del Estado se constituirá en 21, ya que es la Constitución Local la que puede establecer el número de distritos electorales, y le corresponderá al Instituto Nacional Electoral el fijar cómo se conformará cada distrito, pero no tiene facultades para aumentar o disminuir su número, lo que es competencia del Congreso Local en ejercicio de su facultad como entidad libre y soberana. Este apartado fue aprobado por unanimidad de diez votos.

## **II. ANÁLISIS DE LA POSIBILIDAD DE REGULAR LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL PARA LOS ÓRGANOS ESTATALES Y MUNICIPALES.**

Se solicitó la invalidez del artículo 24, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución del Estado de Campeche, que a la letra rezaba lo siguiente:

“Desde el inicio de las campañas electorales locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, de carácter estatal o municipal, incluyendo a sus entes públicos. Únicamente quedan exentas de esta prohibición las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos, de salud y de seguridad pública, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia.”

El promovente alegó que esta redacción contravenía los artículos 1, 41, primer y segundo párrafos, base III, apartado C, segundo párrafo, 116, fracción IV, inciso b), 124 y 133 de la Constitución Federal; al analizarlo se consideró que el artículo 41 constitucional contiene una prohibición dirigida expresamente a todos los poderes y órganos, federales y locales, consistente en difundir propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendan las campañas electorales, mismo dispositivo que se encuentra vinculado con las disposiciones del 134 constitucional párrafo octavo, que versa sobre los fines y contenido de la propaganda gubernamental; disposiciones de las que se desprende que la intención del Congreso de la Unión fue regular todo lo relativo a la propaganda gubernamental en todo ámbito de aplicación, máxime si se considera que en el artículo Transitorio del Decreto de reforma político-electoral del 2014, se estableció la obligación del Congreso de la Unión, de emitir una ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, esto, para homogeneizar los criterios y tiempos de la propaganda gubernamental.

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

En la reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional deberá especificarse lo relativo a los tiempos, contenido, objetivos, difusión y suspensión, entre otros, de la propaganda gubernamental dirigida a los 3 órdenes de gobierno, lo que evidencia que este tópico es una facultad explícita de Congreso de la Unión, y por tanto los Congresos locales no pueden legislar al respecto.

Al considerar que esta porción normativa invadía competencias exclusivas del Congreso de la Unión, por mayoría de ocho votos se declaró la inconstitucionalidad del segundo párrafo de la fracción IV del artículo 24 de la Constitución Política del Estado de Campeche.

### *III. ANÁLISIS DE LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER PROHIBICIONES PARA LOS CONSEJEROS ELECTORALES LOCALES.*

Se solicitó la invalidez de la fracción VII, párrafo octavo, del artículo 24 de la Constitución del Estado de Campeche, el cual establece:

“Los consejeros electorales estatales, y demás servidores públicos que prevean la ley general y la ley local, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados en las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista durante los dos años posteriores a su encargo”.

La función de organizar las elecciones recae a nivel nacional, en el Instituto Nacional Electoral, y a nivel local, en los correspondientes Organismos Públicos Locales Electorales y en la Constitución Federal de manera general se establecen las facultades de cada uno de ellos, quedando en las legislaturas locales la facultad configurativa para especificar la ejecución y operación de las mismas.

En la Constitución Federal se establecen los lineamientos para la integración de los órganos superiores de dirección y se especifica el procedimiento por el cual se realizará el nombramiento de sus integrantes, y si bien, la Constitución Local establece prohibiciones para quienes ya se encuentren en el cargo como consejeros o consejeras, ello se realiza como un reflejo de lo establecido en la Constitución Federal; esta narrativa no constituye una invasión de competencias, ya que el establecimiento de las funciones de los integrantes del órgano superior de dirección de los institutos electorales locales no es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, baste recordar que en las leyes locales se especifican las funciones y atribuciones, por ejemplo, de quienes ostenten la Presidencia y quienes sean consejeros o consejeras electorales.



Por lo anterior, el contenido de la norma impugnada si bien hace referencia a una norma general, al no ser esta de carácter exclusivo del Congreso de la Unión, no provoca la inconstitucionalidad del apartado impugnado, por lo que se decreta su validez, y por unanimidad de diez votos se aprobó el reconocimiento de validez del artículo 24, fracción VII, párrafo octavo, de la Constitución del Estado de Campeche.

#### ***IV. ANÁLISIS DE LA FORMA DE INTEGRACIÓN DE LAS JUNTAS MUNICIPALES A PARTIR DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.***

En la demanda de acción de inconstitucionalidad se argumentó que el artículo 102, fracción IV de la Constitución del Estado de Campeche y, de manera consecencial, los artículos 167, segundo párrafo, 168 y 581 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad federativa, contravienen los numerales 1o., 35, fracción II, 115, fracción VIII, 116, fracción IV, incisos p), y 133 de la Constitución Federal, así como el tercero transitorio de su decreto de reformas de diez de febrero de dos mil catorce.

“IV. Cada sección municipal será administrada por un cuerpo colegiado, auxiliar del Ayuntamiento denominada junta municipal, cuya elección se efectuará el primer domingo de junio de cada tres años, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible en los términos que disponga la legislación local de la materia, integrado por presidente, tres regidores y un síndico electos por el principio de mayoría relativa y un regidor asignado por el sistema de representación proporcional, conforme a las disposiciones de la legislación local de la materia, siempre que el respectivo partido político haya obtenido por lo menos el cuatro por ciento de la votación emitida en la sección municipal correspondiente.”

El motivo de disenso se hizo consistir en la consideración de que resultaba inconstitucional que los candidatos independientes no pudieran participar de la distribución de cargos de representación proporcional en la integración de las juntas municipales; en la reforma del 2014 se estableció la posibilidad de que la ciudadanía participe ostentando una candidatura en los procesos electorales, al margen de los partidos políticos, sin embargo, el ejercicio de este derecho no es absoluto. Quienes ostenten una candidatura independiente lo pueden hacer respecto del principio de mayoría relativa, es decir, la limitante no se encuentra relacionada con el derecho de la ciudadanía de aparecer en la boleta y recibir votos, sino que está relacionado con la integración del órgano y el efecto que se da al electorado minoritario, lo que es parte del marco legislativo dentro del cual pueden actuar los congresos locales.

De tal manera, que si en la integración de las Juntas Municipales el legislador consideró otorgar solamente un escaño por el principio de representación proporcional, fue para otorgar una participación a los partidos minoritarios que demuestren cierto grado de representatividad ante

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

la población y evitar la sobrerrepresentación de los partidos dominantes, el dejar fuera de esta integración a quien ostente una candidatura independiente, en criterio del tribunal pleno, es parte de configuración legislativa de los estados.

Por otra parte, cuestiona el que solo se asigne un regidor por el principio de representación proporcional, porque se dejaba sin participar a las demás fuerzas políticas; para el análisis de esta disposición, es necesario remitirse a la figura de la Junta Municipal, que existe en la legislación campechana desde 1861, fecha en que se emitió la primera Constitución del Estado; las Juntas Municipales son órganos administrativos auxiliares de los ayuntamientos, que se integran de manera colegiada y se eligen por elección directa de la ciudadanía en las mismas elecciones constitucionales.

Al tratarse de un órgano auxiliar a los municipios, luego entonces, no se está compelido a cumplir con las disposiciones que con respecto al municipio libre establece el artículo 115 constitucional, por lo que el Congreso del Estado de Campeche en ejercicio de sus atribuciones puede establecer la integración de la Junta Municipal tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, sin que esto signifique una distorsión al sistema electoral, sino todo lo contrario, se posibilita que partidos con una representación minoritaria puedan integrarlos, al otorgarse la regiduría de representación proporcional al partido que haya obtenido el segundo lugar en la votación correspondiente.

Por lo que con una unanimidad de diez votos se reconoció la validez del artículo 102, fracción IV de la Constitución Política del Estado de Campeche y de los numerales 167, segundo párrafo, 168 y 581 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electoral del mismo Estado.

### *V. ANÁLISIS DE LA POSIBILIDAD REGULAR LA FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL.*

Se impugnó la constitucionalidad de los artículos 104 a 114 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, debido a que se considera invaden facultades que solo le corresponden al Instituto Nacional Electoral, además de que en los mismos no se establecen claramente los topes de gastos de campaña ni la preponderancia del financiamiento público sobre el privado.

La Constitución Federal otorga al Instituto Nacional Electoral la facultad de realizar la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidaturas, tanto a nivel federal como local, y diversas leyes y reglamentos establecen los procedimientos y criterios para regular y conocer el origen y destino de dichos recursos con base en lineamientos de contabilidad homogéneos, así como las sanciones que podrá aplicar en caso de incumplimiento.

El Instituto Nacional Electoral puede delegar la facultad de fiscalizar en los organismos públicos electorales, con una votación de mayoría calificada de sus integrantes, siempre y cuando se cumplan dos condiciones: 1) contar con una estructura de operación y 2) el establecimiento de procedimientos normativos acorde a los lineamientos de la legislación federal en materia de fiscalización; es decir, que los organismos públicos locales electorales pueden contar con un órgano o unidad de fiscalización dentro de su estructura, y además, pueden emitir reglamentos o lineamientos sobre la materia.

El artículo 109 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, prevé la existencia de una Unidad de Fiscalización, con autonomía técnica y de gestión, que se encargará de la revisión de los informes sobre los recursos que por cualquier modalidad, reciban los partidos políticos o candidaturas independientes; en este artículo se prevén 13 facultades para la Unidad de Fiscalización, que son coincidentes, con las que se prevén para la Unidad de Fiscalización de la autoridad nacional, por lo que se cumple con el presupuesto de poder regular sobre el tema pero acorde al modelo nacional desarrollado en la legislación general.

Mismas consideraciones aplican con respecto a las alegaciones consistentes en que no se establece la preponderancia del financiamiento público sobre el privado, así como el establecimiento de topes de campaña, toda vez que las disposiciones contenidas en la Ley General de Partidos Políticos como en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales son concordantes, y toda vez que ha quedado establecido que las legislaturas locales sí pueden legislar sobre la fiscalización pero dentro de los cauces de la Ley General, luego entonces, por mayoría de nueve votos se declaró que debe reconocerse la validez de los artículos 104 a 114 de esta Ley Electoral Local.

#### **VI. ANÁLISIS DE LA POSIBILIDAD DE REGULAR EN LA LEY LOCAL EL SERVICIO PROFESIONAL DEL PERSONAL DEL ORGANISMO PÚBLICO ELECTORAL DEL ESTADO.**

Se solicitó la inconstitucionalidad de los artículos 245 y 246 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, porque se considera al normar sobre el Servicio Profesional Electoral invaden la competencia del Instituto Nacional Electoral y se transgreden los numerales 1, 8, 14, primer y último párrafos, 17, 41, fracción V, apartado D, 116, fracción IV, y 133 de la Constitución Federal. El contenido de los artículos controvertidos es el siguiente:

“Artículo 245. Para el desempeño profesional de sus actividades el Instituto Electoral contará con un cuerpo de servidores públicos en sus órganos ejecutivos y técnicos que se registrarán conforme a lo establecido por el reglamento interior del instituto.

Las relaciones laborales entre el instituto y sus trabajadores se registrarán por las leyes locales. El personal del instituto quedará incorporado al régimen de seguridad y servicios sociales previsto en la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Campeche.

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

Las diferencias o conflictos entre el instituto y sus servidores serán resueltas por la autoridad jurisdiccional local electoral conforme al procedimiento previsto en esta Ley de Instituciones.”

“Artículo 246. El Sistema del Servicio Profesional Electoral del Instituto Electoral estará a cargo de la unidad de vinculación del instituto, y se encargará de los respectivos mecanismos de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, así como del catálogo general de los cargos y puestos del personal de los órganos ejecutivos y técnicos. El instituto regulará la organización y funcionamiento de esta unidad, y ejercerá su rectoría. El instituto ejercerá la rectoría del sistema y regulará su organización, funcionamiento y la aplicación de los mecanismos a los que se refiere el presente artículo.”

El Servicio Profesional Electoral es el sistema por medio del cual se regula la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de sus miembros, y existen dos vertientes del mismo, el servicio de los miembros del Instituto Nacional Electoral y el sistema de los miembros del sistema de los Organismos Públicos Locales Electorales; ambos sistemas están bajo la batuta del Instituto Nacional Electoral en cumplimiento a lo que se establece en el artículo 41, fracción V, apartado D de la Constitución Federal, y el sexto transitorio del decreto de reforma, en donde se ordena al Instituto Nacional Electoral expedir los lineamientos respectivos para la integración total de ambos sistemas.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales también contempla el apartado referente al Servicio Profesional Electoral, en la cual se prevén las reglas generales del mismo y las facultades de la autoridad nacional en su ejecución; en consecuencia, resulta inconstitucional que el primer párrafo del artículo 245 la Ley Electoral Local contemple la emisión de un Reglamento Interior para regir lo relativo a las actividades del personal de los órganos técnicos y ejecutivos del Servicio Profesional Electoral, y también lo es el artículo 246 en su totalidad debido a que establece que la rectoría del sistema del servicio estará a cargo de la autoridad electoral local, lo que evidentemente contraría el sentido de la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por unanimidad de diez votos se aprobó la declaración de invalidez de los artículos 245, párrafo primero, y 246 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

Contraria situación se presenta con respecto al segundo y tercer párrafo del artículo 245, toda vez que el prever que las relaciones laborales entre el Instituto y sus trabajadores se regirán por las leyes locales y que en caso de conflictos estos serán resueltos por la autoridad jurisdiccional local electoral, y que el personal del instituto quedará incorporado al régimen de seguridad y servicios sociales previsto en la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Traba-

jadores del Estado de Campeche, no violenta el marco general ni invade cuestiones reservadas al Instituto Nacional Electoral, ya que la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 206 numeral 4, especifica que las relaciones de trabajo entre los organismos públicos locales y sus trabajadores se regirán por las leyes locales, que es precisamente lo que contiene el artículo 245 controvertido, que además, tiene su base general en el artículo 123 de la Constitución Federal.

En este caso, por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado XIII, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 245, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

#### **VII. ANÁLISIS DE LAS REGLAS RELATIVAS AL MECANISMO DE CÓMPUTO DE PARTIDOS POLÍTICOS COALIGADOS.**

Se impugnó el contenido del artículo 533, fracción III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche porque indebidamente permite la transferencia de votos entre los partidos coaligados, mismo que a la letra dice:

III. En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma de tales votos se distribuirá igualmente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación. Votos que serán tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional y otras prerrogativas.

Esta fracción se refiere a las actividades a realizar por los órganos desconcentrados del Instituto Electoral durante los cómputos distritales o municipales, consistente en que las boletas en las que se haya marcado dos o más partidos coaligados, se contabilizaran para cada uno de los partidos para efectos de la asignación por representación proporcional.

Disposición que es contraria a los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, ya que todo lo relativo a las coaliciones de los partidos políticos es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, como se especifica en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma en el cual se estableció que el Congreso de la Unión deberá expedir las normas relacionadas el sistema de participación electorales de los partidos políticos, tanto nacionales como locales, a través de las coaliciones; de todo lo anterior se desprende, que el hecho de que en el artículo controvertido se haya incluido una disposición en cuanto a la forma de realizar el cómputo de los votos que hayan recibido los partidos coaligados, constituye una infracción al orden constitucional, al tratarse de una figura cuya regulación exclusiva es del Congreso del Unión.

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

Sin embargo, al someterse a votación este apartado no se alcanzó la votación correspondiente, toda vez que solo se obtuvieron siete votos a favor, por lo que no se alcanzó la mayoría mínima necesaria de ocho votos, para declarar la invalidez del artículo 553, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

### **VIII. ANÁLISIS DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DE UN VOTO CUANDO SE MARQUE EL EMBLEMA DE UN PARTIDO POLÍTICO QUE NO REGISTRÓ CANDIDATO PARA ESA ELECCIÓN.**

La impugnación al artículo 515, fracción III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, por contravenir los principios de legalidad y certeza de los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, que refiere a que se considerarán votos nulos “cuando se marque el recuadro que contenga la leyenda: No registró candidatos.”

Para iniciar el análisis de este apartado, se debe señalar que los lineamientos sobre la documentación y materiales electorales le competen en exclusiva al Instituto Nacional Electoral, pero esta competencia no incluye las indicaciones sobre el contenido de las boletas ya que esto sí es competencia de la autoridad electoral local.

El dispositivo legal controvertido señala que al realizar el cómputo de los votos, aquellos en los que se haya marcado el recuadro de un partido político que señale “No registró candidato”, debe ser considerado como un voto nulo, lo que genera falta de certeza, ya que tal leyenda no debe existir, es decir, si un partido no registro candidaturas no se deberían incluir sus logos en las boletas de la elección respectiva.

Los artículos 465 y 466 de la Ley Electoral Local se establecen la información que deberán contener las boletas, por ejemplo, los nombres de quienes ostentan las candidaturas, los logotipos de los partidos que los postulan, las listas de los candidatos de representación proporcional, y no se señala que en caso de que un partido político no registre candidatos, aun así, deba aparecer su logotipo en la boleta.

El hecho de que se establezca que un partido tendrá derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional si registra candidaturas en al menos 14 distritos, no implica que se tenga que colocar el recuadro con su logotipo si no registró candidatos en la elección de mérito, esto provocaría una distorsión del sistema al permitirle recibir votos respecto de una candidatura inexistente o para acumular votos que fueran contabilizados para la asignación de curules por el principio de representación proporcional.

Razones suficientes para declarar la invalidez de la fracción III del artículo 515 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, votación en la que se obtuvo una mayoría de nueve votos.

### ***IX. ANÁLISIS DEL PLAZO DE PRESENTACIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.***

La invalidez del artículo 639 segundo párrafo, que establece que el cómputo de los plazos fuera de los procesos electorales se realizará contabilizando días hábiles y dentro del horario oficial de labores del Instituto, se alega porque esto violenta los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que atendiendo al principio pro persona, el reducir a cierto horario de labores la interposición de los medios de impugnación constituye una transgresión a los derechos humanos de legalidad y acceso a la justicia, el derecho a un recurso judicial efectivo.

Establecer que cuando no se encuentre en curso un proceso electoral el cómputo de los plazos se hará contando solo los días hábiles y dentro del horario laboral oficial del instituto, se violentan los derechos humanos de legalidad y de acceso a la justicia, ya que el cómputo de los días debe hacerse de veinticuatro horas, por lo tanto, el legislador no puede establecer un requisito excesivo como lo es, que los días que se le concedan al afectado para presentar su medio de defensa dependan de un horario de labores.

Es criterio del tribunal pleno que al incidir esta disposición legislativa en un derecho humano el análisis de constitucionalidad es de carácter estricto, por lo que si para la interposición de un medio de impugnación se establece como medida “cuatro días” entonces la temporalidad se debe computar a partir de días completos, y no delimitándolos a un horario de labores, ya que esto resta certeza al justiciable, por lo tanto, se decreta la invalidez de la porción normativa del segundo párrafo del artículo 639 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, que señala “y dentro del horario oficial de labores del Instituto Electoral del Estado de Campeche”.

Por las razones señaladas, por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones para decretar la declaración de invalidez del artículo 639, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, en la porción normativa que indica “y dentro del horario oficial de labores del Instituto Electoral del Estado de Campeche”.

### ***X. ANÁLISIS DE LA FACULTAD PARA DESECHAR LA DEMANDA SI NO SE CUMPLEN LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA LEY.***

El artículo 644 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales se impugnó por considerar que trastocaba los artículos 1, 14 primer y último párrafo, 16, 17, segundo párrafo, 116 fracción IV, incisos b) y l), y 133 de la Constitución Federal, esto porque se establecía la posibilidad de que se desechara la demanda si se faltaba al cumplimiento de los requisitos, o cuando no se presente ante la autoridad responsable, puesto que de otros elementos de la demanda se podían deducir del expediente.

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

La Ley Electoral Local contiene un capítulo en el cual se establecen las reglas generales en cuanto a los requisitos de las demandas, los supuestos de improcedencia y sobreseimiento, los plazos y términos, la substanciación y el dictado de las sentencias; en el artículo 642 se establecen los requisitos de las demandas de los medios de impugnación, y una consideración específica se encuentra en el artículo 667 de la misma ley, que señala que si una autoridad recibe un medio de impugnación que no le corresponde manera inmediata deberá turnarlo a la autoridad correspondiente.

Recibido el escrito de impugnación, la autoridad deberá verificar que se cumplan con todos los requisitos correspondientes o si se actualiza alguna causal de sobreseimiento o improcedencia, en caso contrario, se procederá a sustanciar el expediente y dictar la resolución o sentencia correspondiente.

El argumento de que si se desecha de plano una demanda por la que se promueva un medio de impugnación por no cumplirse con requisitos previstos previamente, dado que existe la posibilidad de realizar requerimientos y no desechar de plano, afectando de manera directa el derecho de acceso de la justicia de los promoventes, es infundado, toda vez que el desechamiento depende del requisito que se omita, de la naturaleza del medio de impugnación así como de las facultades del órgano competente, además, la propia ley establece los mecanismos para suplir las deficiencias mismos que deben ser utilizados antes de desechar de plano los medios de impugnación, razones por las cuales, se reconoce la validez del artículo 644 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

Por mayoría de nueve votos se aprobó el reconocimiento de validez del artículo 644 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

### ***XI. ANÁLISIS DE LAS FACULTADES PARA REQUERIR ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE CIERTOS REQUISITOS DE LA DEMANDA.***

Las porciones de las cuales se aduce invalidez relativas a las facultades de las autoridades para realizar requerimientos cuando se presenten medios de impugnación, a efecto de complementar los requisitos faltantes, se encuentran en los artículos 674, fracciones II y IV 711, fracciones II y III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, y violentan los artículos 1, 8, 14, primer y último párrafo, 17, 116, fracción IV, incisos b) y l) y 133 de la Constitución Federal.

Razonamientos que son infundados, ya que al recibirse un medio de impugnación, la autoridad correspondiente debe realizar el trámite respectivo para el desechamiento o admisión del mismo, es decir, verificar que se cumplan con los requisitos de admisión de la demanda o la existencia de causales de sobreseimiento o improcedencia; la expresión controvertida “podrá



formular requerimiento” se refiere no a una facultad de ejercicio potestativa de la autoridad, sino a un ejercicio obligatorio, esto porque debe actuar conforme una interpretación más favorable de los derechos humanos de acceso a la justicia, la legalidad y el debido proceso, por lo que en ejercicio de estos, lo más favorable es agotar la realización de requerimientos.

En conclusión, no se vincula la necesidad de declarar la inconstitucionalidad de esta expresión normativa, toda vez que no es violatoria de los derechos humanos, luego entonces, se aprobó por unanimidad de diez votos la validez de los artículos 674, fracciones II y IV, y 711, fracciones II y III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

## **XII. ANÁLISIS DE LA SUPUESTA OMISIÓN EN LA REGULACIÓN DE LOS REQUISITOS PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN.**

Se adujo la inconstitucionalidad de las fracciones III, IV, V y VI del artículo 642 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales toda vez que en concepto del promovente, trasgreden los artículos 1, 116 fracción IV inciso b y 133 de la Constitución Federal. Dichas fracciones se refieren a los requisitos de los medios de impugnación:

- III.** Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente;
- IV.** Identificar el acto o resolución impugnada y al responsable del mismo;
- V.** Mencionar, de manera expresa y clara, los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnada y los preceptos presuntamente violados;
- VI.** Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en el (sic) presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas; y
- VII.** Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.

En opinión del partido político promovente, en estos supuestos no se prevén las siguientes particularidades: en la fracción III, el caso de que ya se tenga acreditada la personería ante la autoridad electoral o se le reconozca en el informe justificado (vulnerando los principios de legalidad y certeza); b) en las fracciones IV y V, no se prevé expresamente como supuesto de procedencia del medio de impugnación las omisiones, sino sólo actos o resoluciones; c) en la fracción V, no se incluye como supuesto la posibilidad que se tiene para reclamar la inaplicación de normas en las

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

que se fundamenten los actos o resoluciones controvertidas, con base en el ejercicio de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad; y, d) en la fracción VI, se omitió eximir al actor de la carga de solicitar y aportar pruebas, en aquellos casos en que el promovente tenga imposibilidad material o legal para obtenerlas directamente de la autoridad o instancia partidista que las posea en razón de ser clasificadas como confidenciales o reservadas.

Se citaron como artículos violados los numerales 1o., 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución Federal, los cuales se refieren a los derechos humanos reconocidos y protegidos por dicho texto, sus normas de interpretación y aplicación, y los principios de la función electoral, es decir, solo se emitieron razonamientos genéricos, lo que es insuficiente para declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas y, aun cuando se puede suplir la demanda al ser un medio de control abstracto de constitucionalidad, no se puede hacer hasta el extremo de analizar los preceptos controvertidos bajo cualquier artículo de la Constitución Federal.

No es posible realizar un análisis de omisión legislativa, ya que para que esto pueda proceder, es necesario que se especifique cuál es el mando incumplido, y en qué términos debería existir la norma que se alega omitida. Las omisiones que se aducen en el presente caso derivan de un indebido entendimiento de los presupuestos procesales.

Ejemplo de lo anterior es la acreditación de la personería, la cual es una carga procesal del promovente, que no excluye el supuesto de que esta ya se tuviera por acreditada ante el órgano electoral responsable. Respecto a la no inclusión de la omisión como supuesto de procedencia del medio de defensa, la fracción IV refiere que se deberá identificar el acto o resolución impugnada, en donde el término «acto» puede incluir las conductas positivas o negativas.

En cuanto al ofrecimiento y aportación de pruebas, el promovente podrá mencionar las pruebas que tendrán que requerirse, al haber sido solicitadas al órgano competente y no haberse entregado, y con ello es suficiente para que la autoridad proceda a hacer el requerimiento correspondiente.

Al establecer la fracción objetada que se deberán mencionar los agravios, no se restringe que no se pueda solicitar la inaplicación de cierta norma en ejercicio del control difuso de constitucionalidad. Cabe destacar que el artículo 645, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche prevé que los medios de impugnación serán improcedentes «cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes locales»; sin embargo, tal norma no fue controvertida y no puede examinarse su constitucionalidad.

Fue por unanimidad de diez votos que se reconoció la validez del artículo 642, fracciones III, IV, V y VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

### **XIII. ANÁLISIS DE LA SUPUESTA OMISIÓN EN LA REGULACIÓN DE LOS REQUISITOS DE LOS ESCRITOS DE LOS TERCEROS INTERESADOS.**

Se solicitó la invalidez de las fracciones I, IV y VI del artículo 669 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, al supuestamente contravenir, por omisiones legislativas, los artículos 1o., 14, primer y último párrafos, 16, 17, 116, fracción IV, incisos b) y l), y 133 de la Constitución Federal.

El artículo 669 se refiere a los requisitos que deberán cumplir los escritos que podrán presentar los terceros interesados siguientes requisitos:

- I. Presentarse ante la autoridad responsable del acto o resolución impugnada;
- II. Hacer constar el nombre del tercero interesado;
- III. Señalar domicilio para recibir notificaciones;
- IV. Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del compareciente;
- V. Precisar la razón del interés jurídico en que se funden y las pretensiones concretas del compareciente;
- VI. Ofrecer y aportar pruebas, mencionar en su caso, las que se habrán de aportar dentro del plazo que marca esta ley; y solicitar las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas, y
- VII. Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del compareciente.

El que promueve señala que se debería contemplar como supuesto para impugnar, las omisiones, y aduce que tampoco se previeron los supuestos en los que el promovente ya tuviere acreditada su personería, además de lo anterior se obliga al compareciente a acreditar que tiene un impedimento legal para aportar pruebas.

Razonamientos que el partido impugnante quiere basar en una omisión legislativa, pero no especifica en qué artículo constitucional se basa para reclamar la inclusión de esos supuestos normativos, además de que se observa que sus alegaciones derivan de un incorrecto entendimiento de las disposiciones reclamadas y de una insuficiente interpretación sistemática con el resto de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

Por mayoría de ocho votos se aprobó el reconocimiento de validez del artículo 669, fracciones I, IV, y VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

### III. SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN

El día 29 de septiembre de 2014, se sometió a la consideración del Tribunal Pleno la acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/20214 y 79/2014, promovidas por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, en contra del Congreso del Estado de Campeche, impugnando el Decreto de reforma de la Constitución Política del Estado de Campeche y la emisión de determinados artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche; sentencia que fue emitida en los términos siguientes:

RESOLUTIVO	VOTACIÓN
<b>PRIMERO.</b> Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 51/2014.	Se aprobó por unanimidad de diez votos.
<b>SEGUNDO.</b> Son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 77/2014 y 79/2014.	Se aprobó por unanimidad de diez votos
<b>TERCERO.</b> Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 51/2014 respecto del artículo 102, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche.	Se aprobó por mayoría de ocho votos.
<b>CUARTO.</b> Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 553, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.	Se expresó una mayoría de siete votos.
<b>QUINTO.</b> Se reconoce la validez de los artículos 24, fracción VII, párrafo octavo, 31, párrafo segundo, en su última porción normativa, que dice "Para el efecto de la asignación de diputados según el principio de representación proporcional, el territorio del Estado se constituirá en una sola circunscripción electoral plurinominal.", y 102, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche.	Se aprobó por unanimidad de diez votos.

<p><b>SEXTO.</b> Se reconoce la validez de los artículos 104 a 114, 167, párrafo segundo, 168, 245, párrafos segundo y tercero, 581, 642, fracciones III, IV, V y VI, 644, 669, fracciones I, IV y VI, 674, fracciones II y IV, y 711, fracciones II y III, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.</p>	<p>Se aprobó por mayoría nueve votos, respecto de la validez de los artículos 104 a 114 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.                  Se aprobó por unanimidad de diez votos respecto de las propuestas de validez de los artículos 167, párrafo segundo, 168, 581, 674 fracciones II y IV y 711 fracciones II y III de la Ley de Instituciones.                  Se aprobó por unanimidad de diez votos respecto de la validez del artículo 245, párrafos segundo y tercero.                  Se aprobó por unanimidad de diez votos, respecto de la validez del artículo 642, fracciones III, IV, V y VI de la Ley.                  Se aprobó por mayoría de nueve votos respecto de la validez del artículo 644 de la Ley.                  Se aprobó por mayoría de 8 votos respecto de la validez del artículo 669, fracciones I, IV y V de la Ley.</p>
<p><b>SÉPTIMO.</b> Se declara la invalidez de los artículos 24, fracción IV, párrafo segundo, y 31, párrafo segundo, en la porción normativa que dice: “la demarcación territorial de los veintidós distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del Estado conforme al último Censo General de Población y Vivienda entre los distritos señalados, teniendo en cuenta para su distribución, además del factor poblacional, el factor geográfico y los demás que el Organismo Público Electoral del Estado determine en el acuerdo por el que establezca el procedimiento y las variables técnicas que para tales casos deberán de observarse”, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche, en términos de los apartados VIII y IX de la presente ejecutoria, declaraciones de invalidez que surtirán sus efectos con motivo de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Campeche.</p>	<p>Se aprobó por mayoría de ocho votos respecto de la invalidez del artículo 24, fracción IV, párrafo segundo de la Constitución Local.                  Se aprobó por unanimidad de 10 votos respecto de la propuesta de declarar la invalidez del artículo 31, párrafo segundo de la Constitución Local.</p>
<p><b>OCTAVO.</b> Se declara la invalidez de los artículos 245, párrafo primero, 246, 515, fracción III, y 639, párrafo segundo, en la porción normativa que dice “y dentro del horario oficial de labores del Instituto Electoral del Estado de Campeche”, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, en términos de los apartados XIII, XV y XVI de la presente sentencia, declaraciones de invalidez que surtirán sus efectos con motivo de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Campeche.</p>	<p>Se aprobó por unanimidad de diez votos respecto de declarar invalidez de los artículos 245, párrafo primero, 246 y 639 párrafo segundo de la Ley.                  Se aprobó por unanimidad de diez votos respecto de la invalidez del artículo 515, fracción III de la Ley.</p>

En este asunto se presentaron dos votos concurrentes, y ambos fueron anexados a la sentencia de mérito; estos votos son del tenor siguiente:

El primero formulado por el ministro José Ramón Cossío Díaz, en el cual disiente en cuanto al análisis del artículo 245, que se refiere a regulaciones del Servicio Profesional Electoral, y considera que se debió declarar la nulidad de todo el artículo y no solo de su primer párrafo, ya

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

que, en su consideración, todo el artículo implica una invasión de competencias que solo están reservadas para el Instituto Nacional Electoral.

El segundo voto concurrente fue presentado por el ministro José Fernando Franco González, en el cual señala que si bien coincide en la inconstitucionalidad de la fracción III del artículo 515 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo hace por motivos distintos a los de la mayoría, toda vez que los votos que recibieran los partidos en las boletas en las cuales aparezca el rubro “No registro candidatos” no debieran ser considerados nulos, es decir, que estos votos tuvieran valor y se contabilizaran respecto de la distribución de curules por la vía de representación proporcional, esto ya que en su consideración, no contraviene algún principio constitucional, y sí podría ser considerado como parte de la libertad configurativa de las legislaturas estatales.

La sentencia fue publicada en el Diario oficial de la Federación el 16 de febrero de 2015.

### IV. CONCLUSIONES

En este ensayo se presentó el análisis de la acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014 que fue promovida en contra del decreto por el cual se reformó la Constitución Política del Estado de Campeche, y la emisión de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, en vísperas del proceso electoral del 2015.

Todas aquellas porciones normativas que fueron consideradas inconstitucionales y que se impugnaron, fueron debidamente analizadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es la autoridad que tiene encomendada la función de resolver las acciones inconstitucionalidad que se presenten en contra de las leyes, por considerarse que vulneran disposiciones contenidas en el orden constitucional o convencional.

Fue relevante el sentido de la sentencia emitida, ya que se dejaron sin efecto diversas disposiciones normativas, que efectivamente resultaban contrarias al orden constitucional, pero que además, al momento de ser aplicadas por la autoridad correspondiente, ya sea jurisdiccional o administrativa, hubieran implicado una lesión o menoscabo a los derechos de partidos políticos, o de quienes ostentaran una candidatura, candidatura independiente, o de la ciudadanía y con ello, se vería lesionada en su conjunto la sociedad, al no contar con leyes electorales que garanticen los principios rectores de la función electoral, certeza, imparcialidad, independencia, máxima publicidad y legalidad.

Para la procedencia de una acción de inconstitucionalidad, uno de los requisitos es que sea aprobado por lo menos por ocho ministros, no alcanzar este margen de votación, implica que se desestima la acción y contenido presentados, como ocurrió en el presente caso, en el

que se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 553, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, ya que ese análisis sólo alcanzó siete votos de los ministros.

Con esta acción de inconstitucionalidad, quedó debidamente integrado el contenido del Decreto 136 por el cual se reformaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Campeche, y el Decreto 154 por el cual se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

La posibilidad de contar con un mecanismo que permita la integridad del sistema normativo es lo que da sustento a la existencia de las acciones de inconstitucionalidad, introducidas en nuestra Carta Magna desde 1994, al modificarse el artículo 105 y conceder a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de conocer en única instancia, tanto de las acciones de constitucionalidad como de las controversias constitucionales.

La figura de la acción de constitucionalidad, como medio de control, permite el aseguramiento de que toda norma emitida dentro del sistema jurídico mexicano, contemple y asegure el pleno respeto y ejercicio de los derechos humanos, y que, además, sea consistente con la norma fundamental, que da cohesión a todo el sistema, no solo en tratándose del derecho interno, sino también, apegándose a la convencionalidad, respetando todos los tratados y convenciones que el Estado mexicano haya ratificado.

La certeza del orden jurídico mediante la impugnación de una norma abstracta, es decir, de una norma que no se ha aplicado al caso concreto, podría considerarse como una defensa de todo el sistema para todos los destinatarios, ya que el resultado puede consistir en la declaración de invalidez de la norma, es decir, que esa norma dejará de ser parte integrante del sistema normativo y por tanto, nunca será aplicada a ningún caso concreto.

Esta sentencia además de emitir una disposición vinculante para las autoridades electorales, tanto jurisdiccionales como administrativas, también otorga certeza a todo el entramado legal, ya que lo controvertido, después de haber pasado por el tamiz revisor del más Alto Tribunal de nuestro país, adquiere un carácter definitivo e integral en el sistema jurídico electoral mexicano, procurando el pleno respeto a los derechos humanos y sobre todo la equidad en la contienda electoral.

## V. REFERENCIAS

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 51/2014. Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=25908&Clase=DetalleTesisEjecutorias#>.

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

DECRETO 139, Disponible en: [http://www.ieec.org.mx/Documentacion/Leyes/Cons\\_Pol\\_Mat\\_Electoral.pdf](http://www.ieec.org.mx/Documentacion/Leyes/Cons_Pol_Mat_Electoral.pdf).

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014).

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. (2015). REFORMA POLÍTICA, ELECTORAL [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_REFORMA\\_POLITICA\\_ELECTORAL.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf).

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche. Disponible en: [http://www.ieec.org.mx/transparencia/doctos/art74/i/leyes/local/ley\\_de\\_instituciones\\_y\\_procedimientos\\_electorales.pdf](http://www.ieec.org.mx/transparencia/doctos/art74/i/leyes/local/ley_de_instituciones_y_procedimientos_electorales.pdf).

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf).

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_190118.pdf).

Ley General de Partidos Políticos. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_130815.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf).



# LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES Y SU CONVENCIONALIDAD EN LAS SENTENCIAS EN MATERIA ELECTORAL. ANÁLISIS DE CASO: EXPEDIENTE SG-JDC-11248/2015

Independent candidacies and their conventionality  
in judgments in electoral matters. Case analysis:  
File number: SG-JDC-11248/2015

Paulo César González Campos<sup>1</sup>

Recepción: 15 de noviembre de 2019  
Aceptación: 28 de noviembre de 2019  
Pp: 95-108



**Sumario:** I. Introducción; II. Marco conceptual. Candidaturas Independientes; III. Análisis de Caso. Expediente SG-JDC-11248/2015; IV. Análisis de Convencionalidad. Expediente SG-JDC-11248/2015; V. Conclusión; VI. Referencias Bibliográficas.

## Resumen

La cancelación del registro como candidata independiente a Presidenta del municipio de Mulegé por parte del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, fundamentado en su artículo 196 de la Ley Electoral de Baja California Sur, se contrapone a lo señalado en la Comisión Europea

1 Doctorando en Derecho Electoral, en el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Maestro en Alta Dirección e Inteligencia Estratégica. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Campeche. Actualmente es Jefe de Departamento de Recursos Humanos del Instituto Electoral del Estado de Campeche. Correo electrónico: paulo.gonzalez@hotmail.com; recursos.humanos@ieec.org.mx

## ENSAYOS

Las candidaturas independientes y su convencionalidad en las sentencias en materia electoral.  
Análisis de caso: Expediente SG-JDC-11248/2015

para la Democracia a través del Derecho, también conocida como Comisión de Venecia, del cual México es parte desde el 03 de febrero de 2010 (TEPJE, 2014).

La sentencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, con número de Expediente SG-JDC-11248/2015, promovido por María Herlinda Torrez Gutiérrez, contra el acuerdo CG/0070-MAYO-2015, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, mediante el cual se le canceló el registro como candidata independiente a presidenta del municipio de Mulegé en esa entidad, es un ejemplo del alcance del Control de Convencionalidad y su contribución a la progresividad en el derecho electoral.

### Palabras claves

Candidaturas Independientes. Control de Convencionalidad. Caso Jorge Castañeda. Principio de Progresividad. Porcentaje de apoyo ciudadano.

### Abstract

*The cancellation of the registration as an independent candidate for President of the municipality of Mulegé on behalf of the Electoral Institute of Baja California Sur, based on its article 196 of the Electoral Law of Baja California Sur, is contrary to the provisions of the European Commission for Democracy through Law, also known as the Venice Commission, of which Mexico has been a part since February 3, 2010 (TEPJE, 2014).*

*The judgment of the Protection of the Citizen's Political-Electoral Rights trial, with File number SG-JDC-11248/2015, promoted by María Herlinda Torrez Gutiérrez, against the agreement CG / 0070-MAYO-2015, issued by the Council General of the Electoral Institute of Baja California Sur, through which the registration as an independent candidate for president of the municipality of Mulegé in that entity was canceled, is an example of the scope of Conventionality Control and its contribution to progressivity in electoral law .*

### Keywords

*Independent candidacies. Conventionality control. Jorge Castaneda's case. Principle of Progressivity. Percentage of citizen support.*

## I. INTRODUCCIÓN

**E**n la actualidad, podemos ver que en México, se está buscando una alternativa distinta a los partidos políticos para acceder a los cargos de elección popular, esto, lo podemos observar a través de las reformas político electorales que se han realizado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes secundarias.

El antecedente más cercano y célebre de la aparición de las candidaturas independientes es el caso Jorge Castañeda, quien recurrió a instancias internacionales debido a que las autoridades mexicanas le negaron su registro como candidato a la presidencia de la República. Por este caso, en 2008 la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado mexicano a reformar sus leyes, en un plazo razonable, a fin de que los ciudadanos puedan proteger su derecho a ser electos (Trejo, 2015).

A través de esta sentencia internacional se evidenció que el sistema jurídico mexicano es contrario al derecho a la protección judicial reconocido en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debido a que los individuos se encontraban imposibilitados para defender sus derechos fundamentales de participación democrática frente al legislador; es decir, existía en el ordenamiento jurídico mexicano una “zona de inmunidad” para el control de la constitucionalidad de las normas electorales por los particulares (Eduardo Ferrer MacGregor, Fernando Silva García, 2009).

En 1946, la Ley Electoral Federal, Reglamentaria de los Artículos 36, fracción I, parte final, 60, 74, fracción I, y 97, desapareció las candidaturas independientes al otorgar a los partidos políticos la facultad de registro de candidaturas. Fue hasta el 23 de mayo de 2014, con la promulgación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando se da cumplimiento al mandato constitucional de reglamentar en la legislación secundaria la figura de las candidaturas independientes (Cortés, 2019).

El objetivo consiste en estudiar la sentencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, con número de Expediente SG-JDC-11248/2015, promovido por María Herlinda Torrez Gutiérrez, contra el acuerdo CG/0070-MAYO-2015, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, mediante el cual se canceló su registro como candidata independiente a presidenta del municipio de Mulegé en esa entidad, para evidenciar cómo a través del control de convencionalidad, se puede modificar o revocar el sentido de una resolución emitida por los Tribunales Electorales o Instituciones Electorales.

## II. MARCO CONCEPTUAL. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

El tema de las candidaturas independientes, no es nuevo en México. En 1918, se publicó en el Diario Oficial la Ley para Elecciones de Poderes Federales, que en su artículo 107 señala “*los candidatos no dependientes de partidos políticos tendrán los mismos derechos conferidos a los candidatos de éstos, siempre que estén apoyados por cincuenta ciudadanos del Distrito que hayan firmado su adhesión voluntaria en acta formal; que tengan un programa político al que deben dar publicidad y que se sujeten a los requisitos prevenidos en las fracciones VII y VII del artículo anterior*” (Claudia Gamboa Montenegro, Sandra Valdés Robledo, 2011).

## ENSAYOS

Las candidaturas independientes y su convencionalidad en las sentencias en materia electoral.  
Análisis de caso: Expediente SG-JDC-11248/2015

Por su parte, el Diccionario Electoral del Instituto Nacional de Estudios Políticos señala simple y llanamente que un candidato independiente es un aspirante a un cargo de elección popular que no está afiliado a un partido político (INEP, s.f.).

De acuerdo con el concepto aportado por Ferreyra (2002), la candidatura independiente “es la nominación para ocupar un cargo electivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política se realiza sin el concurso, ni principal ni complementario, de un partido político” (IIDH, 2017).

Para Alfredo Soto, las candidaturas independientes, son formas de participación ciudadana que ayudan al mejor desarrollo de la vida política y democrática del país, y tienen mayor acercamiento a la sociedad, por lo que pueden tener una opinión pública mejor informada de los problemas que dañan a ese círculo social (Oropeza, 2010).

Roy González Padilla considera como independiente a aquellos actores que no están sujetos a un vínculo partidista y, a su vez, a la independencia como una alternativa de organización para un candidato, esto es, una persona independiente de la maquinaria partidista o un candidato electoral que no se encuentre asociado con ningún partido político en particular (González, 2012).

El Instituto Nacional Electoral (INE), señala que las candidaturas independientes, representan la vía para que ciudadanos y ciudadanas, sin afiliación a algún partido político, puedan contender por cargos de elección popular, de acuerdo con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (<https://www.ine.mx>, 2018).

### CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

El tema del control de convencionalidad, se ha dado en torno al análisis de la relación entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho constitucional. En México, Eduardo Ferrer Mc-Gregor y Sergio García Ramírez, han estudiado el tema con profundidad. De hecho, el concepto control de convencionalidad, fue propuesto por el Doctor Sergio García Ramírez en varios de sus votos razonados siendo juez de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (Fajardo, 2015).

García Ramírez concluye que el control de convencionalidad tiene una doble dimensión: una externa, propia, original y una interna. El control propio, original o externo de convencionalidad recae en el tribunal supranacional llamado a ejercer la confrontación entre actos domésticos y disposiciones convencionales, en su caso, con el propósito de apreciar la compatibilidad entre aquellos y estas -bajo el imperio del Derecho Internacional de los Derechos Humanos-, y resolver la contienda a través de la sentencia declarativa y condenatoria que, en su caso,

corresponda. En definitiva, ese control incumbe, original y oficialmente, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando se trata de examinar casos de los que aquella conoce y a los que aplica normas conforme a su propia competencia material. De ahí que haya aludido a un control propio, original o externo. El control interno de convencionalidad se refiere a la potestad conferida o reconocida a determinados órganos jurisdiccionales para verificar la congruencia entre actos internos con las disposiciones del Derecho Internacional. De esa verificación, que obviamente implica un ejercicio de interpretación, provendrán determinadas consecuencias jurídicas: sustancialmente, la convalidación o la invalidación del acto jurídico doméstico inconsecuente con el ordenamiento internacional. En principio, el proceso lógico de confrontación entre normas nacionales e internacionales no corre solo a cargo de las autoridades jurisdiccionales, sino que puede y debe ser cumplido igualmente por cualquier persona, y ciertamente por cualesquiera autoridades llamadas a promover, respetar, proteger y garantizar, en el espacio de sus atribuciones, los derechos humanos. Esto último destaca en el artículo 1o constitucional, conforme a las novedades incorporadas en ese texto en 2011 (García, 2015).

Eduardo Ferrer Mc-Gregor señala que el control de convencionalidad tiene dos manifestaciones, una de carácter “concentrada” por parte de la Corte Interamericana, en sede internacional; y otra de carácter “difusa” por los jueces nacionales, en sede interna. La primera obedece a las facultades inherentes de la Corte Interamericana al resolver los casos contenciosos sometidos a su consideración, en cuanto guardián e intérprete final de la Convención Americana. Es en realidad un control “concentrado” de convencionalidad, al encomendarse a dicho órgano jurisdiccional la facultad exclusiva de “garantizar al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados” y “reparar las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”; por lo que los Estados “se comprometen a cumplir con la decisión de la Corte en todo caso de que sean partes”. El control de convencionalidad constituye la razón de ser de la Corte Interamericana: realizar un control de compatibilidad entre el acto de violación (en sentido lato) y el Pacto de San José (y sus protocolos adicionales). En caso de violación (sea por acción u omisión), la responsabilidad, el otro tipo de control se denomina de carácter “difuso”, este debe realizarse por los jueces nacionales o domésticos de los Estados que han aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es una nueva manifestación de la constitucionalización del derecho internacional. El “control difuso de convencionalidad” consiste en el deber de los jueces nacionales en realizar un examen de compatibilidad entre las disposiciones y actos internos que tiene que aplicar a un caso concreto, con los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lo anterior implica reconocer la fuerza normativa de tipo convencional, que se extiende a los criterios jurisprudenciales emitidos por el órgano internacional que los interpreta. Este nuevo tipo de control no tiene sustento en la CADH, sino que deriva de la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ferrer, 2010).

## ENSAYOS

Las candidaturas independientes y su convencionalidad en las sentencias en materia electoral.  
Análisis de caso: Expediente SG-JDC-11248/2015

El control de convencionalidad en palabras de las Mtra. Roselía Bustillo Marín, es el mecanismo que se ejerce para verificar que una ley, reglamento o acto de las autoridades del Estado, se ajustan a las normas, los principios y obligaciones de la Convención Americana de Derechos Humanos principalmente, en la que funda la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es una herramienta para el respeto, la garantía y la efectivización de los derechos descritos en la Convención Americana de Derechos Humanos, asimismo es de utilidad para la práctica e inmediata elaboración de un *ius commune* en la región (Bustillo).

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011, ofrece varias novedades importantes, las cuales pueden cambiar de manera profunda la forma de concebir, interpretar y aplicar tales derechos en México. Una de esas novedades es la obligación del Estado mexicano (en todos sus niveles de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De esta forma queda claro que todo derecho humano “reconocido” por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas. Las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos deberán cumplirse a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos (Carbonell, 2012).

### PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD

El principio de progresividad surge en el derecho internacional, y tiene entre sus primeros antecedentes al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y a la Convención Interamericana de Derechos Humanos (1969). El principio de progresividad es un principio interpretativo que establece que los derechos no pueden disminuir, por lo cual, al solo poder aumentar, progresan gradualmente. Es importante notar que la naturaleza de este principio depende del ámbito en el que esté incorporado y de la actividad para la que se aplique (Mancilla, 2015).

El principio de progresividad de derechos humanos implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible. El principio de progresividad se ha relacionado particularmente con los derechos económicos, sociales y culturales, pero aplica también para los civiles y políticos, procurando por todos los medios posibles su satisfacción en cada momento. Este principio se relaciona de forma estrecha con la prohibición de retrocesos o marchas atrás injustificadas a los niveles de cumplimiento alcanzados, la “no regresividad” en la protección y garantía de derechos humanos (CNDH, 2018).

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México señalan que este principio puede explicarse con la siguiente frase: “siempre caminar hacia adelante y nunca retroceder”. En materia de derechos humanos, se debe entender como una obligación del Estado, asegurar el progreso en el desarrollo de los derechos humanos; es, al mismo tiempo, una prohibición para que no se retroceda en la protección de tus derechos. El Estado, debe ampliar el catálogo de derechos humanos, brindar las condiciones más óptimas de goce y ejercicio y no disminuir los niveles de satisfacción alcanzados (CNDH, INEHRM, 2015).

### III. ANÁLISIS DE CASO. EXPEDIENTE SG-JDC-11248/2015

A continuación, se aportarán datos en forma de resumen de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, del acuerdo CG/0070-MAYO-2015, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur y del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano marcado con el número de expediente SG-JDC-11248/2015 de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con jurisdicción en la Primera Circunscripción Plurinominal con sede en Guadalajara.

#### LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR (IEEBCS, 2019)

La Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en su artículo 190, señala que los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular, deberán hacerlo del conocimiento del Instituto (Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur) por escrito en el formato que éste determine.

La manifestación de intención, se realizará a partir del día siguiente al en que se emita la convocatoria y hasta que dé inicio el período para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, durante los procesos electorales en que se renueven los Poderes Ejecutivo, Legislativo e integrantes de los Ayuntamientos.

Los aspirantes a cargos de Ayuntamiento, presentarán la manifestación de intención ante el Consejo Municipal que corresponda. Una vez hecha la comunicación y recibida la constancia respectiva, los ciudadanos adquirirán la calidad de aspirantes.

El artículo 192, indica que a partir del siguiente día de la fecha en que se obtenga la calidad de aspirante, se podrán realizar los actos tendentes a recabar en los formatos foliados específicos que, para ese fin disponga y provea el Consejo General, el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por los medios diversos a la radio y la televisión, siempre que los mismos no constituyan actos anticipados de campaña. Para ello, contarán con sesenta días para realizar los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano.

## ENSAYOS

Las candidaturas independientes y su convencionalidad en las sentencias en materia electoral.  
Análisis de caso: Expediente SG-JDC-11248/2015

Para los integrantes de Ayuntamientos, el artículo 196, establece que la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 5% de la lista nominal de electores correspondiente a la circunscripción territorial del municipio que corresponda, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

### ACUERDO CG/0070-MAYO-2015 (IEEBCS, 2015)

En los antecedentes del Acuerdo CG-0070-MYO-2015, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, se constata que mediante oficio número INE/RFE/1432/14, se notificó al Instituto, los resultados del corte del Listado Nominal del Estado de Baja California Sur, al treinta y uno de agosto de dos mil catorce.

También, se señala que mediante Acuerdo CG-0023-2014, se aprobaron las reglas de operación para candidaturas independientes en el Estado de Baja California Sur, así como el modelo único de estatutos que se deberá observar al crear la persona moral constituida en asociación civil, para el proceso Electoral Local 2014- 2015.

En relación con la fecha límite para la presentación de cédulas de apoyo ciudadano, se modificó mediante resolutivos del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur. De igual forma, se determinó que los formatos de las cédulas de apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes, no tendrán que ir obligatoriamente acompañados con copia de la credencial para votar vigente de los ciudadanos que externen su apoyo a los mismos.

La presentación de registro, la realizó la C. María Herlinda Torrez Gutiérrez, el 28 de marzo de 2015, en su calidad de aspirante a Candidata Independiente, su solicitud de registro al cargo de Integrante del Ayuntamiento de Mulegé del Estado de Baja California Sur, se aprobó mediante acuerdo número CME-MULEGÉ-006-ABRIL-2015 de 04 de abril de 2015.

El resultado de la verificación a las firmas de apoyo ciudadano, se le presentó a la C. María Herlinda Torrez Gutiérrez el 25 de abril y se le concedió un plazo de 48 horas para que manifestara lo que a su derecho correspondiera. No realizó observación alguna.

El dictamen de cancelación de registro como Candidata Independiente de la C. María Herlinda Torrez Gutiérrez, lo aprobó la Comisión de Partidos Políticos, Registro y Prerrogativas, el 03 de mayo de 2015.

El motivo de la cancelación de registro, lo encontramos en el segundo considerando del acuerdo, al respecto señala el Instituto que la C. María Herlinda Torrez Gutiérrez, no acredita el 5%



(1,822 firmas de ciudadanos) de apoyo ciudadano que señala el artículo 196 de Ley Electoral del Estado de Baja California Sur para el municipio de Mulegé. Únicamente acreditó el apoyo de 1,250 ciudadanos, es decir el 3.43% del listado nominal con corte al 31 de agosto de 2014.

En ese mismo considerando, se hace mención que el Consejo Municipal de Mulegé, otorgó el registro a la C. María Herlinda Torrez Gutiérrez, bajo reserva, aplicando el principio *pro persona*, se le permitió iniciar campaña electoral, sin trastocar sus derechos políticos electorales por situaciones ajenas a su actuar, esperando los resultados de la verificación del apoyo ciudadano por parte del Instituto Nacional Electoral.

#### JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO. EXPEDIENTE SG-JDC-11248/2015 (T.E, 2015)

El trece de mayo de dos mil quince, la C. María Herlinda Torrez Gutiérrez, inconforme con la decisión del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur promovió vía *per saltum* en la oficialía de partes del Instituto un juicio ciudadano. El diecisiete de mayo, la Secretaria Ejecutiva, remitió la demanda del presente juicio junto el respectivo informe circunstanciado y demás documentación relativa a su tramitación.

Por acuerdo de diecinueve de mayo siguiente, la Magistrada Presidenta de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup>, ordenó la integración del expediente SG-JDC-11248/2015 y lo turnó a la ponencia del Magistrado Instructor, quien mediante proveído de veintidós de mayo de la misma anualidad, radicó el expediente para su sustanciación y al considerarse colmados los requisitos legales procedió a la admisión la demanda del juicio.

Por su parte, la C. María Herlinda Torrez Gutiérrez solicitó al Tribunal conozca *per saltum* del presente juicio ya que a su juicio el agotamiento de los medios de impugnación locales se traduciría en la merma de los derechos debatidos, ello porque el inicio de las campañas en aquella entidad ocurrió desde el pasado cinco de abril, lo cual pone de relieve la urgencia para que sea ese órgano jurisdiccional quien conozca de la cancelación de su registro como candidata independiente al cargo de presidenta municipal. En el caso se justificó la excepción al principio de definitividad en el agotamiento de la instancia local, y consecuentemente, fue procedente conocer *per saltum*.

Al respecto, el Tribunal consideró que la norma en estudio no colma el requisito de necesidad o intervención mínima, porque si bien los ciudadanos que pretendan ser registrados como independientes, deben demostrar que cuentan con respaldo ciudadano, la cantidad decretada

2 En adelante Sala Guadalajara.

## ENSAYOS

Las candidaturas independientes y su convencionalidad en las sentencias en materia electoral.  
Análisis de caso: Expediente SG-JDC-11248/2015

en el artículo 196 no describe una intervención mínima, ya que existen otros parámetros menos gravosos que colman la finalidad que la restricción persigue.

Sobre este tema nuestro Máximo Tribunal razonó al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, que el porcentaje se relaciona con el número de apoyos o respaldos que debe reunir un candidato independiente para demostrar que cuenta con una popularidad aceptable entre la ciudadanía, a partir de la cual participa en la contienda con una mínima eficiencia competitiva frente a los demás partidos políticos, de forma que se justifique que, en su oportunidad, se le otorguen los recursos públicos necesarios para el desarrollo de la campaña respectiva.

En ese tenor, al exigir a quien pretenda contender como candidato independiente en una elección popular parámetros de apoyo ciudadano o respaldo social, estos deben ser los mínimos que justifiquen, entre otras cosas, el acceso a prerrogativas, además de generar condiciones de equidad en la contienda, ya que de la misma forma en que se exige a los partidos políticos cierto número de militantes para constituirse, al candidato independiente se le piden determinado número de apoyos con el objetivo, en ambas situaciones, que en los comicios organizados con recursos públicos participen contendientes que posean una determinada fuerza electoral.

En este punto resulta orientador como estándar internacional lo establecido por el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, adoptado por el Consejo para las Elecciones Democráticas y la Comisión de Venecia, donde aprobó dentro de sus directrices en su 51a. reunión plenaria, en el sentido de que, tratándose de la presentación de candidaturas individuales, la ley no debería exigir firmas de más del 1% del electorado de la circunscripción en cuestión.

De esta manera, la Sala Guadalajara estimó que, en el Estado de Baja California Sur, el exigir cédulas de respaldo con la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 5% de la lista nominal de electores correspondiente a la circunscripción territorial del distrito electoral que corresponda, resulta una cantidad desproporcionada para que un ciudadano pueda demostrar que cuenta con una popularidad aceptable entre la ciudadanía, además de un grado de representatividad suficiente con la cual pueda contender en un proceso comicial de manera equitativa, ello porque tales finalidades pueden ser alcanzables mediante una cantidad porcentual menos gravosa.

En efecto, las candidaturas independientes fueron implementadas en el derecho electoral mexicano mediante la reforma constitucional publicada en Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, imponiendo en su artículo transitorio tercero que los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberían realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

En ese orden de ideas, le asiste la razón a la actora al señalar que, al realizar un examen de proporcionalidad y necesidad de requisito en estudio, se advierte que el parámetro optado por el legislador de aquella entidad —cinco por ciento del padrón electoral de los respectivos municipios— constituye un criterio gravoso al derecho humano de ser votado en su vertiente ciudadana.

En ese tenor, al resultar fundado el agravio relacionado con la inconstitucionalidad del artículo 196 de la Ley Electoral de Baja California Sur, por resultar desproporcionado con su finalidad, en consecuencia, la Sala Guadalajara estimó procedente su inaplicación al caso concreto.

En ese sentido, el veintitrés de mayo de dos mil quince, la Sala Guadalajara, resolvió revocar el acuerdo CG/0070-MAYO-2015, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, mediante el cual se canceló su registro como candidata independiente a presidenta del municipio de Mulegé en esa entidad.

La sentencia dejó sin efectos la cancelación del registro de la ciudadana María Herlinda Torrez Gutiérrez y la planilla de la cual forma parte. Se ordenó al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur realice las acciones conducentes a fin de cumplimentar lo ordenado en el fallo. Además de lo anterior, se le ordenó realice los actos necesarios que garanticen la inclusión en las boletas electorales de la actora y la planilla que conforma, y si éstas ya estuvieran impresas procedan a su reimpresión por lo que toca a esa elección.

#### **IV. ANÁLISIS DE CONVENCIONALIDAD. EXPEDIENTE SG-JDC-11248/2015**

El control de convencionalidad aplicado en esta sentencia, es un ejemplo de la importancia que tiene la protección de los derechos humanos para las autoridades jurisdiccionales.

En el cuerpo del acuerdo CG/0070-MAYO-2015, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, se puede apreciar que si hay conocimiento de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011, ya que justificó el registro de la C. María Herlinda Torrez Gutiérrez como candidata independiente bajo reserva del resultado que arroje la verificación del apoyo ciudadano por parte del INE, apegada al principio *pro persona*, toda vez que el resultado de la mencionada verificación, se iba a conocer posterior a la sesión de registro de candidatos, por ello resulta contradictorio que el principio no se ampliara para aplicarlo también en la calificación del apoyo ciudadano, ya que el estado Mexicano es parte de la Comisión de Venecia desde el 03 de febrero de 2010 y se adoptó el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, en ella, se señala que tratándose de la presentación de candidaturas individuales, la ley no debería exigir firmas de más del 1% del electorado de la circunscripción en cuestión.

## ENSAYOS

Las candidaturas independientes y su convencionalidad en las sentencias en materia electoral.  
Análisis de caso: Expediente SG-JDC-11248/2015

En el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano marcado con el número de expediente SG-JDC-11248/2015, la Sala Guadalajara, encontró que el porcentaje impuesto por el legislador en el artículo 196 de La ley Electoral del Estado de Baja California Sur, trasgrede el derecho fundamental de los ciudadanos a postularse de manera independiente a un cargo de elección popular, ya que prácticamente le requiere a un candidato independiente, que obtenga más adeptos que para el registro de un partido político estatal y supera el porcentaje mínimo de votación para que éstos conserven su registro y además está por encima del porcentaje que dichos institutos (partidos políticos) deben alcanzar para tener derecho a la asignación de diputados y regidores de representación proporcional.

Comparto la postura de los magistrados de la Sala Guadalajara, cuando señalan que el porcentaje de respaldos debe estar encaminado a constatar, con algún grado razonable de certeza, que los aspirantes a ser registrados como candidatos independientes tienen un grado de representatividad suficiente, que les permitirá participar en condiciones de equidad dentro de la contienda electoral y no ser un obstáculo para participar.

El resultado encuadra perfectamente en el principio de progresividad previsto en el artículo 1º. Constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. Hoy, todos los órganos electorales estatales, tienen la obligación de aplicar lo señalado en la Comisión de Venecia en su 51ª reunión, en caso de encontrarse con un caso similar, sin temor de haber cometido una falta. El mismo principio señala que una vez obtenido un beneficio o ampliado el alcance de un derecho, el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente (SCJN, 2017).

## V. CONCLUSIÓN

El tema de las candidaturas independientes en México, es de suma importancia. Hoy, son una herramienta para todos aquellos que quieren contender por un cargo de elección popular público federal, estatal o municipal.

No debe pasar desapercibido, el antecedente del caso Jorge Castañeda, pues la intención de participar de manera independiente a la Presidencia de la República, trajo consigo la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la cual se obligó al Estado Mexicano a armonizar la Constitución y las leyes secundarias que otorgaban a los partidos políticos con registro, la exclusividad de postular candidatos para los cargos de elección popular. Debe ser un referente para el ciudadano que tenga aspiraciones de contender de manera independiente a algún cargo de elección popular y también para las instituciones responsables de organizar las elecciones estatales. Sin dejar de mencionar los diversos antecedentes que existen en el país, con relación al porcentaje de apoyo ciudadano en las candidaturas independientes.

Cabe resaltar que en el estado de San Francisco de Campeche, el porcentaje de apoyo ciudadano requerido para ser candidato independiente debe ser del 2% para gobernador y 3% para Diputados de Mayoría Relativa, planilla de ayuntamientos y juntas municipales, y a la fecha, no se tiene conocimiento de alguna propuesta de reforma del legislador que intente modificar la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado en ese sentido.

Es por ello, que resulta de gran trascendencia el principio de equidad para los candidatos independientes, en el sentido de que el porcentaje de respaldo ciudadano debe estar encaminado a constatar una representatividad suficiente y no ser un obstáculo para participar, es por ello que el 1% de apoyo ciudadano, fortalece el sistema democrático de nuestro país, sustentado en el principio de progresividad donde los derechos no se pueden disminuir, solo aumentar y progresar gradualmente, lo que conlleva que los ciudadanos con aspiraciones independientes se preparen cada Proceso Electoral para ser mejores ciudadanos ostentando un cargo de elección popular.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bustillo, R. B. (s.f.). Obtenido de [https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Control\\_de\\_Convencionalidad.pdf](https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Control_de_Convencionalidad.pdf).
- Carbonell, M. (06 de septiembre de 2012). Obtenido de <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>.
- Claudia Gamboa Montenegro, Sandra Valdés Robledo. (abril de 2011). *Candidaturas Independientes. Estudio Conceptual, de Antecedentes, Jurisprudencia, Iniciativas Presentadas en la LX y LXI legislaturas, de Derecho Comparado y Opiniones Especializadas*. México D.F.: Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas.
- CNDH. (2018). *Los Principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad de los Derechos Humanos*. CNDH.
- CNDH, INEHRM. (2015). *Derechos Humanos en el Artículo 1o. Constitucional: Obligaciones, Principios y Tratados*. México: Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cortés, D. C. (2019). *Las Candidaturas independientes y el proceso de democratización en México. Estudio comparado de tres municipios quintanarroenses*. México: Editorial TEPJF.
- Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Fernando Silva García. (2009). Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/9.pdf>.
- Fajardo, Z. A. (2015). *Control de Convencionalidad. Fundamentos y Alcance. Especial Referencia a México*. México: CNDH.
- Ferrer, E. F.-G. (2010). Recuperado el 10 de diciembre de 2019, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3033/14.pdf>.
- García, S. G. (2015). Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4893/4.pdf>.

## ENSAYOS

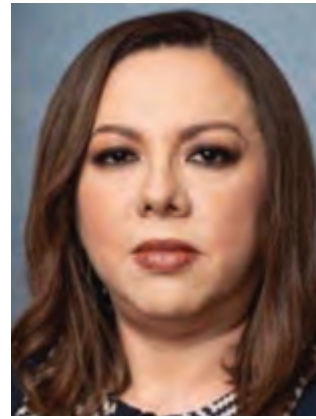
Las candidaturas independientes y su convencionalidad en las sentencias en materia electoral.  
Análisis de caso: Expediente SG-JDC-11248/2015

- González, R. G. (2012). Candidaturas Independientes: ente el individualismo del mexiquense y la endogamia de sus élites políticas. (IEEM, Ed.) *Apuntes Electorales* (52), 83-108.
- <https://www.ine.mx>. (2018). Obtenido de <https://www.ine.mx/candidaturasindependientes/>.
- IEEBCS. (2015). Obtenido de [https://ieebcs.org.mx/documentos/legislacion/Ley\\_Electoral\\_BCS\\_BOGE\\_20-04-2019.pdf](https://ieebcs.org.mx/documentos/legislacion/Ley_Electoral_BCS_BOGE_20-04-2019.pdf).
- IEEBCS. (2019). Obtenido de [https://ieebcs.org.mx/documentos/legislacion/Ley\\_Electoral\\_BCS\\_BOGE\\_20-04-2019.pdf](https://ieebcs.org.mx/documentos/legislacion/Ley_Electoral_BCS_BOGE_20-04-2019.pdf).
- IIDH, I. I. (2017). *Dirección Electoral, Tomo I*. San José , Costa Rica: IIDH/CAPEL/TEPJF.
- INEP, I. N. (s.f.). *Instituto Nacional de Estudios Políticos*. Obtenido de Instituto Nacional de Estudios Políticos.
- Mancilla, R. G. (2015). El Principio de Progresividad en el ordenamiento Constitucional Mexicano. *Cuestiones Constitucionales* (33), 81-103.
- Oropeza, M. G. (2010). Obtenido de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/sufragio/article/download/22158/19752>.
- SCJN. (2017). Obtenido de <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2015305&Clase=DetalleSemenarioBL>.
- T. E. (2015). Obtenido de <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/guadalajara/SG-JDC-11248-2015.pdf>.
- TEPJF. (2014). *Comisión de Venecia 2009 - 2013, Informe Ejecutivo*. México, D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Trejo, E. A. (junio de 2015). Origen y balance de las candidaturas independientes. México, D.F.: CESOP.

# PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, RUMBO A LA PARIDAD FLEXIBLE. EXPEDIENTES SUP-REC-1150/2018 Y SUP-JDC-1282/2019

Protection of people with disabilities, towards  
flexible parity. Files SUP-REC-1150/2018 and  
SUP-JDC-1282/2019

Ingrid Renée Pérez Campos<sup>1</sup>



Recepción: 15 de noviembre de 2019  
Aceptación: 28 de noviembre de 2019  
Pp: 109-123

**Sumario:** I. Introducción; II. La paridad “flexible” en favor de grupos en desventaja (SUP-REC-1150/2018); III. Protección convencional de las personas con discapacidad (SUP-JDC-1282/2019); IV. Conclusión; V. Bibliografía.

<sup>1</sup> Doctoranda en Derecho Electoral, en el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Maestra en Derecho Electoral en el Instituto Prisciliano Sánchez, del otrora Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Licenciada en Derecho, egresada con Mención Honorífica de la Facultad de Derecho “Dr. Alberto Trueba Urbina” de la Universidad Autónoma de Campeche. Cuenta con Especialidad en Justicia Electoral impartida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente es Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Campeche. Correo electrónico: ingridrpc@yahoo.com.mx; iperez@ieec.org.mx.

## ENSAYOS

Protección de las personas con discapacidad, rumbo a la paridad flexible. Expedientes SUP-REC-1150/2018 y SUP-JDC-1282/2019

### Resumen

La reforma a nuestra Carta Magna del año dos mil once, en materia de derechos humanos marcó una nueva etapa del Estado Mexicano en todos los ámbitos, al establecer la obligación de las autoridades a todo nivel de respetar, proteger y garantizar los derechos en esta materia de las y los mexicanos. A partir de ello, en ese mismo año, fueron emitidos criterios jurisdiccionales importantes como lo es el dictado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso Radilla.

En el ámbito electoral, ello no ha sido la excepción, especial relevancia han tenido las sentencias dictadas por los Tribunales Electorales, en las que se han establecido medidas compensatorias respecto a grupos vulnerables como lo son las personas con discapacidad cuya inclusión ha dado lugar a la protección de sus derechos político-electorales, marcando un nuevo camino de igualdad en la justicia electoral.

### Palabras claves

Discapacidad. Inclusión. Medidas Compensatorias. Grupos vulnerables. Paridad Flexible.

### Abstract

*The reform of our Magna Carta of the year two thousand and eleven, in the field of human rights marked a new stage for the Mexican State in all areas, by establishing the obligation of the authorities at all levels to respect, protect and guarantee rights of the Mexicans in this area. As a result, in that same year, important jurisdictional criteria were issued, such as the one issued by the Supreme Court of Justice of the Nation in the Radilla case.*

*In the electoral field, this has not been the exception, especially relevant have been the sentences handed down by the Electoral Courts, in which compensatory measures have been established with respect to vulnerable groups such as people with disabilities whose inclusion has led to the protection of their political-electoral rights, marking a new path of equality in electoral justice.*

### Keywords

*Disability. Inclusion. Compensatory measurements. Vulnerable groups. Flexible parity.*

## I. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo aborda el estudio realizado en sentencias dictadas con convencionalidad, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los expedientes SUP-REC-1150/2018 y SUP-JDC-1282/2019 al abordar una temática relativa a la protección de las personas con discapacidad. Aunque resolvieron problemáticas planteadas desde diversas ópticas, la primera de las resoluciones es la relativa al



acceso de las personas con discapacidad a cargos de elección popular, impugnada por una persona del género masculino con discapacidad para acceder a una diputación por el principio de representación proporcional, impugnando el procedimiento de asignación, en virtud de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación de las Personas con Discapacidad. Y la segunda resolución dictada en el año 2019, es referente de igual forma, a la protección del citado grupo vulnerable, pero atendiendo un asunto respecto a una omisión legislativa del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo en relación al establecimiento de medidas afirmativas y cuotas para personas con discapacidad.

Por lo que, la intención del presente ensayo, es visibilizar la importancia de las resoluciones dictadas con el pleno respeto de la protección de los derechos y la aplicación de instrumentos normativos nacionales e internacionales por parte de las autoridades encargadas de impartir justicia en materia electoral, para proteger el acceso a los cargos públicos de las personas con discapacidad, evidenciando la posibilidad de colisión de derechos de los grupos históricamente marginados, como el de las mujeres, indígenas, transgénero y personas con discapacidad.

## **II. LA PARIDAD “FLEXIBLE” EN FAVOR DE GRUPOS EN DESVENTAJA (SUP-REC-1150/2018)**

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió el 6 de septiembre de 2018, el expediente SUP-REC-1150/2018 por el cual revocó la resolución dictada por la Sala Regional Monterrey, que fue impugnada por el candidato a diputado local Pedro Martínez Flores quien hizo valer su condición como persona con discapacidad.

### **a) Litis**

La Litis, del asunto versó en que el actor Pedro Martínez Flores quien alegó ser una persona con discapacidad, presentó el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos del Ciudadano ante el Tribunal Electoral del Estado, impugnando la asignación de diputaciones de representación proporcional realizada por el Consejo General de Instituto Electoral de Zacatecas que privilegió, por respeto al principio de paridad y género, a una fórmula encabezada por mujeres del Partido Acción Nacional, razón por la cual, determinó no asignar la diputación correspondiente a la fórmula registrada en primer lugar de la lista por ser de género masculino, la cual estaba integrada por los ciudadanos Pedro Martínez Flores como propietario y Guillermo Suárez del Real como suplente, ambos del Partido Acción Nacional.

El Tribunal Electoral resolvió, modificando la asignación de diputaciones para revocar la otorgada por el resto mayor al Partido de la Revolución Democrática para proporcionársela al Partido Morena; situación que fue recurrida ante la Sala Monterrey la cual dictó sentencia en el expediente SM-JDC-707/2018 y sus acumulados, en el sentido de revocar la resolución del

## ENSAYOS

Protección de las personas con discapacidad, rumbo a la paridad flexible. Expedientes SUP-REC-1150/2018 y SUP-JDC-1282/2019

Tribunal Electoral Local, advirtiendo que el congreso se integraría por 18 hombres y 12 mujeres, por lo que determinó en plenitud de jurisdicción integrar el Congreso de manera paritaria, por lo que fue necesario hacer los ajustes para tener 15 hombres y 15 mujeres. Inicialmente la Sala regional consideró respetar el orden de la lista de cada partido político, sin embargo, al no lograr una integración paritaria determinó que la sustitución debía recaer en los candidatos asignados cuyo partido tuviese el menor porcentaje de votación válida emitida y cuando la sustitución recayera en un partido que hubiese recibido dos curules, se afectaría al ubicado en último lugar de su lista de prelación; por lo que, las dos diputaciones del PAN se decidieron asignar a las fórmulas encabezadas por mujeres, y no a la fórmula ubicada en el primer lugar de la lista del citado Partido Político encabezada por Pedro Martínez Flores la cual debía ser sustituida por una del género femenino.

Ante esta resolución, el ciudadano Pedro Martínez Flores candidato a diputado local por el principio de representación proporcional presentó Recurso de Reconsideración para controvertirla, alegando ante dicha instancia sustancialmente lo siguiente:

1. Se le había vulnerado su derecho de igualdad sustantiva y de voto pasivo en virtud de que se omitió realizar una acción afirmativa a su favor por su condición de discapacidad; y
2. Se omitieron dictar las medidas necesarias para revertir su situación de desventaja por su condición de discapacidad.

### **b) Sentido de la sentencia de la Sala Superior**

Finalmente la Sala Superior al realizar el estudio del caso en el expediente SUP-REC-1150/2018 controvertido, consideró medularmente en su línea argumentativa lo siguiente:

1. El Derecho de las personas con discapacidad; y
2. El Acceso de las personas con discapacidad a cargos de elección popular.

Al analizar los derechos de las personas con discapacidad, resaltó que nuestra Carta Magna en su artículo 1º establece la prohibición de cualquier tipo de discriminación, especialmente la motivada por discapacidad, por lo que se debe de favorecer en todo momento la protección de las personas (*principio pro persona*) a fin de garantizar el disfrute de los derechos humanos. Mencionando que la Ley General de Inclusión asegura el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas con discapacidad, para lo cual se debe garantizar las condiciones de igualdad. Además, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos reitera que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es merecedora de una protección especial, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre;

por lo que es una obligación del Estado generar la igualdad de condiciones, de oportunidades y de participación para garantizar la erradicación de cualquier tipo de limitación. Resaltando que en congruencia con lo anterior es por lo que las autoridades jurisdiccionales electorales están obligadas a adoptar el llamado “modelo de discapacidad social” consistente en asegurar el acceso efectivo de la justicia de las personas con discapacidad, tal y como se estableció en la siguiente Tesis **XXVIII/2018** intitulada:

**PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES TIENEN EL DEBER DE ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN SU EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA DE ACUERDO CON EL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD.-**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 4, 5, 13, y 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; 3 de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y con la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD”, todas las autoridades del Estado, se encuentran obligadas a adoptar las medidas necesarias para garantizar la igualdad sustantiva y estructural, así como la no discriminación de las personas con discapacidad. En términos de lo expuesto, las autoridades jurisdiccionales electorales, deben asegurar el acceso efectivo a la justicia de las personas con discapacidad desde una perspectiva que observe el llamado “modelo social de discapacidad”, con base en el cual se asume que las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son generadas por la falta de servicios que tomen en cuenta y atiendan sus necesidades, a efecto de dotarles, en la mayor medida posible, de elementos y condiciones de accesibilidad que garanticen su autonomía; tales como, la asignación de un asesor jurídico, el acondicionamiento estructural de espacios físicos, el acompañamiento de personas de confianza durante el desarrollo del proceso y la emisión de las resoluciones en formatos accesibles, a partir de audios, videos, traducciones al sistema braille, lengua de señas o cualquier otro que atienda de manera efectiva esa finalidad.

Sexta Época:

Asunto general. SUP-AG-92/2017.—Actor: Dato personal y confidencial.—20 de diciembre de 2017.—Unanimidad de votos.—Ponente: Mónica Aralí Soto Fregoso, en cuya ausencia hizo suyo el proyecto la Magistrada Presidenta Janine M. Otálora Malassis.—Ausente: Mónica Aralí Soto Fregoso.—Secretaria: María Fernanda Sánchez Rubio.

## ENSAYOS

Protección de las personas con discapacidad, rumbo a la paridad flexible. Expedientes SUP-REC-1150/2018 y SUP-JDC-1282/2019

Asunto general. SUP-AG-40/2018 Acuerdo de Sala.—Actor: Roque Alberto Velázquez Galindo.—Autoridad responsable: Partido Encuentro Social.—24 de abril de 2018.—Unanimidad de votos.—Ponente: Janine M. Otálora Malassis.—Secretario: Genaro Escobar Ambriz.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el tres de agosto de dos mil dieciocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 34 y 35.

Argumentando además la Sala Superior que en el marco normativo de Zacatecas, específicamente en su Ley local de Inclusión de las personas con discapacidad, estableció la obligación del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, del Poder Ejecutivo y de los Municipios de garantizar una protección reforzada de las personas con discapacidad protegiendo que esos derechos políticos se gocen en condiciones de igualdad, permitiendo que las personas con discapacidad intervengan en asuntos de carácter político sin ninguna restricción.

Igualmente, la autoridad jurisdiccional ponderó que en el estado de Zacatecas se estableció en el artículo 51 de la Ley local de Inclusión, además de la citada protección reforzada en favor de la postulación de ciudadanos con una discapacidad; la obligación por parte de la autoridad electoral para garantizar en condiciones de igualdad los derechos políticos de las personas con discapacidad acorde con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Inclusión y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación de las Personas con Discapacidad.

Por lo que, atendiendo al principio *pro persona* de estas disposiciones constitucionales y legales se refuerza el sentido de que las mismas son la máxima protección de los derechos políticos de las personas con discapacidad. Atendiendo que la Sala Superior ha potenciado los principios de igualdad entre los hombres y las mujeres, paridad de género, acciones afirmativas en materia indígena, y de identidad de género auto percibida por las personas, en particular de las personas transgénero como grupos vulnerables. En razón de ello consideró que no fue acertada la sentencia dictada por la Sala Regional porque lo hizo respetando solo los parámetros de representatividad de género y debió de haber realizado una ponderación a efecto de que la paridad no implicara una lesión desproporcionada de otros derechos implicados como es el derecho de ser electas de las personas con discapacidad.

La Sala Superior consideró, además que en el caso particular existe una colisión de derechos entre la paridad de género y la protección reforzada del voto pasivo de las personas con discapacidad. Por lo que, ante eso la paridad puede ceder el lugar a un grupo que históricamente

ha estado en desventaja como lo son las personas con discapacidad, lo que se puede sustentar en la llamada “*paridad flexible*”, en razón de la cual se le concedió a la fórmula encabezada por el actor Pedro Martínez Flores una diputación por el principio de representación proporcional en virtud su maximización de sus derechos como persona con discapacidad.

Es pertinente mencionar, que la sentencia fue resuelta por mayoría de votos de los Magistrados integrantes, con un voto particular en contra el cual fue expuesto en el sentido de que el motivo de su disenso, fue en razón de que la composición paritaria del Congreso local no debió de haberse colocado en un plano secundario, en virtud de que a su juicio existían condiciones para cumplir ese mandato constitucional, sin la necesidad de recurrir en la ponderación que se hizo en la resolución en comento.

### **c) Comentarios acerca de la Sentencia (SUP-REC-1150/2018)**

Lo relevante de esta resolución dictada por la Sala Superior, es la protección convencional reforzada que se realizó en favor de los derechos humanos de un candidato a diputado local por ser parte de un grupo vulnerable como lo son las personas con discapacidad, siendo importante el criterio emitido por la citada autoridad jurisdiccional al acuñar a la paridad “flexible” que es la que permite que alguno de los sexos supere al otro, cuando se trate de la representatividad de otro sector de la población en desventaja, lo anterior en cumplimiento de la normatividad legal e internacional de los derechos humanos y de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación de las Personas con Discapacidad.

Además, de que la citada resolución invocó la protección de los derechos humanos respecto de su voto pasivo de las personas con discapacidad, fundamentándola en los siguientes instrumentos internacionales:

- Convención Interamericana para la Eliminación de todas Formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.

### **III. PROTECCIÓN CONVENCIONAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (SUP-JDC-1282/2019)**

Una de las recientes sentencias dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que aplicó en su análisis jurídico el control de la convencionalidad en materia electoral, fue la relativa al expediente SUP-JDC-1282/2019 dictada el 14 de noviembre de 2019, que resolvió la omisión legislativa en que incurrió el Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo al no emitir acciones afirmativas para garantizar a las personas con discapacidad el ejercicio pleno de los derechos político-electorales en condiciones de igualdad.

## ENSAYOS

Protección de las personas con discapacidad, rumbo a la paridad flexible. Expedientes SUP-REC-1150/2018 y SUP-JDC-1282/2019

### a) Antecedentes del litigio

La cadena impugnativa del referido asunto se desarrolló de la siguiente forma:

1. Un ciudadano se inconformó ante el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo para controvertir una omisión legislativa del Congreso del Estado, por no establecer en su legislación acciones afirmativas que garanticen que las personas con discapacidad puedan ser postulados o designados a un cargo público, respetándoles el derecho de la representación política, en igualdad de condiciones.
2. El Tribunal Electoral declaró inexistente la omisión legislativa impugnada por el actor, por lo que para su defensa el actor impugnó dicha resolución mediante la interposición del Juicio para la Protección de los Derechos Políticos del Ciudadano ante la Sala Superior.

### b) Agravios

El actor, José Alfredo Chavarría Rivera consideró que le causaba diversos agravios la determinación del Tribunal Electoral que a su juicio fue equivocada, en razón de que éste determinó:

- Inexistente la omisión legislativa de parte del Congreso porque ya había sido expedida la Ley Integral para las personas con discapacidad del Estado de Hidalgo, considerando que por ello el Estado a través del Congreso dio por cumplida la obligación de garantizar el derecho de las personas a ser votada en igualdad de circunstancias.
- Incorrecta la determinación en el sentido de que no existe una norma que obligue a la implementación de acciones afirmativas que garanticen el derecho de la representación política de las personas con discapacidad mediante la posibilidad de ser postulados como candidatos de elección popular o directa en el Estado de Hidalgo, lo anterior contrario a lo que establecen los artículos 1, 2, y 29 de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

### c) Resolución de la Sala Superior

La Sala Superior ante la problemática del asunto planteada por el actor, debía medularmente estudiar si efectivamente se configuró una omisión legislativa de parte del Congreso del Estado al no implementar las acciones afirmativas a favor de las personas con discapacidad para que pudieran ser electos en condiciones de igualdad.

Para lo cual diseñó una metodología de estudio en la que utilizó el *principio de interpretación* conforme, con la cual llevó a cabo una armonización de los derechos humanos con el bloque

de la constitucionalidad y la convencionalidad, atendiendo al principio pro persona, lo anterior en cumplimiento a lo establecido por el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sintonía con los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que forma parte el Estado.

Ante ello la Sala Superior señaló que efectivamente las omisiones legislativas pueden afectar los derechos humanos así como los principios constitucionales de las elecciones, por lo que para el caso en concreto efectivamente se había actualizado la omisión legislativa del Congreso del Estado de Hidalgo, porque si bien ésta había emitido la Ley Integral para las personas con discapacidad del Estado de Hidalgo, ésta no cumplía con los tratados internacionales ya que fue incompleta pues solo se limitó a establecer que las personas con discapacidad tienen el derecho de votar y desempeñar cargos públicos, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en las leyes de la materia. Explicando que esa ley destaca mecanismos más accesibles para poder ejercer el voto al conferirle al Instituto Electoral del Estado de Hidalgo todos los procedimientos, instalaciones y materiales electorales para hacer posible el sufragio en condiciones de igualdad, en cambio cuando se refiere al derecho de ser electa o electo, solo lo hace en términos formales al vincularlo solo con el cumplimiento previo de los requisitos legales.

Indicando que era obligación del Estado Mexicano diseñar acciones afirmativas para las personas con discapacidad, por lo que el Congreso del Estado debió de haber contemplado su implementación, lo anterior para estar acorde con los siguientes instrumentos internacionales:

- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad.

Y que además, era innegable que a partir de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el 2011 en materia de derechos humanos, se había impuesto la obligación de interpretar las normas de derechos humanos de manera acorde con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo la protección más amplia a los mismos. Lo anterior toda vez, que se incorporó en la Constitución el *principio pro persona*, reconocido en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 5 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Aunado a ello, que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estatuido que se deben interpretar de manera conjunta los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vinculándose los derechos humanos con la citada Carta Magna y los tratados internacionales; además de la Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación; así

## ENSAYOS

Protección de las personas con discapacidad, rumbo a la paridad flexible. Expedientes SUP-REC-1150/2018 y SUP-JDC-1282/2019

como los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de dicho tribunal internacional.

Por lo que, constituye una obligación de las autoridades a todo nivel de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, favoreciendo a las personas con la protección más amplia. En el entendido que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos pero no cuentan con las mismas condiciones de igualdad, toda vez que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que las personas con discapacidad son discriminadas y que es obligación del Estado promover su inclusión por medio de la igualdad de participación en todos los ámbitos, siendo necesaria la adopción de medidas positivas para lograr su inclusión social.

Además, de que tanto la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad establecen los derechos político electorales y el derecho a la igualdad; además que, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos el Estado se encuentra obligado a garantizar el ejercicio de derechos en condiciones de igualdad a partir de las necesidades de los grupos vulnerables.

Porque tal y como se mencionó en el expediente SUP-REC-1150/2018 y en términos de la Tesis XXVII/2016 de rubro "AUTORIDADES ELECTORALES. LA PROPAGANDA INSTITUCIONAL DIRIGIDA A PROMOVER LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA CIUDADANÍA DEBE AMPLIAR LENGUAJE INCLUYENTE EN ARAS DE GARANTIZAR EL PRINCIPIO DE IGUALDAD" el Estado tiene obligación reforzada con las personas con discapacidad, tal y como fue mencionado en el apartado anterior.

Por lo que, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, determina que los Estados se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación de las personas con discapacidad y generar la debida integración en la sociedad.

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha emitido Observaciones Generales, esencialmente en la 1, se recomienda que se garantice el derecho de las personas con discapacidad a presentarse como candidatos a elecciones y ejercer los cargos; en la 7, señala que la participación plena y efectiva entraña la inclusión de las personas con discapacidad y que las legislaciones deben reconocer que las personas con discapacidad puedan ser designadas o elegidas como cualquier otro órgano representativo.

La Sala Superior en su sentencia también mencionó, que durante el proceso electoral 2017-2018 en las elecciones federales y concurrentes, se registraron 61 candidaturas de personas



con discapacidad de las cuales 21 son mujeres y 40 son hombres; además señaló que únicamente se cuenta con el reporte de una senadora con discapacidad motriz electa por el principio de mayoría relativa, integrante de la LXIII Legislatura, así como un diputado con discapacidad visual por el principio de representación proporcional por Hidalgo de la LXIV Legislatura.

Asimismo, dio cuenta que la Corte Interamericana ha observado que las Convenciones señalan que el modelo social para abordar la incapacidad es que ésta además se vincula con los obstáculos con que se encuentran estas personas para poder ejercer sus derechos.

La Sala Superior también manifestó que las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad, son por falta de servicios que tomen en cuenta sus necesidades y que garanticen su autonomía.

Es por ello, que concluyó que conforme a las disposiciones constitucionales y convencionales antes descritas, el Congreso del estado de Hidalgo tenía la obligación de generar las acciones afirmativas que propiciaran la participación político-electoral de las personas con discapacidad. Toda vez que las acciones afirmativas son obligaciones que tiene el Estado para generar medidas temporales y razonables; que tengan como finalidad compensar y revertir los escenarios de desigualdad histórica existentes, tales como el de los géneros; así como también buscan remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación.

La Sala Superior en su Jurisprudencia 43/2014 denominada “ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL” estipuló que el principio de igualdad en su dimensión material constituye un elemento fundamental de todo Estado democrático, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de determinados grupos, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros; por lo cual se hace necesario el establecimiento de acciones afirmativas para revertir esa condición de desigualdad, lo cual tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles.

Finalmente, la Sala Superior resolvió que la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Hidalgo fue incorrecta y era procedente revocarla, en virtud de que con la Ley Integral para las Personas con Discapacidad del estado, el Congreso de Hidalgo no cumplía con la obligación del Estado Mexicano de garantizar el derecho al voto igualitario de las personas con discapacidad, por no regular de manera adecuada el derecho a ser electo sino que solamente hace una regulación formal e incluso condiciona este derecho al cumplimiento de requisitos establecidos de la Ley de la materia, lo que se considera como una discriminación indirecta, pues esos requisitos podrían ser no cumplidos por su condición de incapacidad; además de que esa Ley Integral no estipuló la implementación de acciones afirmativas para acabar con

## ENSAYOS

Protección de las personas con discapacidad, rumbo a la paridad flexible. Expedientes SUP-REC-1150/2018 y SUP-JDC-1282/2019

la desigualdad que enfrentan las personas con discapacidad para el ejercicio de sus derechos político-electorales.

A raíz de lo anterior, el órgano jurisdiccional concluyó que las acciones afirmativas se deben de realizar antes del inicio de cada proceso electoral para asegurar su pleno conocimiento de parte de los actores políticos, por lo que ordenó que el Congreso de Hidalgo llevara a cabo las actuaciones necesarias para contemplar en la Ley las acciones afirmativas, que garantice la postulación de las personas con discapacidad a cargos de elección popular y en caso que, el Congreso del Estado no llegare a cumplir oportunamente, se vinculó al Instituto Electoral de Hidalgo para diseñar los lineamientos respectivos a partir del procedimiento de consulta en el artículo 4.3 de la Convención de la ONU, para garantizar la inclusión de las personas con discapacidad, los cuales deben ser expedidos con anterioridad a los noventa días previos al inicio del proceso electoral, para garantizar que las personas con discapacidad sean electas para cargos públicos

### IV. CONCLUSIÓN

El autor (Santiago, 2014, pág. 82) señala con respecto al control de la convencionalidad lo siguiente:

“La reforma constitucional incorpora como principio interpretativo el pro homine, o pro persona, que consiste el deber de las autoridades del Estado de interpretar las normas relativas a los derechos humanos de la forma que más favorezca a las personas, es decir, mediante una interpretación expansiva o maximizadora de los derechos, resolviendo conforme a la norma que mejor los potencie...”

La relevancia de las sentencias dictadas por la Sala Superior en los expedientes SUP-REC-1150/2018 y SUP-JDC-1282/2019 radica en que ambas arribaron a la conclusión que era necesario proteger a un grupo vulnerable que por muchos años no ha tenido condiciones igualitarias que permitan el ejercicio adecuado de sus derechos políticos para ocupar cargos públicos de elección, como es el caso de las personas con discapacidad.

La Ley General para la Inclusión en el artículo 2.IX define que la discapacidad:

“Es la consecuencia de la presencia de una deficiencia o limitación en una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”.

La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con Discapacidad en su Artículo I.1 define a la discapacidad:

“Como una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales en la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico o social”.

El continuo compromiso de los juzgadores electorales, de emitir resoluciones jurisdiccionales convencionales en donde el respeto a los derechos humanos, principalmente el de los grupos vulnerables, se ha convertido en una constante que va construyendo un nuevo sistema jurídico que consolida paso a paso al Estado mexicano como protector de los derechos humanos, esto va permitiendo que gradualmente se vayan derribando las barreras que impidan generar una igualdad entre los diversos actores políticos participantes en un proceso electoral.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al aplicar el control de convencionalidad ha invocado diversos Tratados y criterios internacionales en sus estudios, como lo fue el caso en las sentencias SUP-REC-1150/2018 y SUP-JDC-1282/2019, invocándose los siguientes:

- Convención Interamericana para la Eliminación de todas Formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Sin embargo, es dable mencionar que en la discusión de los asuntos se reveló que puede existir una colisión de derechos fundamentales de los grupos que históricamente han estado en desventaja como lo son el de los derechos de las mujeres y el de las personas con discapacidad, y que cuando esto ocurre, hay que ponderarlos para impedir la desaparición de algunos de ellos, lo que se denominó como paridad “flexible”.

Como lo ocurrido en la sentencia SUP-REC-1150/2018, en donde hubo el choque de la paridad de género con el de una persona con discapacidad. Lo relevante fue que la controversia del caso surgió a partir de la impugnación de una persona del género masculino que alegó y demostró ser una persona con discapacidad y que se inconformaba de una situación de desventaja para ser electo en contra de una asignación de diputación de representación proporcional que realizó una autoridad electoral en beneficio de una mujer, a pesar de que el

## ENSAYOS

Protección de las personas con discapacidad, rumbo a la paridad flexible. Expedientes SUP-REC-1150/2018 y SUP-JDC-1282/2019

impugnante se encontraba encabezando la lista pero por ser hombre, no le fue otorgada dicha diputación en aras de una integración paritaria del Congreso.

El órgano jurisdiccional estableció, que al existir un choque de derechos fundamentales ante los diferentes grupos vulnerables como el de las mujeres y el de las personas con discapacidad, se hace necesario que se garantice el derecho de ser votado en condiciones de igualdad en conjunto con otros derechos, por lo que se debe hacer una ponderación a fin de que la medida para alcanzar la paridad de género no implique una afectación desproporcionada o innecesarios de otros principios o derechos complicados. Otorgándole la razón a la persona con discapacidad por las condiciones de que en el estado de Zacatecas existía una protección reforzada de ese grupo, y que al haber choque de derechos debe considerarse que la paridad es un principio constitucional que debe armonizarse con el derecho del voto pasivo de las personas con discapacidad por ser un grupo que ha estado en desventaja, por lo que se considera que la paridad puede ceder ante este tipo de personas con discapacidad, es decir puede ser “flexible” cuando se trata de otro sector de la población en desventaja.

De igual forma la sentencia SUP-JDC-1282/2019, emitida por el órgano jurisdiccional aplicó en su resolución la obligación de parte del Congreso de Estado de establecer acciones afirmativas a favor de las personas con discapacidad en virtud de que la Legislación de Hidalgo no garantizaba los derechos políticos de ser electos en un cargo público; asimismo se vinculó al Instituto Electoral para el caso de que el Congreso del Estado no las dictará, éste emitiera los Lineamientos que lo garantizarán.

Este tipo de resoluciones constituyen la construcción de un extraordinario bagaje generador de criterios que moldean un nuevo sistema jurídico proteccionista de dichos grupos que históricamente han estado en desventaja. Ya que en su estudio arribaron a la determinación que era necesario proteger a un grupo de personas que por muchos años no han tenido condiciones que permitan el ejercicio adecuado de sus derechos político electorales.

Ello marca la obligación de las autoridades electorales, de establecer diversas medidas afirmativas en beneficio de los grupos vulnerables, especialmente de las personas con discapacidad, y de las demás que han sido marginados o discriminados y/o colocados en situación de desventaja, y que en caso de existir colisión de derechos debe considerarse el caso concreto y que implique la máxima protección como es el de las personas con discapacidad, y que ante ello será necesario implementar por parte de las autoridades electorales las medidas afirmativas que garanticen condiciones de igualdad en el ejercicio de sus derechos político electorales, sin duda alguna, lo anterior marca una nueva etapa de la llamada “justicia inclusiva”.

## V. BIBLIOGRAFÍA

Juicio de Revisión Constitucional Electoral, SM-JRC-7/2017. (Sala Regional Monterrey (TEPJF) 01 de mayo de 2017). Obtenido de [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx).

Recurso de Reconsideración, SUP-REC-1150/2018. (Sala Superior TEPJF). Obtenido de [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx).

Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, SUP-JDC-1282/2019. (Sala Superior TEPJF). Obtenido de [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx).

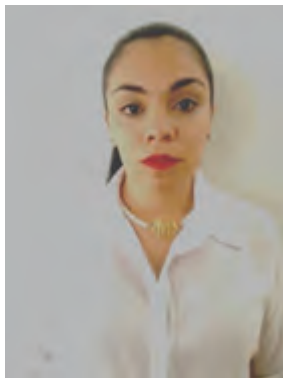
Tesis **XXVIII/2018**. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 34 y 35.

Jurisprudencia **43/2014**. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Rodríguez Cepeda, B. P. (2015). *Metodología Jurídica*. México: Oxford.

# EL DERECHO DE LOS INDÍGENAS A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA: ANTECEDENTES, ACCESO, PROTECCIÓN, EJERCICIO Y MECANISMOS A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

The right of the indigenous people to the political participation: background, access, protection, exercise and mechanism through the unconstitutional action



Abril Ortega Pérez<sup>1</sup>

Recepción: 15 de noviembre de 2019  
Aceptación: 28 de noviembre de 2019  
Pp: 124-142

**Sumario:** I. Introducción; II. Antecedentes; III. Acción de Inconstitucionalidad en materia electoral; IV. Acceso; V. Protección; VI. Ejercicio; VII. Mecanismos; VIII. Conclusión; IX. Bibliografía.

<sup>1</sup> Doctoranda en Derecho Electoral, en el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Maestra en Administración Pública por el Instituto de Estudios Universitarios A.C. Maestra en Derecho Procesal Penal por el INDEPAC. Licenciada en Derecho, por la Universidad Autónoma de Campeche. Diplomado en "Explotación sexual comercial infantil con enfoque de Derechos Humanos y Perspectiva de Género", impartido por el Instituto Politécnico Nacional, Infancia Común, Universidad Iberoamericana Ciudad de México y Puebla, Universidad Loyola del Pacífico. Diplomado en "Introducción a los Derechos Humanos" impartido por la Comisión de Derechos Humanos del estado de Campeche a través del Instituto de Estudios de Derechos Humanos. Actualmente es Titular de la Unidad de Género del Instituto Electoral del Estado de Campeche. Correo electrónico: genero@ieec.org.mx abril\_op@hotmail.com

## Resumen

En los últimos años, los países de América Latina con mayor presencia indígena viven un proceso de emergencia notable y de visibilización permanente en cuanto a su participación política, pese a múltiples dificultades. Esto es una estrategia no solo para reivindicar sus derechos o lograr la representación de los indígenas en las instancias del gobierno, sino para su realización como colectivos y pueblos con identidad, y sobre todo, como un cuestionamiento a la conformación de los estados nacionales. También representa la necesidad de reestructurar radicalmente a ese estado mono cultural para constituirse en estados interculturales y plurinacionales.

Para referirse a la participación política de los indígenas, es necesario contextualizar y realizar un análisis, desde la óptica colectiva, de su pasado histórico, la relación con los estados nacionales, sus luchas, las conformaciones en las organizaciones y movimientos indígenas desde lo local hasta el ámbito internacional, sus logros e incidencias en cada uno de los estados nacionales, con la consecución de cambios radicales que se han dado en países como Bolivia, Ecuador, Perú, Guatemala, Mexico, Venezuela y Colombia.

## Palabras claves

Pueblos indígenas. Derechos humanos. Pluricultural. Identidad. Acceso. Protección. Ejercicio.

## Abstract

*In recent years, the Latin American countries with the largest indigenous presence have experienced a notable emergency process and permanent visibility regarding their political participation, despite multiple difficulties. This is a strategy not only to claim their rights or achieve indigenous representation in the government, but for their realization as groups and people to identify, and above all, as a question to the formation of national states. It also represents the need to radically restructure this mono-cultural state to become intercultural and plurinational states.*

*To refer to the political participation of indigenous people, it is necessary to contextualize and carry out an analysis, from the collective perspective, of their historical past, the relationship with national states, their struggles, the conformations in indigenous organizations and movements from the local to the international arena, its achievements and incidents in each of the national states, with the achievement of radical changes that have occurred in countries such as Bolivia, Ecuador, Peru, Guatemala, Mexico, Venezuela and Colombia.*

## Keywords

*Indigenous people. Human Rights. Multicultural. Identity. Access. Protection. Exercise.*

## ENSAYOS

El derecho de los indígenas a la participación política: antecedentes, acceso, protección, ejercicio y mecanismos a través de la acción de inconstitucionalidad

### I. INTRODUCCIÓN

La participación política indígena, en nuestro país, puede explicarse desde un enfoque liberal, por ejemplo, para dar cuenta del acceso de estos ciudadanos a los cargos de elección popular y su presencia en las instituciones; pero desde una definición más amplia, tiene que ver con la constitución de una ciudadanía auténtica, con el ejercicio del poder y con la participación de los pueblos indígenas a través de sus usos y costumbres, mediante la práctica de su derecho a la autonomía, así como formas de intermediación y canalización de intereses de colectivos. De esta manera, la representación y la participación política indígena pasa por las instituciones políticas, las organizaciones sociales, la gestión y la inclusión en las políticas públicas y los procesos electorales, así como por sus propias formas de gobierno y organización comunitaria.

Los indígenas han sobrevivido a toda la época colonial y la vida como República de los Estados. En ese trayecto de luchas y de sublevaciones han logrado constituir y configurar su identidad étnica y de pertenencia a un colectivo-pueblo, y como tal, inicialmente, la lucha se ha dirigido hacia la restitución de las tierras ancestrales y de la propia identidad indígena hasta la participación política, para constituirse en protagonistas y gestores de su destino como colectivos con identidad y derechos. Este cambio en el panorama político de los países, obedece principalmente al fortalecimiento del movimiento indígena latinoamericano como actor social que reivindica los derechos colectivos de los pueblos indígenas, a fin de lograr en la actualidad su visibilización ante el Estado en los diferentes espacios de decisión. Para ello, el pensamiento y el discurso político del movimiento indígena gira alrededor de términos como: interculturalidad, plurinacionalidad, unidad en la diversidad, democracia participativa, entre otros.

Estos elementos parten del reconocimiento de la diversidad de culturas, de sociedades, de identidades; pero desde su constitución, los estados nacionales lo han hecho, obviamente, desde su visión uninacional, vertical y excluyente. En este sentido el movimiento indígena, con sus propuestas de reconocimiento de la diversidad, de la constitución de una sociedad multicultural y de la construcción de un estado plurinacional, ha dado un remeso a la sociedad, a los Estados nacionales y al poder en América Latina. Como nuevo sujeto político cuestiona la democracia formal, el sistema político, la estructura del estado y el orden establecido desde la lógica del poder dominante; y junto a los sectores sociales, plantean la necesidad de repensar la democracia y de romper con las prácticas de exclusión lideradas por los grupos hegemónicos de poder.

El objetivo de este trabajo es dar cuenta de las formas de participación política de los pueblos indígenas, en particular en la esfera electoral, destacando aquellos factores que favorecen u obstaculizan su intervención en los procesos electorales, para votar y ser electos como candidatos a un cargo al nivel local y federal.



## II. ANTECEDENTES

La discusión en torno a la participación política de los pueblos indígenas en nuestro país es de larga data: se remonta hasta los primeros años de la Colonia (Rodríguez, 2013); sin embargo, el debate vigente tiene sus orígenes en la década de los noventa, a raíz sobre todo, del surgimiento del movimiento indígena zapatista.

En esta década entran en crisis múltiples ideas que antes se daban por sentadas en el ámbito político: el Estado-nación, la ciudadanía liberal, la igualdad, la integración cultural, etc... dando lugar a un intenso debate en el terreno académico y generando, en las instancias legislativas, el reclamo por el reconocimiento de la diversidad y la vigencia de derechos que habían sido negados en nombre de la igualdad.

Este paradigma de la autonomía y el derecho a la diferencia, en el campo de la ciudadanía, sigue vigente, y es en él donde pueden identificarse los principales conceptos en cuestión.

Dos cosas resultan interesantes del devenir de la interpretación judicial constitucional sobre los derechos políticos:

1. En ocasiones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que el amparo procede cuando, además de los derechos políticos vulnerados, se transgredía una garantía individual. Esta interpretación, más garantista, estuvo presente, en 1922 y durante un periodo de la quinta época, y es retomada en la parte final de la octava época (1994); situación que es suspendida por el criterio contrario, en el que se considera que a pesar de existir violaciones a garantías individuales, siempre que se encuentren en juego derechos políticos, será improcedente el amparo.
2. Los argumentos para declarar la improcedencia del juicio de garantías han sido pocos. Si bien la Suprema Corte ha abandonado dicho criterio, considerando a los derechos políticos como derechos humanos, históricamente existieron cuatro argumentos:
  - a. Los derechos políticos no son garantías individuales, por no estar contemplados en el título primero de la Constitución, tal visión se considera sumamente cerrada, pues es evidente que su ubicación en un texto, no es el único elemento que puede ser considerado para tener a un derecho como garantía individual.
  - b. Otro tiene que ver con la desvinculación entre la Suprema Corte y la política es inválido, si se considera que aquella es cabeza de sector de uno de los poderes del Estado mexicano. Por otra parte, tiene la función de intérprete constitucional supremo y, en tal virtud, su papel es fundamental para el desarrollo del Estado y la regulación

## ENSAYOS

El derecho de los indígenas a la participación política: antecedentes, acceso, protección, ejercicio y mecanismos a través de la acción de inconstitucionalidad

del sistema político. El hecho de que el Poder Judicial intérprete el Código Supremo, lo faculta para conocer de asuntos de carácter político (por ejemplo las acciones de inconstitucionalidad o las controversias constitucionales) y, en consecuencia, no puede desvincularse de esta función.

- c. Los derechos políticos no tienen la misma estructura que las garantías individuales: son temporales y están limitadas a los ciudadanos. Se trata de restricciones adecuadas, pero se tiene que considerar, además, que la temporalidad (cada tres años) puede variar en caso de elecciones extraordinarias o mecanismos de participación ciudadana, y que, incluso, no todas las garantías individuales (o sociales) se ejercitan a diario (como podría ser el derecho de petición o de asociación, o los derechos de protección a la salud).
- d. El sistema de control constitucional en materia electoral es completo, por lo que el amparo no procede al existir un sistema de tutela constitucional especializado.

En este aspecto, Ferrajoli ha señalado que son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados de un determinado status. Entiende por derechos subjetivos las expectativas positivas (de recibir apoyo) o negativas (de no sufrir lesiones) adscritas a un sujeto por una norma jurídica. A partir de esa definición de derechos fundamentales, este autor desarrolla cuatro tipos de derechos fundamentales: los derechos humanos, los derechos civiles, los derechos públicos y los derechos políticos, estos últimos de carácter instrumental y reservados para los ciudadanos con capacidad de ejercicio (en este caso, con derecho al voto activo y pasivo, entre otros). En ese orden de ideas, los derechos políticos son las expectativas, principalmente de no sufrir lesiones, adscritas a los ciudadanos por las normas jurídicas, relacionadas con la participación de estos en la toma de decisiones públicas, que en su conjunto fundan la representación política y la democracia.

Ronald Dworkin, en su obra *Los Derechos en Serio*, señala que los derechos humanos son verdaderas cartas de triunfo que el ser humano esgrime en contra del Estado y que éste no podía restringirlos por ninguna causa de utilidad pública. La invitación de Dworkin a tomar los derechos en serio puede ser adoptada para el caso de México. No puede hablarse de un Estado Constitucional de Derecho ni de democracia en la medida en que no se respetan los derechos fundamentales. Y los derechos fundamentales no pueden ser tutelados si dejamos a un lado los derechos políticos.

Uno de los rasgos que mejor caracteriza al nuevo modelo jurídico que representa el estado constitucional de derecho, es la orientación del Estado a la protección de los derechos fundamentales, al ser estos la piedra angular del sistema jurídico. Resulta entonces que, debido al carácter supramayoritario o supralegal que revisten los derechos en este tipo de Estados, hace

que sean los jueces (constitucionales u ordinarios) quienes, por cuanto llamado a hacer valer la Constitución, terminan ejerciendo la función de tutelarlos. En efecto, según palabras del autor estadounidense Ronald Dworkin, la función y la razón de autoridad de los jueces radica, precisamente, en garantizar esos derechos de acuerdo con el orden jurídico vigente.

Con la reforma al artículo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la obligación de las autoridades del Estado Mexicano de aplicar las normas en materia de derechos humanos de conformidad con la constitución y los instrumentos internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, aspecto que se complementa también con lo previsto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que les otorga la calidad de Ley Suprema de la Unión.

Otra de las innovaciones que se incorporaron a la reforma al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es lo que se puede llamar como pautas constitucionales elementales en materia de derechos humanos con base en los principios de interdependencia, universalidad, progresividad e indivisibilidad.

El principio de interdependencia, señalan Juan Carlos Hitters y Óscar L. Fappiano, consiste en que, dada la especial naturaleza del ser humano, todos los derechos fundamentales son un haz indivisible e interdependiente, que merece pareja o consideración jurídica. De nada le valdría al hombre ser antológicamente libre, si no tuviese la posibilidad de convertir en acto su decisión libre, en hacer realidad, en la medida de lo posible, su proyecto social. Solo bajo esta óptica se logra la tutela integral de la persona humana estimada como valor, como fin en sí misma y no como simple instrumento.

Por consiguiente, en palabras de Hitters y Fappiano, no deben limitarse tales derechos a solo aquellos expresamente considerados en el ordenamiento jurídico positivo, en tanto que el valor de la personalidad debe ser tutelado sin límite alguno. No existe un número cerrado y preciso de derechos de la persona, ya que lo que se protege, es el valor de la persona en sí misma. El principio de universalidad, refiere Nestor Sagues, procura la observancia de un mínimo común, en todo el globo, de ciertos derechos fundamentales; el principio de indivisibilidad consiste en que no es correcto ignorar, en la defensa o interpretación de un derecho humano, los restantes y finalmente, el principio de progresividad conforme al cual, entre varias exegesis posibles de una norma, debe preferirse la que restrinja en menor escala el derecho en juego.

### III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL

En el sistema jurídico mexicano es reciente la inclusión de este medio de control de leyes electorales, porque la acción de inconstitucionalidad no estaba prevista para controvertir normas de ese carácter, lo que obedecía a una tradición que se mantuvo incólume en el

## ENSAYOS

El derecho de los indígenas a la participación política: antecedentes, acceso, protección, ejercicio y mecanismos a través de la acción de inconstitucionalidad

orden jurídico nacional durante casi dos siglos; basta recordar la controversia surgida entre dos grandes juristas del siglo XIX, Ignacio Vallarta y José María Iglesias, en la que se planteaba si el Poder Judicial de la Federación debía o no conocer de asuntos de carácter político (Cabrera, 1997). En ese debate, Iglesias estimaba que el Poder Judicial debía tener facultades para resolver controversias en materia político-electoral, en tanto que Vallarta advertía el riesgo de la judicialización de la política; prevaleciendo así, durante gran parte del siglo XX, la doctrina de incompetencia de origen, mejor conocida como “tesis Vallarta”, en la que se consideraba que los órganos jurisdiccionales no debían conocer de asuntos político-electorales; por ello, el juicio de amparo —que es la garantía jurisdiccional para el control de la constitucionalidad de las leyes, que por su sola entrada en vigor o con motivo de su aplicación causen afectación a las personas— no se ha estimado procedente para resolver cuestiones en materia electoral, como se mencionó con anterioridad.

Desde el levantamiento indígena zapatista del 1 de enero de 1994, nuestro país ha experimentado un avance substancial en el reconocimiento de derechos humanos de tercer nivel a los pueblos originarios: el derecho a su libre determinación y autonomía, así como el derecho a la identidad, entendida ésta como la percepción individual y grupal de pertenencia a un conjunto social relativamente homogéneo, que comparte elementos simbólicos y materiales, que a su vez constituyen referentes culturales. La libre determinación y autonomía de gobierno es un valor político hasta hace poco negado en el corpus normativo de la república mexicana a los pueblos nativos. Por su parte, la identidad indígena se fundamenta en códigos simbólicos y comunicativos: la lengua, el vestido, la comida, la religión, los usos, las costumbres, las celebraciones, la idiosincrasia, la artesanía, la música, la danza, la historia popular, etcétera. En suma, la cultura milenaria de la que son herederos.

La consolidación del control de constitucionalidad de las normas en materia electoral tiene lugar hasta 1996, cuando se reformó el artículo 105, fracción II, de la Constitución General de la República, para otorgar al tribunal constitucional, la facultad para conocer de acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales, siendo ésta la única vía para plantear su inconstitucionalidad en abstracto, cuya sentencia, de ser el caso, tiene efectos generales. Con ello, el control de constitucionalidad se erige en la columna vertebral de la estabilidad y la supremacía del sistema constitucional.

La acción de inconstitucionalidad en materia electoral es un medio de control abstracto de la constitucionalidad de las leyes electorales, que tiene por objeto resolver los posibles conflictos entre el contenido de un precepto legal en la materia y lo establecido en la Constitución Política, a efecto de hacer prevalecer las normas y principios constitucionales del sistema democrático de gobierno. En ese sentido, la acción de inconstitucionalidad electoral forma parte del control jurisdiccional de carácter político a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como tribunal constitucional, porque a petición de los órganos del poder público legiti-

mados para ello o de los partidos políticos, se revisa, en lo general, la regularidad constitucional de las leyes electorales emitidas por el legislador.

## SENTENCIA DEL CASO DE HIPÓLITO ARRIAGA POTE

El Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo vinculó a los partidos políticos con registro en la entidad, al Instituto Estatal Electoral de Hidalgo y al Poder Ejecutivo estatal para coadyuvar a que el Congreso Local legisle para establecer cómo los indígenas competirán por cargos públicos y de elección popular, así como los lineamientos a los cuales se sujetarán. Esto se dio en la primera sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, la Secretaría Ejecutiva en su informe al pleno, respecto al expediente TEEH-JDC-056/2018, promovido por Hipólito Arriaga Pote, quien se ostentó como gobernador indígena nacional y representante de las 62 lenguas maternas.

La sentencia indicó que hubo omisión legislativa de modificar el artículo 5, párrafo décimo sexto, fracción III de la Constitución Política del Estado, y en crear un apartado especial en el Código Electoral de Hidalgo para establecer reglas para las candidaturas indígenas.

En consecuencia, el órgano jurisdiccional electoral vinculó a los partidos políticos, al Instituto Estatal Electoral y al gobierno estatal, a efecto de coadyuvar en el ámbito de sus atribuciones, en el cumplimiento a lo ordenado al Congreso local. *“Para resolver, los autos del Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano Local, identificado con la clave JDCL/327/2018, promovido por Hipólito Arriaga Pote, quien se ostenta como Gobernador Nacional Indígena, en contra de la omisión legislativa de la Legislatura del Estado, a lo ordenado en el artículo segundo transitorio, de la reforma al artículo 2º, apartado A, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha veintidós de mayo de dos mil quince”.*

## DERECHOS VIOLENTADOS

En el caso presentado por el candidato indígena, se encontraron fundados los agravios del promovente relativos a la violación de los derechos político-electorales de los indígenas en Hidalgo, en razón de la omisión legislativa de modificar el artículo 5, párrafo décimo sexto, fracción III de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, así como de crear un apartado especial en el Código Electoral del Estado de Hidalgo, para establecer cómo los indígenas podrán competir para los cargos públicos y de elección popular, así como los lineamientos a los cuales se sujetarán; e infundado el agravio tocante a la vulneración de los derechos político-electorales de los indígenas a causa de la omisión legislativa de realizar una nueva redistribución de los polígonos indígenas para la elección de diputados locales que representen a la comunidad indígena, de conformidad con los considerandos vertidos en la sentencia.

## ENSAYOS

El derecho de los indígenas a la participación política: antecedentes, acceso, protección, ejercicio y mecanismos a través de la acción de inconstitucionalidad

### INVALIDACIÓN DE REGISTROS A TRAVÉS DE USOS Y COSTUMBRES

En respuesta al planteamiento del señor Arriaga Pote, se señaló, entre otras cuestiones, que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado carece de atribuciones para otorgar registro a los ciudadanos a través de usos y costumbres; que no se cuenta con lineamientos que contemplen disposiciones que permitan el acceso a ciudadanos indígenas a través de usos y costumbres y, que carece de atribuciones para realizar modificaciones que no atiendan a lo previsto en una norma de mayor jerarquía, atendiendo al principio de legalidad. Pero, aquí podemos establecer y esclarecer una duda, ¿A qué se refieren a la invalidación a través de los usos y costumbres?, la normatividad de las elecciones por usos y costumbres es fijada por la propia comunidad de acuerdo con las ancestrales tradiciones. Además existe la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, que establece diversas garantías individuales y sociales, asimismo, que reconoce a las autoridades comunitarias dentro del orden jurídico al definir las como aquellas que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como tales, en base a sus sistemas normativos internos, las cuales pueden o no coincidir con las autoridades municipales. Dentro de estas se encuentran las de administración de justicia.

Por otra parte, la misma ley define a los sistemas normativos internos como el conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos.

Sin embargo, existen detractores del sistema de usos y costumbres, quienes al respecto han formulado las siguientes críticas:

Una de ellas consiste en que se afirma que el carácter universal del sufragio en la democracia occidental es contradicho por la costumbre indígena de negar la participación de las mujeres en el sistema de cargos, hecho que se extendía los vecindados, en cuanto a las mujeres, la tradición es que asuman una actitud pasiva, dejando a los varones la res publica, lo que ha favorecido la idea de que aquellas se les niega la participación, y si bien es cierto que el abstencionismo en materia electoral constituye un problema de educación cívica y responsabilidad social, las prácticas se van abandonando paulatinamente en las comunidades.

Respecto a los vecindados, no en todos los municipios pueden ejercer el derecho político de votar y ser votados; ello es así porque es natural que en los pueblos regidos por usos y costumbres, las personas que no son de esos lugares y que llegan a vivir en los mismos sean vistos como personas ajenas a los asuntos de la población, sobre todo cuando no comparten las costumbres de los pobladores originarios. En algunos municipios, a los vecindados con cierto tiempo de vivir de manera pacífica y respetando sus usos y costumbres, la asamblea comunitaria puede declararlos ciudadanos del lugar con derecho para votar y ser votados,

declaración sin la cual no es viable el ejercicio de los derechos político electorales, porque no es fácil que los pobladores confíen en la voluntad política de quienes no nacieron ni crecieron en la comunidad; en cambio tales pobladores conocen a verdad sabida de la calidad humana y de las aptitudes de quienes son oriundos del lugar, cuyos elementos son analizados para ser propuestos en la asamblea para ocupar cargos en el ayuntamiento. La cuestión electoral se complica en los pueblos indígenas donde se da un choque de culturas, porque si los avecindados hablan únicamente el español y no la lengua materna del lugar, es obvio que tal circunstancia constituye un obstáculo para poder incorporarse a la vida política de la población, ya que los habitantes originarios entenderán que esas personas no tendrían interés para procurar la defensa y el bienestar de la población, principalmente en lo concerniente a su cultura étnica.

El surgimiento de este tipo de problemas es debido a la demanda de suelo para zonas habitacionales y a que las autoridades municipales de los propios pueblos y comunidades indígenas son las que han autorizado la creación en sus territorios de unidades habitacionales, colonias o centros de población ajenos a la cultura indígena. Esto genera un problema en cuanto a que los usos y costumbres prevalecen en la elección y los avecindados carecen de participación en las elecciones llevadas a cabo en la propia comunidad. En estos casos, si un avecindado planteara el reconocimiento de sus derechos político electorales ante la comunidad indígena, corresponde a la asamblea comunitaria decidir si procede o no el reconocimiento de los derechos políticos, así como los requisitos que se deban cumplir para tal efecto, pero de ser en mayor número la participación de los avecindados que la de los oriundos del lugar, el sistema de usos y costumbres plantearía un conflicto de valores: por una parte el histórico, constituido por los usos y costumbres de los pueblos originarios, y, por otro, el de la universalidad del voto. Podríamos considerar que uno constituye la negación del otro, pero por una parte está la subsistencia de la forma de gobierno y sistema electoral de los indígenas y por otra los derechos político-electorales de los avecindados.

Otro argumento en contra es en el sentido de que en este sistema se viola el secreto del voto, atento a lo dispuesto en el artículo 41, fracción I del Pacto Federal, en vista de que en la mayoría de los municipios el sufragio se realiza de manera pública, ya sea levantando la mano, pasando a escribir su voto en un pizarrón, o incluso de viva voz; sin embargo, desde mi punto de vista no nos encontramos ante una inconstitucionalidad, porque al establecerse en el artículo 2, fracción III, de la misma ley fundamental, la potestad que tienen las comunidades indígenas de elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, debe concluirse que el sufragio abierto en cualquiera de sus formas es plenamente constitucional.

## ENSAYOS

El derecho de los indígenas a la participación política: antecedentes, acceso, protección, ejercicio y mecanismos a través de la acción de inconstitucionalidad

### PERSPECTIVA DE RESOLUCIÓN

Lo anteriormente mencionado, nos da la pauta de que la resolución emitida invalidando la candidatura del representante elegido (el señor Hipólito Arriaga Pote) por el hecho de haberse establecido a través de usos y costumbres tiene una dualidad que no puede establecerse: conforme a derecho se podría establecer que la aplicación de usos y costumbres no resulta eficaz, pero, al mismo tiempo deben hacerse excepciones cuando las candidaturas indígenas resultan, en realidad, casos especiales, ya que muchos de los habitantes carecen de educación básica y mayormente se guían (en todos los aspectos) de sus usos y costumbres; por lo tanto, resultaría inconstitucional no dejarlos acceder a su derecho a la participación política cuando pueden establecerse medidas para que, al final, todo pueda adecuarse conforme a derecho.

### IV. ACCESO

Los derechos político-electorales de los indígenas en su ámbito interno son los que se ejercen en las comunidades para elegir su sistema de gobierno, a sus autoridades (constitucionales y tradicionales) y la forma como estas son electas.

Las autoridades de los pueblos indígenas se clasifican en dos tipos:

1. Las constitucionales, que son reconocidas por la Constitución estatal.
2. Las tradicionales, que son reconocidas por su propia población.

En la misma asamblea comunitaria convocada para las elecciones municipales pueden coexistir tanto la elección de autoridades constitucionales como el nombramiento de las tradicionales.

Por ejemplo, una Constitución local reconoce al presidente municipal, al síndico y los regidores, pero en una determinada comunidad indígena el día de su elección, además de estas autoridades se elige al sacristán de la iglesia, al tesorero, a la secretaria, a los policías, etcétera. Estas autoridades son tradicionales, varían de comunidad en comunidad y en muchas de ellas siguen el sistema de cargos o de escalafón.

En la mayoría de los pueblos indígenas, no se distinguen las autoridades, pues en la jerarquía del servicio a la comunidad (sistema de cargos), los cargos más altos son los reconocidos como constitucionales. Por tanto, solo las autoridades reconocidas constitucionalmente —no así las tradicionales— tienen el derecho a ser votados, a formar parte del gobierno indígena y, en general, gozan de todos sus derechos políticos; en consecuencia, pueden acceder a la justicia electoral en caso de que les sea vulnerado alguno de sus derechos.



La autodeterminación así entendida se traduce en seis accesos: la política, la económica, la cultural, la jurídica, la territorial y la participativa, las cuales remiten a un conjunto de derechos colectivos consagrados en diversos instrumentos jurídicos. Este aspecto nos evidencia, a su vez, que dichos derechos colectivos tienen entre sí un nexo que se sostiene en último término en la autodeterminación, siendo a la vez manifestaciones y elementos que contribuyen a generarla. El punto que estamos relatando ha sido recogido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, al establecer que éstos gozan de la misma igualdad y derechos que los demás pueblos, teniendo por ello el derecho a la autodeterminación, esto es, el derecho a determinar libremente su condición política y a perseguir libremente su desarrollo, económico, social y cultural, a mantener y conservar su propia cultura, a sus propias tierras y territorios y a determinar sus propias estrategias y prioridades de desarrollo, entre otros.

El acceso a la participación representa el mecanismo necesario para lograr una mejor distribución y un mayor reconocimiento. Como lo hemos indicado en el trabajo, es por medio de la participación, una vez que los sujetos o grupos han sido reconocidos, que los afectados por los problemas ambientales pueden intervenir en el proceso de toma de decisión y en el diseño de las políticas públicas.

## V. PROTECCIÓN

Si llevamos todas las consideraciones anteriormente mencionadas al tema indígena, apreciamos algunos aspectos que merecen ser destacados. Así, las comunidades indígenas, producto de las políticas que caracterizaron a los Estados latinoamericanos desde sus orígenes, han tendido a estar sometidas a un modelo tutelar de protección, que les ha impedido determinar sus propias prioridades de desarrollo. Entre los efectos que esto ha generado, están las condiciones de pobreza, discriminación o vulnerabilidad social, que en muchas ocasiones han terminado con la extinción de pueblos enteros. En las últimas décadas, producto del aumento de la demanda de energía y de recursos naturales, su situación se ha visto particularmente comprometida, pues precisamente muchos de estos recursos se encuentran en sus tierras o territorios, lo que ha aumentado las situaciones de conflicto, representando precisamente un grupo de la población respecto a la cual existe una situación de desigualdad ambiental.

Para remediar estos problemas se han impulsado cambios normativos que tienen por objetivo conceder algunos derechos, tales como el derecho a la autodeterminación o a la participación, en todas aquellas actividades que los puedan afectar. Esto ha llevado a un cambio sustancial en la forma de relacionarse con el Estado, toda vez que ahora se entienden como actores de su propio desarrollo.

Es así como durante el siglo XX se llega a una cuarta etapa concretada en los llamados derechos indígenas. Lo que caracteriza a este período, es el llamado enfoque de derechos, el cual

## ENSAYOS

El derecho de los indígenas a la participación política: antecedentes, acceso, protección, ejercicio y mecanismos a través de la acción de inconstitucionalidad

pasa por el reconocimiento de una serie de facultades dirigidas a que las comunidades puedan determinar por sí mismas sus formas de vida y a poder participar en todos aquellos asuntos que eventualmente los puedan afectar, como mecanismos que permitan evitar su extinción física y cultural y mejorar sus condiciones de existencia. Si se piensa a la problemática indígena como el resultado de la conculcación de derechos, entonces una efectiva política de consagración de los mismos y de mecanismos para hacerlos realidad puede desembocar en un mejoramiento de su condición. Lo anterior nos permite comprender las razones que han llevado a adoptar este paso en materia indígena, abogando por el hecho que las comunidades dejen de ser receptoras pasivas de políticas públicas, transformándose en su lugar en titulares de derechos. El enfoque, en definitiva, reconoce que el objetivo es dar cumplimiento al deber de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, permitiendo que sus titulares puedan exigir tal respeto, protección y promoción, de ahí que «ante la desprotección de su territorio, la expansión de plantaciones forestales, las concesiones mineras y la explotación de hidrocarburos, la invasión con grandes obras viales, industriales, energéticas, turísticas y la instalación de vertederos, los pueblos indígenas reivindiquen su derecho a ejercer un control efectivo sobre sus territorios, a establecer su propio desarrollo», con lo que surge para la administración el deber de respetar a los pueblos, y de imprimir en su actuar una serie de principios que reconozcan su carácter de sujetos de derecho.

En su Observación General sobre los derechos culturales consagrados en el artículo 27, el Comité de Derechos Humanos ha indicado que «la cultura se manifiesta de muchas formas, inclusive en formas relacionadas con el uso de recursos terrestres, especialmente en el caso de los pueblos indígenas. Este derecho puede incluir actividades tradicionales tales como la pesca o la caza y el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley. El goce de esos derechos puede requerir medidas jurídicas positivas de protección y medidas para asegurar la participación efectiva de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que les afectan». Esta cita es relevante, pues toca dos aspectos prioritarios dentro de la problemática indígena.

En primer lugar, reconoce que los derechos indígenas se ejercen muchas veces en el contexto de las relaciones se establecen entre las comunidades y su entorno. Tal como veremos en la siguiente sección, esta conexión forma parte de prácticas ancestrales que han ido informando una visión de mundo peculiar de cada pueblo, definiendo lo que estos son, lo que explica, por ejemplo, la importancia que las montañas, el acceso a fuentes de agua, los bosques, o al borde costero, tienen para ellos. En segundo lugar, como esta relación no es trivial, sino que sustenta la propia existencia de las comunidades como unidades culturales, es que se deben tomar medidas que potencien la participación indígena, pues de esa forma serán los propios afectados por las medidas, los que puedan incidir en el diseño de las mismas, cautelando su cultura. Como hemos sostenido, la idea que subyace a este proceso supone que en tanto pueblos, es decir, culturas diversas que gozan de autodeterminación, los procesos de desarrollo o de intervención no pueden ser completamente planificados e implementados desde el exte-

rior, pues ello implicaría atentar en contra de su dignidad, poniendo en peligro su existencia o contribuyendo a su situación de marginalidad.

En el mismo sentido, el Comité se ha referido al tema indígena a propósito de los artículos 1 y 27 en numerosas ocasiones, como, por ejemplo, en recomendación referida a Estados Unidos a propósito del trato dispensado a sus pueblos indígenas, en la cual indicó que se debería ir más lejos en la adopción de medidas destinadas a garantizar los derechos de todos los pueblos indígenas de conformidad con los artículos 1 y 27 del Pacto a fin de darles una mayor influencia en la toma de decisiones que afecten a su entorno natural y a sus medios de subsistencia como también a su propia cultura. Como en el caso anterior, la idea de que el entorno natural define o afecta de manera importante su cultura, justifica el que deban gozar de mejores herramientas que les permitan incidir en el debate público, balanceando las relaciones de poder, que normalmente presentan un carácter asimétrico, sobre todo en proyectos de inversión de gran envergadura.

Para finalizar con este apartado, podemos decir que la participación indígena permite cerrar el círculo hermenéutico iniciado en la primera sección, cuando apuntábamos a que la participación en sentido lato se justificaba, entre otras razones, por constituir un mecanismo de legitimación democrática. Los fundamentos, a la luz de lo mencionado con anterioridad, pueden sintetizarse en la idea que dado el carácter multicultural y plural de los Estados, no se pueden tomar decisiones sobre los pueblos indígenas sin la intervención de los directamente afectados, pues de lo contrario no se reconocería su carácter de pueblos dotados de igualdad, dignidad y derechos. Sin duda los desafíos para los Estados son enormes, pues, entre otras consideraciones, supone el reconocimiento de la existencia de grupos con cierta autonomía jurídica y con una cultura distinta a la nacional, y cómo no, de titulares de derechos que les permiten determinar sus propias vías de desarrollo al amparo de sus tradiciones y prácticas ancestrales. Esto implica, a su vez, como consecuencia para la administración, que debe, en los procesos de planificación e implementación de sus políticas, incorporar a las comunidades indígenas como sujetos de derecho de carácter colectivo y capaces de autodeterminación, no asimilándolos a mecanismos de participación ciudadana, la cual discurre más bien por la senda de los clásicos derechos individuales liberales, y no por los derechos colectivos que protegen a los pueblos en su propia dignidad.

Desde mi perspectiva, la parte sustantiva es de la mayor trascendencia, ya que solo si la participación ha logrado consolidar un nivel de protección adecuado para las comunidades indígenas ésta ha sido exitosa. En otras palabras, aun cuando se satisficieran los requisitos adjetivos de la participación, por ejemplo, si la consulta fuese previa, de buena fe, por medio de sus representantes, etcétera, pero las comunidades persistieran en su situación de vulnerabilidad o la aumentaran, la participación sería ineficaz. Esto obedece, a que la participación es un derecho que no solo vale en sí mismo, pues como lo hemos indicado, su fundamento

## ENSAYOS

El derecho de los indígenas a la participación política: antecedentes, acceso, protección, ejercicio y mecanismos a través de la acción de inconstitucionalidad

precisamente descansa en su carácter teleológico, es decir, en aquello que se debe lograr con la participación, y que no es sino garantizar una mejora de su calidad de vida.

Para comprender el aspecto sustantivo de la participación, distinguiremos entre un principio inderogable, unos derechos mínimos intangibles y unos derechos maximizables. El principio inderogable indica que los pueblos indígenas tienen derecho al máximo control posible de sus instituciones, formas de vida y desarrollo. La importancia de este principio radica en que constituye la orientación y el parámetro de interpretación del derecho a la participación, estando consagrado en el Convenio 169 en su artículo 7 y en la Declaración, fundamentalmente en su artículo 3. Dado su carácter de mandato de optimización, todo el entramado de la participación deberá estar dirigido a que las comunidades puedan gozar de los más amplios niveles de autodeterminación permitidos por el ordenamiento jurídico, estando la administración obligada a cautelar su protección en este sentido.

### VI. EJERCICIO

La Constitución Nacional y de la Ciudad de México reconocen el carácter pluricultural de la nación y de la capital, sin embargo, aún existen retos para garantizar a las mujeres y a los hombres indígenas el ejercicio pleno de sus derechos humanos, lo que representa una deuda histórica, que comprende temas importantes y sensibles que involucran a la dignidad humana.

A través de esto, se considera que la escasa participación de las personas indígenas en los órganos de representación y en la toma de decisiones sobre aquellos problemas que les afectan, han sido una consecuencia de la implementación de políticas públicas y programas que no les involucran como sujetos de derechos.

Se dice que organizaciones internacionales, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, han hecho llamados a México, para que incremente sus esfuerzos en garantizar el ejercicio pleno de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas indígenas, atendiendo el marco normativo internacional, nacional y local, pues en la Ciudad de México, 8.8% de las personas se considera indígena.

Al hablar de la nueva Ley de Participación Ciudadana, Williams Salazar sostuvo que esta es el nuevo vínculo con la ciudadanía, pues permite un mejor diálogo con las autoridades y se proponen nuevos esquemas, en los cuales la deliberación pública impacta de mejor manera en la calidad de vida de cada una de las personas en la Ciudad de México; agregando que actualmente la capital del país ya cuenta con novedosos mecanismos de participación ciudadana y uno de ellos es el Presupuesto Participativo, el cual se generará a través de Asambleas, en donde las mismas comunidades determinarán sus propias necesidades, dicha deliberación

abonará en la creación de proyectos para ser votados, los recursos se destinarán directamente a la ciudadanía, lo que permitirá involucrarla en todas las etapas de la aplicación del presupuesto participativo.

Finalmente, uno de los grandes retos en el tema de la participación política de las mujeres y los hombres en las comunidades indígenas, es lograr mecanismos de acceso al poder mediante una vía distinta a los partidos políticos. Por ello, propuso el uso de las candidaturas independientes a través de un esquema de participación como el utilizado en Brasil, mediante colectivos determinados, ya sea de grupos indígenas o feministas, entre otros, los cuales propondrán a las personas que los representarán, contando con una mayor legitimidad dentro de la esfera pública, al resolver las demandas de estos colectivos.

## VII. MECANISMOS

En nuestro país existe un marco jurídico nacional e internacional vigente que dispone que los pueblos indígenas participen en la vida política del Estado para estar representados en la toma de decisiones. Adicionalmente, la realidad de los últimos años nos ha mostrado que es necesario cambiar las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas por los violentos conflictos que se han producido y continúan generándose respecto al modelo de desarrollo para los territorios indígenas.

Sin embargo, se han identificado una serie de limitaciones para la aplicación del derecho a la participación política de los pueblos indígenas, provocando así que no se respeten los estándares jurídicos vigentes ni se permita su inclusión real en la toma de decisiones a nivel de los diferentes espacios de gobierno.

En primer lugar, se puede emplear el mecanismo de cuota nativa que ha sido aprobado como requisito para la inscripción de las listas en las elecciones regionales y municipales. Si bien es un importante avance en relación a las políticas monoculturales anteriores, es un mecanismo que en la práctica en otros países no ha mostrado los resultados esperados.

Además el mecanismo solamente exige la inclusión de los indígenas en las listas de candidatos pero no asegura que se mantenga ese porcentaje en la elección final, lo cual genera que en la práctica no exista una garantía de representación de los indígenas en los espacios de toma de decisión.

A pesar de estas limitaciones, en algunos casos los postulantes indígenas a través de la cuota nativa son elegidos y acceden a ocupar un cargo como regidor o consejero regional. Sin embargo, un número importante de los indígenas elegidos no tienen vínculos con sus organizaciones, ya que fueron elegidos por los partidos de manera individual y en base a criterios

## ENSAYOS

El derecho de los indígenas a la participación política: antecedentes, acceso, protección, ejercicio y mecanismos a través de la acción de inconstitucionalidad

muchas veces de clientelismo o solamente para llenar un espacio. Adicionalmente, los representantes indígenas por lo general no tienen los conocimientos y capacidades específicas para el cargo que ocupan, por lo que no llegan a tener un impacto real en los espacios políticos de lo que forman parte, reduciendo su campo de trabajo y/o siguiendo las consignas de su partido. No obstante, en algunos casos las organizaciones indígenas logran contactar y coordinar con estas autoridades locales o regionales y poder, a través de ellos, canalizar sus pedidos o acordar algunas acciones conjuntas.

Frente a esta situación, y recordando que esta es una primera exploración que debe ser complementada por estudios posteriores, se pueden formular algunas propuestas basadas en nuestro análisis de los datos recogidos, pero también deben recogerse las opiniones de los líderes indígenas, líderes de partidos y movimientos políticos, autoridades estatales, congresistas, asesores parlamentarios y académicos, que han participado en los talleres y encuentros que se han discutido en este tema.

### VIII. CONCLUSIÓN

La participación en las democracias contemporáneas se ha transformado en un elemento estructural, presentándose como un factor de legitimidad y de racionalidad decisional. Así, por medio de ella, es posible alcanzar una redistribución del poder político, permitiendo que sectores de la población, tradicionalmente desprovistos de herramientas de acción con la capacidad para incidir en la toma de decisiones, puedan efectivamente hacer presente sus requerimientos y presionar ante la administración. Los pueblos indígenas representan a uno de estos sectores. En ellos confluyen tres elementos que hacen que su situación se presente como muy compleja: constituir una población con altos niveles de pobreza, haber sido desprovistos de derechos y estar localizados en sectores con un alto potencial para el desarrollo de proyectos que generan cargas ambientales.

Lo anterior ha desembocado en el reconocimiento de derechos colectivos cuyos titulares son los pueblos indígenas. Estos derechos descansan en la autodeterminación, entendida como el conjunto de derechos económicos, culturales y políticos radicados en comunidades indígenas particulares, y que las habilitan para generar instancias de desarrollo de acuerdo a sus propias convicciones. Los mismos se vuelven operativos solo si a las comunidades se las dota de efectivas herramientas de participación que les permitan incorporar sus visiones a los planes o programas susceptibles de afectarles, nivelando procesos de negociación tradicionalmente asimétricos.

A lo largo de este tema, sobre todo al mencionar las cualidades que se presentan en el acceso, protección, ejercicio y mecanismos del derecho a la participación política de los indígenas, se puede denotar que, si alguno de ellos podrían resultar a la vista del derecho como inconstitucionales,

mencione con anterioridad que la participación política de los indígenas resulta un caso especial, ya que los accesos, protecciones, ejercicios y mecanismos que se puedan emplear no resultan equivalentes a los que se emplean hoy en día con los ciudadanos candidatos de las zonas urbanas, es precisamente debido a la falta de apoyo y educación que se ha vuelto vital darle mayor importancia y tiempo a los asuntos políticos de los indígenas, ya sea a su intención por contender en elecciones o el consultar con ellos al momento de querer invadir sus territorios por cuestiones turísticas, laborales, ambientales, etcétera. No es fácil establecer todo lo que los pueblos indígenas necesitan conforme a sus derechos y esto resulta aún más imposible sino se establece un diálogo con los representantes de las zonas rurales.

La construcción de un escenario democrático en el que coincidan, sin violentarse, fórmulas de identidad diversas, es una tarea compleja en la que existen grandes desafíos que deben enfrentarse, no sin dificultades. Ello implica una concepción de la democracia que sin sacrificar sus principios básicos sea capaz de reconocer las diferencias identitarias como base de la organización, asegurando su coexistencia en un marco de participación y competencia política abierta y libre. Es decir, una interpretación de la democracia que permita reorganizar la diversidad de intereses políticos de la sociedad, y garantizar su plena expresión en todos los ámbitos del gobierno. Y es que el derecho a la diferencia es lo que permite crear dinámicas que ayudan a renovar y recrear las condiciones con las que el juego democrático se desarrolla. Incluso, las diferencias aumentan la competencia política en los sistemas electorales democráticos y pueden asegurar la representación de minorías, como la indígena, así como garantizar su influencia en la toma de decisiones.

La protección de los derechos ante la ley no es suficiente para garantizar una democracia constitucional. Los sistemas de derechos no son imparciales en relación con las condiciones sociales y las diferencias culturales, a menos que un acuerdo democrático previo establezca prácticas de reconocimiento. Esos acuerdos deben ser asumidos por los actores que están involucrados en la esfera política y deben ser aceptados como prácticas políticas y sociales. Además, existe un proceso continuo de redefinición de derechos y prácticas, así como de interpretaciones distintas de los mismos. Solo en una democracia redefinida, estos fenómenos pueden tener lugar sin violentar los acuerdos básicos de su existencia.

## **IX. BIBLIOGRAFÍA**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
DADDH. DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE.  
DÍAZ SARABIA, EPIFANIO. 2006. ¿SISTEMAS NORMATIVOS, USOS Y COSTUMBRES, O DERECHO INDÍGENA? EL CASO DE LOS TRIQUIS EN LA CIUDAD DE MÉXICO. MÉXICO: CIESAS. DISPONIBLE EN [HTTP://WWW.CIESAS.EDU.MX/PROYECTOS/RELAJU/CD\\_RELAJU/PONENCIAS/MESA%20ESCALANTE-IGREJA/DIAZSARABIAEPIFANIO.PDF](http://www.ciesas.edu.mx/proyectos/relaju/cd_relaju/ponencias/mesa%20escalante-igreja/diazsarb-iaepifanio.pdf).

## ENSAYOS

El derecho de los indígenas a la participación política: antecedentes, acceso, protección, ejercicio y mecanismos a través de la acción de inconstitucionalidad

- DUDH. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.
- HENDERSON, HUMBERTO. 2004. "LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN EL ORDEN INTERNO: LA IMPORTANCIA DEL PRINCIPIO PRO HOMINE". REVISTA IIDH 39 (ENERO-JUNIO).
- ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013.
- ACUERDO GENERAL POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS BASES DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA ELECTORAL PARA PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS.
- ANAYA, S. JAMES. 2005. LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL.
- APARICIO, MARCO. 2002. LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL ESTADO. EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA.
- BAUTISTA, JUAN ANTONIO. 2007. EL SISTEMA DE USOS Y COSTUMBRES BAJO EL PODER ECONÓMICO Y POLÍTICO LOCAL EN EL MUNICIPIO DE MATATLÁN, OAXACA. EN HERNÁNDEZ 2007.
- CASTILLO CISNEROS, MARÍA DEL CARMEN. 2006. TACUATES. PUEBLOS INDÍGENAS DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO. MÉXICO: CDI.
- CDI. COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (S. A.). ATLAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO. DISPONIBLE EN [HTTP://WWW.CDI.GOB.MX/INDEX.PHP?OPTION=COM\\_WRAPPER&VIEW=WRAPPER&ITEMID=200027](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=200027) (CONSULTADA EL 4 DE AGOSTO DE 2014).
- [HTTPS://WWW.TE.GOB.MX/COLECCIONES/SENTENCIAS/HTML/ST/2018/JDC/ST-JDC-00506-2018.HTM](https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/st/2018/jdc/st-jdc-00506-2018.htm)
- [HTTP://WWW.TEEMX.ORG.MX/DOCS/SENTENCIAS/SENTENCIAS\\_2018/JDCL/JDCL3272018.PDF](http://www.teemx.org.mx/docs/sentencias/sentencias_2018/jdcL/jdcl3272018.pdf)
- [HTTPS://MEXICO.LEYDERECHO.ORG/ACCION-DE-INCONSTITUCIONALIDAD-EN-MATERIA-ELECTORAL/](https://mexico.leyderecho.org/accion-de-inconstitucionalidad-en-materia-electoral/)
- [HTTPS://WWW.TE.GOB.MX/SALASREG/EJECUTORIA/SENTENCIAS/DF/SCM-JDC-0402-2018.PDF.](https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/scm-jdc-0402-2018.pdf)
- [HTTPS://WWW.TE.GOB.MX/SITES/DEFAULT/FILES/PUBLICACIONES/DOC-RELACIONADO/DERECHO\\_Y\\_JUSTICIA\\_3.PDF.](https://www.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/doc-relacionado/derecho_y_justicia_3.pdf)
- [HTTPS://WWW.KAS.DE/C/DOCUMENT\\_LIBRARY/GET\\_FILE?UUID=F9D4D6A3-9F10-276F-A4FF-B736A655547D&GROUPID=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=f9d4d6a3-9f10-276f-a4ff-b736a655547d&groupid=252038)
- [HTTPS://WWW.TE.GOB.MX/PUBLICACIONES/SITES/DEFAULT/FILES//ARCHIVOS\\_LIBROS/TEMAS%20SELECTOS%20NO.%2038.PDF.](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/temas%20selectos%20no.%2038.pdf)





# NOTAS RELEVANTES

# SUPUESTOS DE INAPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LA SENTENCIA: CONTROVERSIAS EN CASOS DE SEPARACIÓN MASIVA DE CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN AYUNTAMIENTOS

Cases of non-application of the principle of “relativity” of the court judgement: disputes in cases of mass separation of popular election charges in Town Halls



Juan Antonio Palomares Leal<sup>1</sup>

*Recepción: 21 de octubre 2019*  
*Aceptación: 15 de noviembre de 2019*  
*Pp: 144-147*

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho y Maestro en Derecho Procesal Constitucional por la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Especialista en Justicia Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la ponencia de la Magistrada Claudia Valle Aguilasocho. Catedrático de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Correo Electrónico: [juan.palomares@te.gob.mx](mailto:juan.palomares@te.gob.mx); [japalomares@live.com](mailto:japalomares@live.com)

## Resumen

El autor hace un análisis descriptivo de una sentencia judicial dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que modifica una diversa de la Sala Xalapa de dicho tribunal, a través de la cual, se establece un supuesto de inaplicación del principio de “*relatividad de la sentencia*”, como lo son controversias en casos de separación masiva de cargos de elección popular en Ayuntamientos.

## Palabras claves

Relatividad de la sentencia. Inaplicación de principio. Desaparición de Ayuntamientos. Tribunal Electoral. Recurso de Reconsideración.

## Abstract

*The author makes a descriptive analysis of a judgment issued by the Superior Chamber of the Electoral Court of the Judicial Power of the Federation that modifies a different one of the Xalapa Chamber of said court, through which it establishes a judicial discretion of non-application of the principle of “relativity of the court judgement”, as are disputes in cases of mass separation of popular election charges in Town Halls.*

## Keywords

*Relativity of the court judgement. Non-application of a principle. Disappearance of Town Halls. Electoral Court. Reconsideration appeal.*

**D**e la sesión celebrada el diez de julio de dos mil diecinueve, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, destaca la ejecutoria dictada en el recurso de reconsideración SUP-REC-403/2019. Este caso llama especialmente la atención, al tener como origen la declaratoria de desaparición de un Ayuntamiento en el Estado de Chiapas y, la designación de un Concejo Municipal en su lugar, por parte del Congreso de dicha entidad federativa.

En lo relativo al procedimiento de desaparición del Ayuntamiento, diversos titulares de regidurías y de la sindicatura, pertenecientes a la municipalidad, controvirtieron a través de distintos medios de impugnación, las supuestas licencias solicitadas por ellos mismos que dieron pie al decreto de desaparición del citado órgano de gobierno.

Para garantizar el derecho de audiencia de los citados munícipes, la Sala Xalapa, al resolver el juicio ciudadano SX-JDC-185/2019, finalmente determinó que la reposición del procedimiento de trámite de las supuestas licencias además de implicar que se acudiera nuevamente ante el Congreso del Estado a manifestarse lo que se había sostenido de manera reiterada ante los órganos jurisdiccionales, en el sentido de que es su voluntad continuar en el ejercicio

## NOTAS RELEVANTES

Supuestos de inaplicación del principio de relatividad de la sentencia: controversias en casos de separación masiva de cargos de elección popular en ayuntamientos

de sus cargos, también significaba la restitución en el encargo a los actores que acudieron a la instancia.

Inconformes, diversos Concejales designados para sustituir al Ayuntamiento desaparecido por el Congreso acudieron a la Sala Superior a reclamar tal decisión.

Al resolver el recurso de reconsideración interpuesto, la superioridad esencialmente consideró que la Sala Regional pasó por alto que el efecto natural de la sentencia dictada por ella misma, también debió comprender al resto de integrantes en funciones del Ayuntamiento —electos por el voto popular—, en virtud del vínculo jurídico que los unía, esto es, sus efectos debieron comprender por igual a todos, incluso a ediles que no acudieron ante la instancia a solicitar su reincorporación.

Así, en un ejercicio de análisis del interés público que subyace en que los órganos electos funcionen con regularidad, la *relatividad* de los efectos de la sentencia dictada por la Sala Regional, cedió ante un *alcance extensivo* de éstos.

Lo anterior porque, conforme a lo decidido por la superioridad, *se debe entender también en beneficio del interés público*, el hecho de que, ante una incertidumbre generada por la controversia de la validez de presuntas solicitudes de licencia por parte de las regidurías y, la sindicatura, un Ayuntamiento electo siga funcionando con regularidad, hasta en tanto no se aclare dicha cuestión.

En esta decisión, la Sala Superior retomó el criterio del *supuesto de inaplicación del principio relatividad de la sentencia*, que deriva de la tesis LXII/2001, de rubro: *RELATIVIDAD DE LA SENTENCIA. SUPUESTO DE INAPLICACIÓN DEL PRINCIPIO, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO*, a través de la cual, se estableció que si bien las sentencias que se dictan en el juicio ciudadano federal, generalmente solo benefician a sus promoventes, en ciertos casos, los efectos pueden comprender la situación jurídica de alguien ajeno a la controversia.

El citado criterio derivó del caso de candidaturas registradas con el carácter de propietarias que se inconformaran con lugares de ubicación en las listas de representación proporcional, situaciones en las cuales, la decisión recaída beneficiaba a la candidatura suplente para que corriera la misma suerte de la diversa propietaria. En ese sentido, desde la primera integración de la Sala Superior, se previó la posibilidad de generar una excepción a la relatividad de los efectos de las sentencias dictadas en los juicios ciudadanos federales.

Dicho lo anterior, la línea interpretativa perfilada por Sala Superior es clara y cobra relevancia como criterio de referencia para aquellos casos en los que exista una duda en lo relativo

a los alcances de los efectos de una sentencia cuando se trate de cuestiones inherentes a la separación del cargo de integrantes de un órgano colegiado de gobierno como lo es un Ayuntamiento.

Sin que pase inadvertido el hecho de que, a través de la decisión que aquí se analiza, la Sala Superior estimó que un Tribunal Electoral es competente para conocer de un asunto como el que se presentó dado que, el derecho político electoral a ser votado, reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, no solo comprende el derecho de un ciudadano a ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales de representación popular, sino también abarca el derecho de ocupar el cargo para el cual resulta electo; el derecho a permanecer en él y el de desempeñar las funciones que le son inherentes.

A partir de esta decisión, los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral, deben estar pendientes del criterio bajo análisis tomado por la Sala Superior, pues cuando ante éstos se plantee como controversia una separación masiva de diversos cargos integrantes de un Ayuntamiento, emanados del voto popular y, se ordene la reinstalación de los promoventes al advertirse algún vicio en el procedimiento, el órgano de justicia electoral deberá verificar si existen diversos cargos en la misma situación que no acudieron a la instancia, para, a través de su decisión, ampliar los efectos de protección con el objeto de abarcar la totalidad de éstos, aun cuando no hubieren ocurrido como partes en el medio de impugnación, tal como sucedió en el caso al que nos hemos referido.

# COMUNIDADES INDÍGENAS ANTE LA POSIBILIDAD DE LA CREACIÓN DE NUEVOS MUNICIPIOS<sup>1</sup>

Indigenous communities before the possibility of the creation of a new city hall



Tomás Vargas Suárez<sup>2</sup>

*Recepción: 4 de noviembre de 2019  
Aceptación: 22 de noviembre de 2019  
Pp: 148-151*

**E**l artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce y garantiza a los pueblos y comunidades indígenas la libre autodeterminación y autonomía, derechos que a simple vista no dan lugar a dudas, no obstante, en la actualidad tanto los Tribunales Electorales de diferentes entidades federativas como las Salas Regionales e inclusive la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han resuelto asuntos sometidos a su jurisdicción que involucran dichos derechos, llegando al extremo de que algunas comunidades indígenas están viendo la posibilidad de formar un nuevo municipio, principalmente porque consideran son discriminados y sujetos de abandono por parte de los municipios de los cuales forman parte.

<sup>1</sup> Agradezco a la Mtra. Sonia Gómez Silva, por su colaboración para la realización de esta Nota Relevante.

<sup>2</sup> Licenciado en Derecho. Actualmente es Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Se ha desempeñado como Juez de Ejecución de Penas, Familiar y Penal en el Estado. Cuenta con especialidad en Derecho de Amparo, Derecho Procesal Civil y Derecho Mercantil. El 15 diciembre de 2017 fue designado por el Senado de la República como Magistrado Electoral. Correo electrónico: t.vargas@triejal.gob.mx.

A manera de antecedente, cito el caso de las comunidades Wixáricas situadas en los municipios de Mezquitic y Bolaños, Jalisco, las cuales acudieron en primera instancia al Tribunal Electoral del Estado de Jalisco<sup>3</sup>, a solicitar se respetara su derecho de libre autodeterminación, específicamente por lo que ve a la entrega de recursos para garantizar dicho derecho, sentencia impugnada ante la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con número de expediente SG-JCD-35/2019, en la que se declaró fundada la petición y agravios hechos valer, ordenando vincular a una serie de autoridades que participaran en el proceso que se sigue para la entrega de los recursos, materializando con ello el derecho de autodeterminación de esta población.

No obstante, ante el incumplimiento de algunas de las autoridades vinculadas, la referida Sala Regional Guadalajara resolvió declarar fundado el incidente de incumplimiento de sentencia, luego de que en un acta de cabildo, el ayuntamiento se negó por segunda ocasión a asistir a las mesas de negociación y consulta con la comunidad Wixárika con el argumento de que pese a la sentencia, la autoridad municipal de Bolaños tiene derecho a defender su autonomía.

Respecto del ayuntamiento de Mezquitic, en su negativa, argumentó además que en Jalisco prevalece un vacío legislativo porque no hay leyes reglamentarias sobre la autonomía municipal y de los pueblos indígenas, además que no fueron llamadas a juicio otras comunidades wixáricas, faltó la participación de mujeres y que la comunidad tiene un sistema tributario alterno sin transparencia, todas estas razones fueron declaradas infundadas por la Sala resolutora, por lo que el Instituto Electoral local, debe continuar con las consultas entre los wixaritaris, el ayuntamiento y demás instituciones vinculadas.

Así, en la presente reflexión, solamente quiero resaltar el hecho de que estas comunidades han puesto sobre la mesa del debate público que toda vez que han recurrido a los medios de impugnación que la legislación prevé a su favor y no han conseguido su objetivo, ahora pretenden la creación de un nuevo municipio, ya que como ellos mismos han señalado en diversas notas periodísticas consideran que padecen de abandono y discriminación, por lo que de conseguirlo garantizarían entre otras cuestiones, el manejo de los recursos públicos, tener elecciones sin la participación de los partidos políticos y solo por medio de asambleas comunitarias, cuyos funcionarios electos podrían también ser removidos por ese mecanismo de democracia directa, con lo que a su decir, se garantiza su autodeterminación.

No obstante, es importante estar atentos a lo que establece la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal para el Estado de Jalisco, que en su artículo 6, señala que el Congreso del Estado puede constituir nuevos Municipios de acuerdo con las bases que se señalen en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

---

3 Expediente JDC-005/2019.

## NOTAS RELEVANTES

Comunidades indígenas ante la posibilidad de la creación de nuevos municipios

En este tenor, la referida Ley Orgánica, en su capítulo VIII denominado “De la creación, extinción y fusión de municipios”, regula el procedimiento para esos efectos, articulado que sienta las bases, requisitos que se deben cumplir, el establecimiento de un comité, la asamblea que elige a sus miembros y hace suya la solicitud de creación, contenido de la solicitud, documentos que acompañan la solicitud y el proceso que se lleva a cabo al interior del Congreso del Estado, hasta la posibilidad de su aprobación o en su caso limitantes a las que se enfrentan los solicitantes ante la improcedencia de su solicitud.

El énfasis del comentario de esta nota relevante, es que se debe tomar en cuenta que conforme al artículo 233 de la Ley Orgánica, la creación del municipio debe estar orientada por los siguientes principios:

- I. Seguridad jurídica: En razón del cual no se podrá crear municipio alguno en contravención a lo establecido en esta ley;
- II. Debido proceso: Como el derecho de los ayuntamientos a ser escuchados, ofrecer pruebas y expresar alegatos dentro de los procedimientos en los que pudieren resultar afectados los intereses legítimos de su municipio;
- III. Certeza: Con relación a la evidencia científica y técnica que deben sustentar los dictámenes respecto al estado en que se encuentran la población y territorio dentro de los procedimientos de creación de municipios;
- IV. Viabilidad: Como la condición de sustentabilidad en los aspectos ambiental, social y económico, que determine la conveniencia del acto de creación de los municipios;
- V. Transparencia: Como disponibilidad pública de la información producida durante el proceso de creación de municipios; y
- VI. Participación Ciudadana: Como garantía de intervención de la sociedad en el proceso de creación de municipios.

Además, las bases se prevén en el dispositivo 237 de la citada ley, al tenor siguiente:

- I. La superficie territorial en donde se pretenda constituir no sea menor de 250 kilómetros cuadrados;
- II. La población que habite en esa superficie sea mayor de 30,000 habitantes;

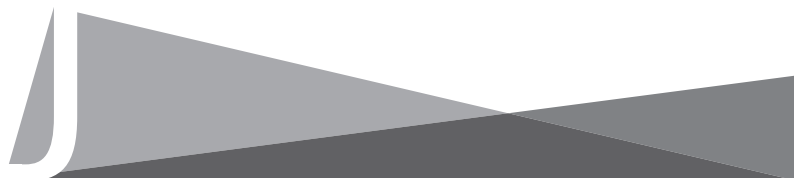


- III. Lo soliciten cuando menos una cuarta parte del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral con residencia en el territorio en donde se pretenda establecer el nuevo municipio;
- IV. El poblado que se elija como cabecera municipal tenga una población no inferior a 10,000 habitantes;
- V. Cuenten con los servicios públicos indispensables y suficiente capacidad económica para generar el ingreso fiscal para atender los gastos de la nueva administración pública municipal; y
- VI. Que el o los municipios susceptibles de afectación no pierdan con la segregación las condiciones para ser municipios.

En atención a los artículos citados, evidentemente será un proceso arduo para los pueblos y comunidades que pretendan crear un nuevo municipio, en razón de que si bien los motivos pueden ser idóneos en atención a su derecho de autodeterminación, los principios bajo los cuales se rigen involucran directamente los municipios de los cuales forman parte, ya que los mismos deben ser escuchados, los que obviamente no dejarán ir una gran parte de su población y espacio geográfico, máxime si como la propia norma señala puede haber alguna afectación, lo que impactará precisamente en las finanzas municipales e inclusive en su integración como municipio.

Finalmente, también será un camino difícil ya que al momento de elevar la solicitud al Congreso, deberá cumplirse con una superficie territorial y población mínima, contar con servicios públicos indispensables y suficiente capacidad económica, cuestiones que son precisamente algunos de los motivos por los que los Wixáricas pretenden constituir un municipio nuevo, de ahí que debemos estar atentos a los acontecimientos que se estarán desarrollando en los próximos meses, máxime que estamos ante una población vulnerable.

# JURISPRUDENCIAS



# POSIBILIDAD DE ELECCIÓN CONSECUTIVA O REELECCIÓN

Possibility of consecutive election or reelection

Liliana Alférez Castro<sup>1</sup>

Recepción: 23 de septiembre de 2019  
Aceptación: 3 de octubre de 2019  
Pp. 153-155



La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup>, en sesión pública celebrada el siete de agosto de dos mil diecinueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia de rubro: DERECHO A SER VOTADO. ALCANCE DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN CONSECUTIVA O REELECCIÓN<sup>3</sup>, y la declaró formalmente obligatoria.

En la jurisprudencia en cita, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior, de manera unánime consideraron atendiendo a lo prescrito en los artículos 35, fracción II, 115, fracción I, párrafo segundo, y 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la reelección es una posibilidad para el ejercicio del derecho a ser votado, pues permite a la ciudadana o ciudadano que ha sido electo para una función pública con renovación periódica que intente postularse de nuevo para el mismo cargo.

En ese sentido se tiene que el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como derechos de la ciudadanía, poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que

1 Doctora y Maestra en Derecho Electoral, por el Instituto Prisciliano Sánchez, del otrora Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Actualmente Secretaria Relatora de la Presidencia del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Correo electrónico: liliاناalferez@hotmail.com.

2 En adelante Sala Superior.

3 Jurisprudencia 13/2019 pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Visible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=13/2019&tpoBusqueda=S&sWord=>.

## JURISPRUDENCIA

### Posibilidad de elección consecutiva o reelección

establezca la ley. Así también, dispone que el derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

En relación a la elección consecutiva, el artículo 115, fracción I, párrafo segundo dispone que las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. Estableciendo que la postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Por su parte, el artículo 116, fracción II, segundo párrafo dispone que las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. Determinando que la postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Sin embargo, tal como lo determinó la Sala Superior, esta modalidad no opera en automático, es decir, no supone que la persona necesariamente deba ser registrada para una candidatura al mismo puesto, sino que es necesario que se cumplan con las condiciones y requisitos previstos en la normativa constitucional y legal, en tanto, esta posibilidad debe armonizarse con otros principios y derechos constitucionales, como el de auto organización de los partidos políticos, en el sentido de que se observen las disposiciones estatutarias y los procedimientos internos de selección de candidaturas.

Al efecto, es preciso apuntar que la reforma electoral de diez de febrero de dos mil catorce, si bien, eliminó del sistema normativo mexicano la restricción a la posibilidad de elección consecutiva o reelección, de quienes ocupan cargos legislativos, a nivel local y federal, y los relativos a los ayuntamientos de los municipios, delegaciones o concejalías. También lo es, que no concedió un derecho obligatorio o adquirido, pues solo eliminó la restricción que se contenía en relación con la reelección, ante ello, la reelección se considera como una posibilidad para el ejercicio del derecho a ser votado.

Así lo ha considerado la Sala Superior en diversos precedentes<sup>4</sup>, en el sentido de que la reelección supone la posibilidad jurídica de que quien haya desempeñado algún cargo de elección

4 SUP-JDC-1172/2017 y acumulados. SUP-JDC-35/2018 y acumulados. SUP-REC-59/2019

popular pueda contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su mandato, en medida que cumpla con las condiciones y requisitos previstos para su ejercicio. De la misma manera ha sostenido que la posibilidad de reelección prevista en la Constitución Federal, debe cumplirse en los términos establecidos en la legislación aplicable, esto es, se prevén requisitos que dependen de otros condicionamientos, como que lo postule el mismo partido, lo cual depende a su vez de la auto organización de dicho partido, en este sentido la posibilidad de reelección queda supeditada a realización de otros derechos.

Precisado lo anterior, es de concluir que la reelección es una posibilidad para el ejercicio del derecho a ser votado, pues si bien se deben cumplir con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, también lo es, que estos deben armonizarse con otros principios y derechos constitucionales, como el de auto organización de los partidos políticos y la paridad, entre otros. Por tanto, la reelección no tiene el alcance de que quien ya ocupa un cargo de elección popular, necesariamente deba ser registrado a una candidatura al mismo puesto en tanto que la reelección no se erige como una garantía de permanencia.

# NOTIFICACIÓN POR CORREO ELECTRÓNICO, SU EFICACIA (FISCALIZACIÓN)

## Notice by email, its effectiveness (Audit)



Omar Delgado Chávez<sup>1</sup>

*Recepción: 5 de noviembre 2019  
Aceptación: 12 de noviembre de 2019  
Pp: 156-159*

La fiscalización de recursos por parte de los partidos políticos, precandidatos, candidatos y aspirantes (independientes o de partido), y en general de todos aquellos actores políticos, constituye uno de los pilares fundamentales de las competencias democráticas, en los cuales se busca la transparencia en el uso de los recursos dentro de las campañas políticas, para así evitar el ingreso de aquellos cuya procedencia no sea lícita (vedadas por la ley), así como resguardar el principio de equidad en la contienda.

Dicho proceso de fiscalización constituye un entramado complejo, dado que pueden iniciarse procedimientos oficiosos o a través de quejas, a su vez que también existen aquellos ordenados por la reglamentación respectiva, como los informes anuales, de precampaña y campaña, entre otros<sup>2</sup>.

Ahora, en ese entramado se prevé una regla acorde a los tiempos tecnológicos, consistente en las notificaciones a ser realizadas dentro de los procedimientos de verificación o investigación, contemplada en el artículo 9, párrafo 1, inciso f), del Reglamento de Fiscalización: la vía electrónica.

1 Abogado por la Universidad de Guadalajara. Maestro en Derecho Electoral por el Instituto Prisciliano Sánchez del otrora Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Correo electrónico: omar.delgado@te.gob.mx.

2 Confróntese el artículo 22 del Reglamento de Fiscalización.

Ésta no solo incluye al correo electrónico, sino también las que en su caso se realicen dentro del Sistema de Contabilidad en Línea (o Sistema Integral de Fiscalización -SIF-).

Así, se prevé que incluso las notificaciones personales a aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargo de elección popular federales y locales, así como de los oficios de errores y omisiones que se adviertan durante el procedimiento de revisión de los informes de ingresos y gastos que los partidos políticos presenten a la Unidad Técnica de Fiscalización, se privilegiará la vía electrónica.

En las fracciones subsecuentes de dicho inciso f), se relata la forma de realizarla y su procedimiento, destacando la existencia de un sistema de verificación de envío y lectura, así como el uso de la e-firma.

Pese a lo anterior, persistía la duda sobre si debía prevalecer algún otro tipo de notificación, pues aunque el reglamento respectivo parecía autorizarlo, la existencia de otras formas acordes a la legislación ordinaria (personal, oficio y automática) lo focalizaban en otro sentido.

De tal suerte, que después de resolver tres sentencias en el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública celebrada el dos de octubre de dos mil diecinueve, aprobó por unanimidad de votos, con la ausencia de uno de sus integrantes, la **jurisprudencia 21/2019** de rubro: **"NOTIFICACIÓN. LA REALIZADA POR CORREO ELECTRÓNICO A LOS SUJETOS FISCALIZADOS, SURTE EFECTOS A PARTIR DE SU RECEPCIÓN, PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD DEL RECURSO DE APELACIÓN"**<sup>3</sup>.

En ella, se estableció que de los artículos 1, 3, párrafos 1, inciso g) y 3, así como de los numerales 8, 9, párrafo 1, inciso a), fracción V, e inciso f), fracciones I y II, y 10 del Reglamento de Fiscalización se desprendía que, para efecto del cómputo del plazo de interposición del recurso de apelación contra una resolución sancionadora en materia de fiscalización y, determinar lo relativo a su oportunidad, se tomará como fecha de notificación aquella que conste en el acuse de recepción electrónica en que se haya practicado.

Lo anterior, señala, porque la Unidad Técnica de Fiscalización está facultada para practicar este tipo de avisos y los sujetos fiscalizados están obligados a imponerse de las notificaciones que reciben en la cuenta de correo electrónico que dieron de alta en el Sistema del Registro Nacional de Candidaturas que se utiliza en el Sistema Integral de Fiscalización.

3 Pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Consultable en la dirección electrónica de Internet <<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=21/2019&tpoBusqueda=S&sWord=>>>.

## JURISPRUDENCIA

Notificación por correo electrónico, su eficacia (fiscalización)

Dicho de otra manera, los sujetos fiscalizables<sup>4</sup> están sometidos a esta forma de notificación, el cual le es aplicable desde el momento en el cual se encuentran sujetos a las reglas respectivas al contender en un proceso electoral, pues en el sistema de registro aludido anteriormente, se contempla la aceptación de proporcionar una cuenta de correo electrónico para recibir toda la información en el proceso de fiscalización (incluyendo notificaciones de procesos relacionados a ese tema), derivándose como una obligación de la autoridad electoral y un derecho de los sujetos objeto de fiscalización, la entrega de una cuenta de ingreso al Sistema de Contabilidad en Línea<sup>5</sup>.

Esto representa un avance en la eficacia de las notificaciones para los procesos de fiscalización, pues tan solo en los procesos electorales federal y locales 2017-2018, por ejemplo, se revisaron los informes de 17,696 candidatas y candidatos (tomando en cuenta las elecciones concurrentes)<sup>6</sup>.

Pero además de ello, implica adentrarse a la vanguardia de los avances informáticos, pues se ha establecido en otras legislaciones que contemplan este modo de notificación como eficaces cuanto contemplan mecanismos de verificación<sup>7</sup>, lo cual incluso se prevé en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en sus artículos 9, párrafo 4, y 29, párrafo 5, aunque para el caso de las partes deben tramitarlo voluntariamente.

4 Artículo 3, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización.

5 Párrafo 3, del artículo 3, del Reglamento de Fiscalización.

6 Estrada Ruíz, Erika y Edwin E. Ramírez Lemus. *Los resultados de la fiscalización electoral más grande de la historia de México*. Revista Nexos. Septiembre 5, 2018. Consultable en la dirección electrónica de Internet <<https://redaccion.nexos.com.mx/?p=9617>>.

7 Criterio I.2o.A.E.69 A (10a.). "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS NOTIFICADAS POR CORREO ELECTRÓNICO. CUANDO SE RECLAMEN EN EL AMPARO, LA AUTORIDAD DEBE PROBAR QUE CUMPLEN CON LA FORMALIDAD DE TENER LA FIRMA AUTÓGRAFA O ELECTRÓNICA DE SU EMISOR". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 68, julio de 2019, tomo III, página 2154, y número de registro digital en el Sistema de Compilación 2020314. Criterio PC.III.C. J/46 C (10a.). "PROCEDIMIENTO CONVENCIONAL EN MATERIA MERCANTIL. ES POSIBLE EFECTUAR EN ÉSTE NOTIFICACIONES POR CORREO ELECTRÓNICO, PREVIO CERCORAMIENTO DEL JUEZ, A TRAVÉS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS A SU CARGO CON FE PÚBLICA, DE SU REMISIÓN Y/O RECEPCIÓN". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 66, mayo de 2019, tomo III, página 2087, y número de registro digital en el Sistema de Compilación 2019966. Criterio XXVII.1o.6 C (10a.). "NOTIFICACIÓN PERSONAL POR CORREO ELECTRÓNICO INSTITUCIONAL. DEBE REALIZARSE POR ESE MEDIO LA CITACIÓN A LA AUDIENCIA DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS EN LA APELACIÓN, CUANDO ASÍ SE SOLICITE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO)". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 57, agosto de 2018, tomo III, página 2991, y número de registro digital en el Sistema de Compilación 2017498. Criterio PC.IA. J/94 A (10a.). "COMUNICACIÓN ELECTRÓNICA. PARA TENER POR EFECTUADA LA NOTIFICACIÓN DEL AVISO DE INCUMPLIMIENTO A LAS REGLAS DEL REGISTRO DE PRESTADORES DE SERVICIOS FINANCIEROS, REALIZADA DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 35 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SE REQUIERE PRUEBA FEHACIENTE DE SU RECEPCIÓN". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 39, febrero de 2017, tomo II, página 944, y número de registro digital en el Sistema de Compilación 2013598. Criterio I.6o.T.124 L (10a.). "ACTO RECLAMADO DADO A CONOCER MEDIANTE CORREO ELECTRÓNICO. LA FECHA A PARTIR DE LA CUAL DEBE COMPUTARSE EL TÉRMINO DE QUINCE DÍAS ESTABLECIDO EN LA LEY DE AMPARO VIGENTE, ES LA DE RECEPCIÓN DEL MISMO". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 16, marzo de 2015, tomo III, página 2316, y número de registro digital en el Sistema de Compilación 2008760. Criterio XIII.T.A.3 A (10a.). "NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA. AL PRACTICARLA, LA AUTORIDAD DEBE ANEXAR EN AUTOS DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO O JUDICIAL DEL QUE DERIVE, LA CONSTANCIA FEHACIENTE DE RECEPCIÓN POR SU DESTINATARIO". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época. Libro XXIV, septiembre de 2013, tomo 3, página 2616, y número de registro digital en el Sistema de Compilación 2004530.



En ese sentido, con independencia de que sea obligatorio o volitivo contar con un mecanismo de notificación electrónica, el hecho de tenerlo o la obligación de poseerlo, los sujeta invariablemente a las reglas así establecidas, como el de hacerse sabedores del acto impugnado desde el momento de su recepción en la cuenta de correo electrónico, lo que constriñe a la parte o sujeto fiscalizable a estar al pendiente de su cuenta respectiva.

Con la jurisprudencia reseñada se dan bases para sostener la eficacia de la notificación electrónica, quedando pendiente su analogía en casos semejantes a que la legislación contemple esa modalidad, y sobre todo, su implementación incluya la posibilidad de verificar su recepción.

Por lo pronto, en materia de fiscalización es preeminente la vía electrónica sobre cualquier otra.

# RECENSIÓN



# LA REELECCIÓN LEGISLATIVA Y DE AYUNTAMIENTOS EN MÉXICO

## The legislative and City Hall reelection in Mexico

Rosario Guadalupe Rubio Díaz<sup>1</sup>



*Recepción: 19 de septiembre de 2019*  
*Aceptación: 27 de septiembre de 2019*  
*Pp: 161-166*

**E**n el libro se realiza un estudio profundo del principio histórico- constitucional de no reelección, se hace una compleja y vasta investigación de la implementación de la reelección legislativa y de ayuntamientos, esto como consecuencia de la reforma política-electoral del 2014, misma que rompió con el modelo histórico implementado desde la época revolucionaria.

En la introducción, se señala específicamente como la figura de la reelección descansa en la confianza de los votantes y como la misma es una manera de que los ciudadanos evalúen el ejercicio anterior, se muestra como uno de los propósitos de la obra es exponer la figura de la reelección, sus retos y desafíos.

El libro contiene ocho capítulos, abordándose en el último la conclusión del autor.

En el capítulo I, se explican los conceptos fundamentales, considerándose a la reelección como una condición indispensable para el funcionamiento de la democracia representativa, estableciendo también que si es considerada como un derecho ciudadano entra en conflicto con el sistema de partidos. Por otra parte, no se deja de lado, que en la realidad histórica mexicana la reelección tiene una connotación negativa.

<sup>1</sup> Maestra en Derecho Electoral, por el Instituto Prisciliano Sánchez, del otrora Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Abogada por la Universidad de Guadalajara. Actualmente es Secretaria Relatora del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Correo electrónico: rrubio1976@yahoo.com

## RECENSIÓN

La reelección Legislativa y de Ayuntamientos en México

Respecto a la naturaleza jurídica, la refiere como una concepción dual o dialógica; una figura jurídica dentro de un sistema electoral de representación política y una modalidad del derecho político electoral, en lo particular el derecho ser votado. Así los elementos esenciales de la reelección definen su propia naturaleza jurídica distinguiéndola de otras instituciones.

Se realiza la precisión en el sentido de diferenciar la reelección a la elección en dos periodos consecutivos. Así también, se establecen las modalidades de la referida figura, mismas que atienden a diversos aspectos no sustanciales o accidentales que bajo la configuración legislativa la norma electoral puede establecer el modelo más adecuado.

El capítulo II, es titulado “Las teorías sobre la reelección”, analizándose las teorías más relevantes en la historia del constitucionalismo contemporáneo, así el autor trata las siguientes:

La Doctrina federalista de la reelección: es sostenida por Alexander Hamilton, esta figura resultaba esencial para que la ciudadanía tuviera la posibilidad de prolongar el mandato presidencial, cuando se consideraba que la gestión realizada por el ejecutivo era satisfactoria; la ratificación de su mandato en consecuencia es lo que define la reelección, como una institución con vocación democrática, sin embargo dicha teoría no tuvo mucha influencia en el constituyente de 1917.

Doctrina de la incumbencia y el desafiante: esta tiene relación con el impacto que la reelección de un cargo de elección popular genera en la competencia electoral, esto plantea retos y complicaciones que se advierten al momento en que se enfrentan en el proceso electoral el funcionario que pretende ratificarse (incumbente), y los demás contendientes que se postulan (desafiante), y que no cuentan con la misma proyección mediática y con los recursos financieros, materiales y humanos. Los contendientes desafían no solo al candidato que se postula, sino al electorado, es por ello, que trae consigo un elemento de distorsión a la democracia representativa, en lo particular al principio de equidad en la contienda electoral.

Teoría estándar de la reelección, refrendo de la voluntad popular y meritocracia: la citada figura, es la muestra más grande de que la democracia puede refrendar en un mismo cargo de elección popular, a un ciudadano que ha cumplido de manera ejemplar, con probidad y honradez en la gestión de asuntos públicos que le fueron encomendados en primera ocasión (meritocracia); así, cuando pretende reelegirse un funcionario y obtiene una votación favorable por parte del electorado, se entiende que ha sido premiado por la voluntad popular.

Este capítulo es de resaltar porque permite conocer cuales teorías y como estas han influido en el sistema electoral mexicano, para comprender el porqué de la reelección.

En lo que ve al capítulo III, se abordan los principios constitucionales en relación con la reelección, así encontramos en cuanto a los derechos político-electorales, que la figura en estudio

no es un derecho automático y necesita de su materialización en el sistema de partidos, por lo que no deja de ser una posibilidad o una expectativa de derecho.

Refiriéndose al control de constitucionalidad y convencionalidad, existen una serie de principios y reglas que pueden colisionar en el ejercicio de la reelección, por lo que son las autoridades electorales las que deben decidir el criterio a prevalecer, lo que significa que la reelección no es una carta abierta para el legislador en cuanto a los requisitos y modalidades, sino que se debe de realizar un ejercicio de ponderación y razonabilidad.

Por lo que ve al principio de la representación democrática, este adquiere un significado diferente, ya que la democracia obedece a una nueva forma de legitimación siendo esta la de ejercicio, ya que en la medida en que el funcionario que vuelve a ocupar el cargo se desempeña con profesionalismo, capacidad técnica y probidad humana, incentiva la rendición de cuentas de los funcionarios que se reeligen. La reelección constituye el refrendo del voto público en los representantes populares, de tal manera que el respaldo ciudadano al candidato que se postule por un nuevo periodo, recibe una confirmación del electorado para continuar en el cargo.

El autor aborda la inclusión de la reelección en la constitución, de manera general ya que después dedica un capítulo completo al tema.

El escritor había abordado de una manera muy general el tema de control de constitucionalidad y convencionalidad, respecto a la ponderación de principios, sin embargo, debido a la importancia del tema y a los criterios y precedentes que han surgido de las diversas Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se dedicó un capítulo completo.

En este sentido el método de la ponderación en la reelección, exige que los operadores jurídicos tengan la posibilidad de valorar la constitucionalidad de las leyes, en las cuales se determinó restringir un derecho a favor de otro, y en consecuencia evaluar la importancia del mayor beneficio obtenido con dicha restricción.

Como parte de la investigación realizada por el autor, se encuentra el capítulo V, donde se aborda el tema desde los ordenamientos jurídicos de numerosos países, así el debate en torno a la reelección presidencial y parlamentaria en el mundo presenta posiciones diversas; existe argumentos a favor, principalmente en cuanto a que la figura analizada permite una mayor responsabilidad de las autoridades políticas frente al electorado, ya que fomenta una profesionalización en la política. Sin embargo, hay posiciones encontradas en cuanto a que el citado principio puede propiciar que los políticos abusen de los poderes con que cuentan, a fin en perpetuarse en su cargo, además de que los contendientes no tienen las mismas posibilidades de acceder al cargo en comparación a los funcionarios públicos que tienen una posición especial.

## RECENSIÓN

La reelección Legislativa y de Ayuntamientos en México

A lo largo del capítulo, el autor presenta un estudio de la figura en países como Alemania, España, Francia, Inglaterra, Estados Unidos y diversos de América Latina, concluyendo con una tabla donde esquematiza de una manera clara y práctica como está compuesto el poder legislativo, cada cuando se renueva, si existe reelección y de ser así por cuantos periodos, realizando lo mismo para el cargo de Presidente.

Así, se llega al capítulo VI, donde se abordan “los antecedentes mexicanos de la reelección”; comienza el autor estableciendo que con la reforma constitucional de 1933, se prohibió la reelección inmediata de legisladores, por lo que todos los puestos de elección popular estarían bajo el lema revolucionario, ya conocido; esta situación tuvo vigencia hasta la reforma de febrero de 2014.

Se comienza el estudio a partir de la Constitución de Cádiz de 1812, pasando a través de las diversas constituciones mexicanas, encontrando la de Apatzingán de 1814, la de 1824, Las 7 Leyes Constitucionales o Constitución de 1836, Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, Acta Constitutiva de Reformas de 1847, Constitución de 1857 y la Constitución de 1917, pasando por el Plan de la Noria y el Plan de Tuxtepec de 1871 y 1876 respectivamente, siendo estos de gran trascendencia ya que el primero fue provocado por Porfirio Díaz, quien tras perder las elecciones contra Juárez, proponía que no podía ser elegido ningún ciudadano que en el año anterior hubiera ejercido por un solo día autoridad o encargo cuyas funciones se extendieran a todo el territorio nacional. En cuanto al Plan de Tuxtepec, Lerdo de Tejada aspiraba a reelegirse para la presidencia de la República, lo que provocó que Díaz se alzara de nueva cuenta estableciendo que la no reelección del Presidente y los Gobernadores sería la ley suprema.

Se concluye el capítulo, con una tabla comparativa de las constituciones citadas, lo que permite clarificar de mejor manera históricamente el tema.

Por lo que se refiere al capítulo VII, es titulado “La reelección legislativa y de ayuntamientos en México”, se analiza la reforma constitucional de 2014, teniendo como antecedente el Pacto por México, que fue un acuerdo nacional, formado con los puntos coincidentes de las diversas fuerzas políticas del país, donde se tomaron cinco grandes acuerdos, fue el último denominado Gobernabilidad democrática, que se refirió al análisis de la reelección.

Un punto de interés en la reelección consecutiva son las ventajas de su ejecución; esta ayuda a que se interiorice y profundice la libertad política de un ciudadano, de tal manera que cuando un votante este conforme con el actuar de un servidor público, que en algún momento eligió, pueda tener la posibilidad de elegirlo nuevamente; también promueve la rendición de cuentas de los funcionarios hacia sus representados y se aumenta la correspondencia entre votación y representación.

Se analiza de manera general los cambios introducidos por la reforma, hasta llegar a la re-incorporación de la reelección legislativa federal y local, así como, a los integrantes de los ayuntamientos, modificándose los artículos 59, 115, 116 y 122 de la Constitución Federal.

Así, los senadores podrán ser elegibles hasta por 2 periodos consecutivos y los diputados hasta por 4 periodos, es decir por un máximo de 12 años; a su vez, se dio pauta para que las entidades federativas, en su libertad de configuración legislativa regulen el tema con respecto a los integrantes de los ayuntamientos, así como de los diputados locales. Así, de los trabajos legislativos desarrollados, respecto a los integrantes de este poder, al mes de julio de 2017, el 100% de las 32 entidades federativas habían adecuado sus marcos normativos, por lo que ve a incluir el tema para el ejercicio de las administraciones municipales, sólo en 2 estados, no se prevé la reelección en razón a que en las mismas el periodo previsto para estas autoridades es de 4 años, siendo la condicionante que el periodo de mandato no sea superior a 3 años.

En razón de lo anterior, la reelección no se hizo factible hasta las elecciones celebradas en julio de 2017, en un principio solo en Coahuila. El autor también incluye una tabla detallada con los condicionamientos necesarios para la reelección de diputados e integrantes de los ayuntamientos; el presente capítulo también contiene las acciones de inconstitucionalidad referentes al tema.

El presente apartado, resulta ser de gran utilidad ya que contiene de manera sintetizada la introducción de la figura al sistema constitucional mexicano, así como de manera práctica, esquematizada y clara las reformas constitucionales, electorales locales y acciones de inconstitucionalidad referente al tema.

Finalmente el capítulo VIII, “Retos y Desafíos de la reelección en México”, aquí el autor realiza sus conclusiones con diversas interrogantes que responde a lo largo del capítulo, cuestionando si la reelección es un derecho político-electoral o si es un derecho de autodeterminación de los partidos políticos, en este sentido es un instrumento de los institutos políticos con los que cuentan constitucionalmente para la postulación de sus candidatos a un nuevo periodo, tomando en cuenta la autodeterminación, esto da lugar a que un militante, como resultado de la buena gestión y transparencia en el ejercicio del cargo público que desempeño considere que tiene legitimación política para ser postulado y ser reelecto, por lo que su desempeño deberá ser evaluado tanto por su partido como por su militancia.

Aunado a lo anterior, concluye que existe obligación de implementar una normativa partidista que tutele la postulación del candidato con derecho a la reelección, esto ya que la referida figura puede tener un choque frontal con otros principios, por lo cual deberá regularse al interior de las instituciones partidistas a través de criterios objetivos por los cuales se armonicen principios como la paridad, la igualdad sustantiva y la no discriminación, así como el de auto organización.

## RECENSIÓN

La reelección Legislativa y de Ayuntamientos en México

Finalmente concluye el autor respecto a la reelección, que esta tiene como finalidad la profesionalización de los servidores públicos y que estos busquen la aceptación de los gobernados, derivado de su trabajo permanente desempeñándose con honradez, eficiencia, eficacia, transparencia, cumpliendo con sus promesas de campaña y velando por los intereses de la sociedad y no de la clase gobernante; a través del voto ciudadano se podrá obtener la aprobación para continuar en el cargo y por ende la reelección; o de lo contrario, el voto de castigo de la ciudadanía en caso de no ser ratificado por la voluntad popular.



Sánchez Morales Jorge, *La Reelección Legislativa y de Ayuntamientos en México*, Editorial Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 2018, 315 páginas, ISBN: 978-84-9190-177-8.



# LINEAMIENTOS PARA LA PUBLICACIÓN DE TRABAJOS EN LA REVISTA *JUSTICIA Y SUFRAGIO*

## EJE DEL CONOCIMIENTO

El contenido de la revista Justicia y Sufragio, versa exclusivamente en el área del derecho electoral, desde una perspectiva teórica y práctica. La principal encomienda de la revista es la difusión y divulgación del conocimiento a través de artículos, ensayos, reseñas bibliográficas, notas y criterios jurisprudenciales relevantes, todos estos trabajos deben ser inéditos, originales y que reflejen investigación de calidad.

## PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN

Los trabajos que se pretendan publicar en Justicia y Sufragio deben estrictamente ajustarse a los lineamientos y requisitos formales correspondientes.

El procedimiento de selección de trabajos comprende dos fases:

La primera atiende a la cuestión formal, es decir, la Coordinación de la revista verifica el cumplimiento de cada uno de los requisitos y lineamientos establecidos. En el caso de que haga falta uno de ellos, será devuelto a su autor para que cumpla y pueda estar en condiciones de agotar la segunda etapa.

En la segunda etapa se dictamina sobre la originalidad, la relevancia y la calidad de la investigación. El dictamen es anónimo y se realiza por los árbitros que integran el Comité de Arbitraje, además, la información de los autores y árbitros es reservada.

Los dictaminadores (árbitros) remiten los resultados a la Coordinación de la revista, quien les informará a los autores si el documento es aceptado o rechazado para publicación, o si se acepta con la condición de realizar los cambios respectivos.

## EXTENSIÓN Y FORMATO DE LOS TEXTOS

Artículos: Tendrán una extensión de 5 a 14 cuartillas incluyendo (cuadros, notas y bibliografía). El artículo puede ser de investigación o de reflexión. Las ideas, opiniones, la información e investigación que se expresen, serán a partir de una perspectiva analítica y crítica sobre un tema en específico<sup>1</sup>. La estructura del artículo debe contener: Introducción, desarrollo, conclusión y bibliografía.

- El artículo debe escribirse en procesador de textos a espacio y medio (inclusive las referencias), en letra Arial de 12 puntos.
- El título debe reflejar el contenido del texto y su traducción al inglés.
- Debe contener el resumen del contenido, en español y en inglés, no mayor a 10 renglones cada uno.
- Se incluirá un listado de palabras entre 5 y 10 palabras clave, en español y en inglés.

Además de lo anterior debe anexarse en documento separado:

- Nombre del autor o autores.
- Grado Académico y datos profesionales de contacto (afiliación institucional o laboral, teléfono y dirección electrónica).
- El autor deberá adjuntar una carta de interés en publicar el texto en Justicia y Sufragio, en donde manifestará también, que el artículo es original e inédito, así como hará constar que no ha sido previamente publicado ni enviado a ninguna otra editorial para su publicación en revista o plataforma electrónica.

Ensayos: Tendrán una extensión de 15 a 30 cuartillas incluyendo (cuadros, notas y bibliografía). El ensayo puede ser de tipo descriptivo, argumentativo e interpretativo. La estructura del ensayo debe plantearse en este sentido: sumario, introducción, desarrollo, conclusión y bibliografía. El ensayo parte del planteamiento del problema, continua con el análisis y la exposición de argumentos que soportan las ideas del autor. Debe contener lógica interna y la composición original del autor<sup>2</sup>.

---

1 Márquez Romero, Raúl y Hernández Montes de Oca, Ricardo. Lineamientos y criterios del proceso editorial, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013, p. 8.

2 *Ibidem*, p. 7.

- El ensayo debe escribirse en procesador de textos a espacio y medio (inclusive las referencias), en letra Arial de 12 puntos.
- El título debe reflejar el contenido del texto y su traducción al inglés.
- Debe contener el resumen del contenido en español y en inglés, no mayor a 10 renglones cada uno.
- Se incluirá un listado de palabras entre 5 y 10 palabras clave, en español y en inglés.

Además de lo anterior debe anexarse en documento separado:

- Nombre del autor o autores.
- Grado Académico y datos profesionales de contacto (afiliación institucional o laboral, teléfono y dirección electrónica).
- El autor deberá adjuntar una carta de interés en publicar el texto en Justicia y Sufragio, en donde manifestará también que el ensayo es original e inédito, y hará constar que no ha sido previamente publicado ni enviado a ninguna otra editorial para su publicación en revista o plataforma electrónica.

Recensión: La extensión será de 3 cuartillas. La recensión o reseña consiste en una opinión crítica o interpretación personal sobre una obra determinada. Debe contener un análisis minucioso para estar en posibilidades de emitir una opinión de calidad. Una recensión describe el tema y señala las ideas esenciales del autor, incluye la fuente al final del texto y establece los datos bibliográficos del autor<sup>3</sup>. Los requisitos formales mencionados con antelación son aplicables en lo correspondiente a este tipo de documentos.

Notas relevantes: La extensión será de 2 a 3 cuartillas. La nota contiene una explicación, comentarios acerca de un hecho, criterio o decisión que tenga relevancia en el ámbito electoral. Los requisitos formales mencionados con antelación son aplicables en lo correspondiente a este tipo de documentos.

---

<sup>3</sup> *Ibíd*em, p. 8.

## ASPECTOS GENERALES DE ESCRITURA Y CITADO

Citado:

El estilo de citas y/o referencias aprobado para la revista será el utilizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el que se intitula: Lineamientos y criterios del proceso editorial en el que se utilizan las notas a pie de página, escritas a 1.5 de interlínea, en letra arial de 12 puntos, y se pueden usar locuciones latinas.

Las citas se efectúan en este sentido:

Las citas largas que consten de 40 o más palabras, llevarán sangría de cinco espacios en el margen superior izquierdo<sup>4</sup>.

- No incluir comillas al inicio ni al final.
- Añadir la nota correspondiente.

Las citas cortas constan de menos de 40 palabras y deben<sup>5</sup>:

- Estar integradas en la oración.
- Incluir comillas si la cita es textual.
- Anotar la nota correspondiente.

## FUENTES DE CONSULTA

Las fuentes de consulta se incorporan al final del texto, conforme a lo señalado para la bibliografía por los Lineamientos y criterios del proceso editorial de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas<sup>6</sup>.

Además deben ordenarse alfabéticamente por autor.

En caso de que existan varias fichas de obras de un mismo autor, a partir de la segunda deberán sustituirse los apellidos y el nombre por seis guiones cortos (equivalentes a tres rayas)<sup>7</sup>.

---

4 Macmillan, Kathleen y Weyers, Jonathan, Citar, referenciar y evitar el plagio en la educación, México, Trillas, 2015, p. 78.

5 Ídem.

6 Márquez Romero, Raúl y Hernández Montes de Oca, Ricardo, op. Cit., pp. 14-15

7 Ídem.

**REGLAS GENERALES:**

Cuando por primera vez aparezca una sigla o acrónimo debe escribirse su significado extenso, con la sigla o acrónimo entre paréntesis.

Los gráficos que aparezcan en el documento deberán ser enumerados e intitulados, estableciendo en la parte final del gráfico la información correspondiente al autor.

No utilizar mayúsculas para destacar o enfatizar alguna palabra; para ese fin, se utilizan las itálicas o cursivas. También las palabras que se refieran a otro idioma deberán usar la misma tipología.

Las itálicas se aplican a los párrafos o palabras que pretenda enfatizar el autor.

**INFORMACIÓN ADICIONAL**

Los trabajos que deseen publicarse deberán ser enviados al siguiente correo electrónico: [justiciaysufragio@triejal.gob.mx](mailto:justiciaysufragio@triejal.gob.mx).

Los autores son responsables exclusivos del contenido de los trabajos que se publican en la revista.

La revista se encontrará en posibilidades de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales formales que considere necesarios para poder publicar el trabajo.

Del mismo modo, la revista se reserva los derechos autorales del material publicado. Se permite utilizar el material publicado en plataformas digitales únicamente para fines académicos o de investigación personal. Para cualquier otro uso, incluida la traducción del material publicado a otros idiomas, es necesario solicitar permiso a la revista. La reproducción total de los artículos y otros textos publicados está prohibida. Está permitido citar partes de los textos publicados sin solicitar permiso previo si la fuente queda debidamente identificada.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Macmillan, Kathleen y Weyers, Jonathan, Citar, referenciar y evitar el plagio en la educación, México, Trillas, 2015, p. 78.
- MÁRQUEZ ROMERO, Raúl y HERNÁNDEZ MONTES DE OCA, Ricardo, Lineamientos y Criterios del Proceso Editorial, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013.



COGNITIO CONSOLIDANT IN DEMOCRATIA

**INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
Y CAPACITACIÓN  
ELECTORAL**

Institución de Educación Superior Pública, inscrito en la Sección Primera del Libro 42 de Instituciones Educativas, foja 186 de la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública.

**Programas de Posgrado en Derecho Electoral:**

- Especialidad
- Maestría
- Doctorado

# Consulta la revista en línea

Visita: [www.triejal.gob.mx/revista](http://www.triejal.gob.mx/revista)



**TRIBUNAL  
ELECTORAL**  
DEL ESTADO DE JALISCO



COGNITIO CONSOLIDANT IN DEMOCRATIA  
INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
Y CAPACITACIÓN  
ELECTORAL

JUSTICIA  
Y  
SUFRAGIO