



Sentencias relevantes comentadas



Coordinación general
Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Coordinación académica
Hugo Alejandro Concha Cantú
Arturo Espinosa Silis
María Marván Laborde

Coordinación editorial
José Francisco Castellanos Madrazo
María Teresa Garmendia Magaña
Jorge Mier y de la Barrera
Agustín Millán Gómez

Sentencias relevantes comentadas

Editorial ТЕРЖ

Sentencias relevantes comentadas

Coordinación general

Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Coordinación académica

Hugo Alejandro Concha Cantú

Arturo Espinosa Silis

María Marván Laborde

Coordinación editorial

José Francisco Castellanos Madrazo

María Teresa Garmendia Magaña

Jorge Mier y de la Barrera

Agustín Millán Gómez



México, 2020

342.7609 M6
S765r

Sentencias relevantes comentadas / Roselia Bustillo Marín [y otros treinta y un] ; Fuentes Barrera, Felipe A., coordinador general ; Concha Cantú, Hugo Alejandro, Arturo Espinosa Silis y María Marván Laborde, coordinadores académicos ; Castellanos Madrazo, José Francisco, María Teresa Garmendia Magaña, Jorge Mier y de la Barrera y Agustín Millán Gómez, coordinadores editoriales. -- 1.ª edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
1 recurso en línea (458 páginas) : diagramas, ilustraciones.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-607-708-551-5 TEPJF

ISBN 978-607-30-3846-1 UNAM

1. Autoridades electorales - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Jurisprudencia. 2. Derechos políticos - Suspensión de derechos políticos - Auto de vinculación a proceso. 3. Tribunales electorales - Magistrados electorales - México. 4. Participación ciudadana - Consulta popular - México. 5. Partidos políticos - Procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular - Financiamiento privado. 6. Sistema de representación proporcional - Paridad de género - México. 7. Organismos públicos locales - México. 8. Instituto Nacional Electoral - Consejeros electorales - Servicio profesional electoral nacional. 9. Sistemas electorales - Candidatura común - México. 10. Tecnologías de la información y comunicación - México. I. Bustillo Marín, Roselia, autor. II. Fuentes Barrera, Felipe A., coordinador general. III. Concha Cantú, Hugo Alejandro, coordinador académico. IV. Espinosa Silis, Arturo, coordinador académico. V. Marván Laborde, María, coordinador académico. VI. Castellanos Madrazo, José Francisco, coordinador editorial. VII. Garmendia Magaña, María Teresa, coordinador editorial. VIII. Mier y de la Barrera, Jorge, coordinador editorial. IX. Millán Gómez, Agustín, coordinador editorial. X. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sentencias relevantes comentadas

1.ª edición, 2020.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480, Coyoacán, Ciudad de México.

Teléfonos 55-5728-2300 y 55-5728-2400.

www.te.gob.mx

editorial@te.gob.mx

ISBN 978-607-708-551-5 TEPJF

Universidad Nacional Autónoma de México,

Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n,

Ciudad de la Investigación en Humanidades,

Ciudad Universitaria, 04510, Coyoacán, Ciudad de México.

www.juridicas.unam.mx

pubij@unam.mx

ISBN 978-607-30-3846-1 UNAM

Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

Directorios

Coordinación general

Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Coordinación académica

Hugo Alejandro Concha Cantú

Arturo Espinosa Silis

María Marván Laborde

Coordinación editorial

José Francisco Castellanos Madrazo

María Teresa Garmendia Magaña

Jorge Mier y de la Barrera

Agustín Millán Gómez

Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Pedro Salazar Ugarte

Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas

Dra. Issa Luna Pla

Secretaria Académica

Lic. Raúl Márquez Romero

Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho

Jefa del Departamento de Publicaciones

Sala Superior

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Indalfer Infante Gonzales

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Índice

Presentación	15
<i>Felipe Alfredo Fuentes Barrera</i>	

Nota introductoria	17
<i>María Marván Laborde</i>	
<i>Hugo Alejandro Concha Cantú</i>	
<i>Arturo Espinosa Silis</i>	

Derechos político-electorales

Sentencia SUP-JDC-352/2018 y acumulado	
Caso el derecho al voto de los presos sin sentencia condenatoria	23
<i>Roselia Bustillo Marín</i>	
<i>Isaías Trejo Sánchez</i>	
El derecho al voto de las personas en prisión preventiva	29
<i>Emilio Buendía Díaz</i>	

Autonomía de las autoridades

Sentencia SUP-JE-71/2018	
Caso reducción de percepciones de magistrados electorales	53
<i>Isaías Martínez Flores</i>	

La autonomía presupuestal de la jurisdicción electoral local. Irreductibilidad salarial de sus integrantes 57
Francisco Antonio Rojas Choza

Democracia directa

Sentencia SUP-JE-97/2019 y acumulados
Caso consulta ciudadana acerca de ampliación de mandato en Baja California 77
Francisco M. Zorrilla Mateos
Una consulta ciudadana que no es consulta popular. Análisis de la sentencia SUP-JE-97/2019, SUP-JE-98/2019, SUP-JDC-1336/2019 y SUP-JDC-1337/2019 acumulados 83
Jacqueline Peschard Mariscal

Vida parlamentaria

Sentencias SUP-JDC-1212/2019 y acumulado y SUP-JDC-1877/2019
Caso Comisión de Justicia de Morena revocó la convocatoria del Grupo Parlamentario en el Senado para la elección de sus propuestas para la Mesa Directiva de ese órgano legislativo, así como los actos derivados de esa convocatoria. 105
Víctor Manuel Rosas Leal
Caso sanción partidista a la senadora María Lilly del Carmen Téllez por cuestiones vinculadas con su función parlamentaria 111
Juan Antonio Garza García
Construyendo los límites de la justicia intrapartidista. Reflexiones acerca de la justicia electoral y la política parlamentaria a propósito de las sentencias en los expedientes SUP-JDC-1212/2019, SUP-JDC-1213/2019 acumulados y SUP-JDC-1877/2019 117
Camilo Emiliano Saavedra Herrera

Derechos indígenas

Sentencia SUP-REC-35/2020

Caso mecanismos de democracia directa y participativa 141

José Alfredo García Solís

Los pueblos indígenas en Ciudad de México
y sus derechos fundamentales 147

María del Carmen Alanís Figueroa

Marisol Vázquez Piñón

Paridad y representación proporcional

Sentencia SUP-REC-60/2019

Caso interpretación no neutral, en favor
del género femenino, de las reglas de sustitución
de una fórmula de diputaciones locales en caso
de su ausencia definitiva en Guerrero 175

Paulo Abraham Ordaz Quintero

Género y representación proporcional.
SUP-REC-60/2019 181

Arturo Espinosa Silis

Violencia política de género

Sentencia SUP-REC-594/2019

Caso Congreso de Morelos 201

Marcela Talamás Salazar

En el limbo entre el derecho electoral
y el parlamentario. Violencia política en razón
de género contra las legisladoras locales. 207

Karolina M. Gilas

Democracia interna de partidos políticos

Sentencia SUP-JDC-12/2020 y acumulados

Caso elección de la dirigencia interina de Morena. 229

Rodrigo Quezada Goncen

El empedrado camino judicial en Morena:
el proceso de elección interna de su dirigencia.
SUP-JDC-12/2020 y acumulados. 235
Hugo Alejandro Concha Cantú

Designación de consejeros electorales

Sentencias SUP-JDC-134/2020 y SUP-JE-9/2020
Caso inconstitucionalidad de los requisitos
de nacionalidad y no pertenencia al
Servicio Profesional Electoral para ser designado
consejero electoral del Instituto Nacional Electoral. 261
Arturo Castillo Loza
Caso integración del Comité Técnico de Evaluación
para conformar el Instituto Nacional Electoral. 267
Araceli Yhalí Cruz Valle
Ismael Anaya López
Una de cal y otra de arena: dos sentencias diferentes
pero parecidas. El proceso de renovación de cargos
en el Consejo General del Instituto Nacional Electoral
a partir de la interpretación del Tribunal Electoral
(SUP-JDC-134/2020 y SUP-JE-9/2020) 273
Juan Jesús Garza Onofre

Financiamiento público

Sentencia SUP-RAP-4/2020
Caso personas físicas con actividades
empresariales como sujetos impedidos
para realizar aportaciones a candidatos
y partidos políticos. 301
Jorge Mier y de la Barrera
Dilemas en torno a las restricciones de aportaciones
de personas físicas con actividad empresarial
a las campañas electorales. Trascendencia
de la sentencia SUP-RAP-4/2020 307
Oswaldo Chacón Rojas

Justicia en línea

Sentencia SUP-JE-26/2020

Caso deber de reglamentar e implementar las notificaciones electrónicas en Oaxaca por la pandemia ocasionada por la COVID-19 329

Nancy Correa Alfaro

El uso de las tecnologías de la información y la comunicación ante la contingencia sanitaria causada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) para salvaguardar los derechos a la salud y a una justicia pronta y expedita. Caso Oaxaca 335

Rafael Elizondo Gasperín

Candidaturas independientes

Sentencia SUP-JDC-123/2020

Caso posibilidad de que quienes hayan participado en una candidatura independiente en un proceso electoral puedan integrar órganos electorales..... 365

Fernando Anselmo España García

Requisitos de elegibilidad para las consejerías de los OPLE. El caso de las excandidaturas independientes 371

María de Guadalupe Salmorán Villar

Facultades de los tribunales electorales

Sentencia ST-JDC-343/2015

Caso autodeterminación partidista y postulación de candidaturas comunes..... 391

Claudia Elizabeth Hernández Zapata

Solo los partidos pueden decidir coaliciones y candidaturas comunes 395

María Marván Laborde

Candidaturas comunes

Sentencia ST-JRC-3/2018

Caso transferencia indebida de votos
en una candidatura común 417

Claudia Elizabeth Hernández Zapata

Candidaturas comunes. La correlación entre votos
y curules en el convenio respectivo. 423

Berenice García Huante

Autorías y colaboraciones 443

Presentación

Con el propósito de refrendar los resultados positivos alcanzados en 2019 con el primer Conversatorio de Sentencias Relevantes en Materia Electoral, y a pesar de la emergencia sanitaria por la pandemia de la COVID-19, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) mantuvieron el diálogo abierto y decidido para analizar sentencias acerca de temas relevantes que convocan e importan de igual manera a la judicatura y a la academia.

En esta segunda edición, el ejercicio condujo a la selección de 16 sentencias emblemáticas dictadas por la actual integración de la Sala Superior y de la Sala Regional Toluca del TEPJF, a fin de que, en el marco de un tribunal abierto, especialistas en derecho constitucional, derecho electoral y teoría política las valoraran y criticaran abiertamente.

En el Tribunal estamos convencidos de que, en toda democracia deliberativa, el trabajo conjunto entre los tribunales constitucionales y la academia debe ser un puente constante y flexible que permita contribuir públicamente a comprender la realidad que atraviesa el país y la manera en la que actúan las instituciones encargadas de la defensa de los derechos humanos y la gobernanza electoral para que los principios y los valores constitucionales sean una realidad en la vida de las personas, de manera que logremos construir un país más digno y justo.

Los tribunales constitucionales no pueden permanecer cerrados; por el contrario, estamos decididos a establecer un vínculo con exper-

tos y especialistas jurídicos desde el ámbito teórico para que de forma conjunta se defina de mejor manera cómo debemos acercarnos a los temas prácticos que implican los casos que se someten a nuestra resolución, siempre guiados por las mejores aportaciones científicas.

La presente obra aborda temas eje de la justicia electoral y permite establecer argumentos, exponer diversos puntos de vista y proponer soluciones a futuro en asuntos similares; en suma: la interpretación de la Constitución mexicana, sus virtudes y deficiencias.

Las sentencias comentadas que hoy presentamos son fruto de un proceso de análisis para dar a conocer ideas, disidencias y diagnósticos necesarios para alcanzar una mejor impartición de justicia en el ámbito electoral y las ponemos al alcance de toda persona que desee acercarse a la obra y conocerla.

De esa manera cumplimos nuestra obligación de difundir la cultura jurídica, como una contribución a la libre circulación de las ideas y, con ello, fortalecemos nuestro régimen democrático.

*Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Magistrado del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Nota introductoria

El marco jurídico que rige la materia electoral en México, a pesar de su amplitud, siempre estará en proceso de perfeccionamiento, pues el desempeño de los actores que participan en el ámbito electoral constantemente va un paso más adelante que la legislación aplicable, por lo que las decisiones que adoptan las autoridades jurisdiccionales electorales al resolver los conflictos y las controversias se vuelven fundamentales para definir los criterios de interpretación de las normas jurídicas y, así, encuadrarlas en la realidad específica de cada caso.

En el sistema jurídico mexicano, probablemente es en la materia electoral en la que el precedente cobra mayor fuerza por la naturaleza dinámica de las interacciones políticas. Dicho principio, creado a partir de las resoluciones jurisdiccionales, debe constituir un marco de referencia para la actuación de las autoridades electorales, los partidos políticos, las candidaturas, el servicio público y, en general, cualquier persona que intervenga en el ámbito electoral. En este contexto, el precedente judicial debería brindar certeza a las partes en los procesos electorales y dar congruencia al marco jurídico que, en muchas ocasiones, es insuficiente para prever todas las conductas o situaciones que se pueden presentar en la materia.

El sistema de precedentes judiciales se ha constituido como la principal herramienta de adaptación y solución de los conflictos electorales, pero también como la guía que dota de dirección a los ajustes mayores que se llevan a cabo en una reforma. A partir de los prece-

dentes electorales se han implementado reformas constitucionales y legales de suma importancia, como la ampliación de la responsabilidad de los partidos políticos por los actos de sus candidatas o candidatos; la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano respecto de actos intrapartidistas, o la progresividad en la participación política de las mujeres, que ha pasado de las cuotas en la postulación de candidaturas a la paridad y la obligatoriedad en su cumplimiento, por mencionar algunas. También ha habido precedentes de suma relevancia que, a pesar de que no han derivado en una reforma a la legislación electoral, sí constituyen un referente fundamental que rige la actuación tanto de autoridades electorales como de contendientes en el marco de un proceso electoral.

De esta forma, desde su creación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha contribuido de manera destacada, a partir de sus sentencias, a la confección del sistema electoral que hoy tenemos en México.

Sin embargo, el Tribunal Electoral no siempre ha logrado cumplir con eficacia este relevante objetivo. Cuando, por diferentes razones, las resoluciones finales no cuentan con consistencia entre ellas —es decir, cuando asuntos similares no son resueltos de la misma manera o una sentencia no ofrece criterios y argumentos claros para arribar a sus conclusiones—, la seguridad que se busca construir con precedentes no se logra. No obstante, es importante que también estos casos sean estudiados y puestos a disposición tanto de la opinión pública como de la especializada.

El peso que los precedentes del TEPJF tienen en la definición de cada una de las etapas de los procesos electorales y de la vida interna de los partidos políticos hace necesario que exista un análisis permanente que sea objetivo y, al mismo tiempo, crítico de las decisiones que se adoptan por la vía jurisdiccional.

Es por lo anterior que, en esta segunda versión del Conversatorio de Sentencias Relevantes en Materia Electoral, diferentes personas especialistas en ella, las cuales se desempeñan tanto en la academia como en la práctica profesional desde el litigio constitucional y electoral, hacen un análisis crítico de 16 sentencias que constituyen una muestra de los criterios más significativos que ha emitido el TEPJF durante 2019 y 2020, principalmente. Consideramos que el trabajo

académico que examina la actividad jurisdiccional es indispensable en México.

Los órganos jurisdiccionales, en general, carecen de los medios suficientes para explicar con detalle sus sentencias, a pesar de los esfuerzos considerables que se hacen para lograr este objetivo. No solo la transparencia del trabajo realizado es suficiente, sino que, la mayoría de las veces, hace falta una explicación clara y detallada de aspectos técnicos que son difíciles de comprender, es decir, hacerlo desde la pedagogía electoral; es en ese espacio en el que la participación académica cobra relevancia. Por ello, celebramos esta iniciativa del TEPJF de abrirse al escrutinio de su quehacer, lo cual resulta fundamental para el fortalecimiento del conocimiento jurídico mexicano. Queremos hacer una especial mención de la libertad con la que los autores de la presente obra llevaron a cabo sus análisis, aun cuando en ocasiones esto implicó una crítica al trabajo del Tribunal.

En las siguientes páginas se abordarán temas que han sido materia de estudio en las impugnaciones que derivan en sentencias relacionadas con los derechos político-electorales, tales como el derecho al voto de las personas privadas de la libertad, el derecho a integrar autoridades electorales de quienes han participado en una elección con una candidatura independiente y el derecho de participación en las consultas acerca del presupuesto participativo de las comunidades indígenas; las figuras de democracia directa, como las consultas plebiscitarias; la autonomía de las autoridades electorales desde los procesos de designación o la remuneración de sus integrantes; la vida partidista en los procesos de selección de sus dirigencias y en la organización de los grupos parlamentarios; otros aspectos parlamentarios relacionados con la participación política de las mujeres desde la representación proporcional; la violencia política contra las mujeres en razón de género en los cuerpos legislativos, así como el financiamiento a partidos políticos y la justicia en línea como un camino necesario para un acceso universal a la justicia.

Así, esta obra constituye una contribución más para el enriquecimiento de la justicia electoral, de modo que la visión de la judicatura se complemente con el análisis especializado y crítico. Por esta razón, como coordinadores de este trabajo, insistimos en que el conocimiento y el análisis de los precedentes favorecen a una mejor justicia electoral,

que repercute en el sistema electoral integralmente. Debido a que el sistema democrático mexicano se encuentra en evolución permanente, el estudio acerca de las sentencias, las razones que llevaron a decidir en un determinado sentido y sus consecuencias se ha convertido en una rama del conocimiento electoral que necesita ser abordado desde varias disciplinas, como el derecho, la ciencia política y la sociología. A partir de esas perspectivas, las autoras y los autores del presente texto nos ofrecen análisis que se complementan entre sí.

*María Marván Laborde,
Hugo Alejandro Concha Cantú
y Arturo Espinosa Silis*

Derechos político-electorales

Caso el derecho al voto de los presos sin sentencia condenatoria

Roselia Bustillo Marín

Isaías Trejo Sánchez*

1) Hechos

La sentencia presentada es la primera resolución jurisdiccional de México en la que se reconoce, de manera plena, el derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva.

Con el objetivo de contextualizar adecuadamente el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es importante describir de manera clara los antecedentes y las consideraciones del caso concreto.

2) Planteamiento de la demanda

Dos personas que se autoadscribieron como indígenas tsotsiles, recluidas en un centro estatal de reinserción social, controvirtieron la omisión del Instituto Nacional Electoral (INE) de emitir acciones que les permitieran votar en las elecciones federales y locales.

Los actores plantearon que, desde su detención hasta la fecha que presentaron la demanda, se violentaba su derecho a votar, porque go-

* Secretaria y secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscritos a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

zaban de presunción de inocencia al no haber sentencia que los declarara culpables por algún delito.

Los demandantes plantearon una situación de discriminación multifactorial basada en su origen étnico, al estar procesadas sin haber sido sentenciadas y no poder ejercer su ciudadanía.

3) Resolución de la Sala Superior

La Sala Superior determinó que las personas en prisión preventiva tienen derecho a votar porque se encuentran amparadas con la presunción de inocencia.

Conforme a la interpretación evolutiva del derecho al voto y la presunción de inocencia, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral consideró que las personas en prisión que no hayan sido sentenciadas y estén amparadas con la presunción de inocencia tienen derecho a votar.

Ese criterio se inscribe en la línea jurisprudencial que protege y salvaguarda una democracia inclusiva, pues busca reintegrar, al cuerpo de ciudadanos, a personas que históricamente han sido discriminadas o relegadas de los procesos comiciales, conforme al principio de progresividad.

Por lo que hace a las razones y fundamentaciones que sustentan la decisión, es decir, a la parte considerativa de la sentencia, la Sala Superior estableció lo siguiente.

a) Interpretación evolutiva, extensiva y progresiva de sus derechos

Conforme al principio de progresividad y no regresividad y propersona, el derecho a votar de las personas en prisión preventiva se debe interpretar:

- i) En favor de uno de los grupos más discriminados históricamente.
- ii) Solo suspenderse cuando exista una sentencia condenatoria.
- iii) El voto activo como elemento de sociabilización.
- iv) Visibiliza un grupo vulnerable; su voto es la herramienta que les da voz y una medida de inclusión.

- v) Reconocer su ciudadanía constituye la evidencia de su condición perteneciente a una comunidad política, de la que no deben desvincularse.
- vi) En una democracia moderna no se justifica su “muerte” política.

b) Principio de presunción de inocencia

El principio de presunción de inocencia fue el eje rector para reconocer el derecho a votar de las personas en prisión preventiva.

El artículo 20 constitucional establece que toda persona imputada se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad por una sentencia definitiva y firme.

La Sala Superior tomó en consideración que la presunción de inocencia, reconocida en 2008 y en la reforma acerca de derechos humanos de 2011, debía interpretarse progresivamente.

De ese contexto, dicho criterio maximiza el principio de presunción de inocencia, porque se reconoce que el derecho al voto activo constituye una consecuencia lógica y necesaria de respetar y garantizar la presunción de inocencia, y que no existe justificación válida para restringir ese derecho.

c) La fundamentación en criterios nacionales

Al respecto, la Sala Superior fundamentó su decisión en varias de sus sentencias en las que garantizó el voto activo de las personas procesadas, como son los casos Pedraza, Sánchez y Guevara.¹

De igual manera, tomó como base diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en los que se estableció que la restricción a derechos políticos en el artículo 38, fracción II, de la Constitución no puede entenderse como una prohibición absoluta, sino que se limita e interpreta conforme al principio de presunción de inocencia y el derecho a votar.

¹ Caso Pedraza, SUP-JDC-85/2007 (prelibertad, restitución de derechos políticos); caso Orozco, SUP-JDC-98/2010 (candidato sujeto a proceso en libertad); caso Sánchez, SUP-JDC-157/2010 (candidato con auto de formal prisión), y caso Guevara, SUP-JDC-498/2011 (candidato electo, restitución de derecho al voto pasivo).

Se puede apreciar que la SCJN ha interpretado de forma evolutiva el derecho a votar de las personas en prisión, por lo que no les desconoce ese derecho, sino que considera que hay una imposibilidad material para ejercerlo.

d) Estándares internacionales y de derecho comparado aplicados

En la sentencia se tomaron en consideración estándares internacionales, a fin de garantizar el derecho al voto de los presos, conforme a lo siguiente:

Corte Interamericana de Derechos Humanos: el ejercicio efectivo de los derechos políticos es un fin en sí mismo y constituye un medio fundamental por medio del cual las democracias pueden tutelar otros derechos humanos.²

Tribunal Europeo de Derechos Humanos: son incompatibles con la Convención Europea las normas que prevean como pena la pérdida del derecho al voto mediante resolución judicial.³

Derecho comparado: varios países no solo garantizan el derecho al voto activo de los procesados, sino, incluso, se le reconoce a los sentenciados, como Canadá, Reino Unido, Estados Unidos de América, Sudáfrica, Francia, España y otros.

Efectos de la sentencia

Al respecto, la Sala Superior ordenó al INE la implementación, de manera progresiva, de una etapa de prueba en plenitud de sus atribuciones, estableciendo el cómo, el cuándo y el dónde se ejercerá el derecho a votar.

Resaltó al respecto que, para desarrollar la primera etapa de prueba, el INE debería tomar en cuenta una muestra representativa de todas las circunscripciones electorales, varias entidades federativas y diversos reclusorios, tanto femeniles como varoniles, con perspectiva de género e interculturalidad.

² Caso Norín Catrimán y otros vs. Chile.

³ Hirst vs. United Kingdom.

Además de que el INE podría coordinarse con las autoridades penitenciarias competentes para la implementación de la prueba inicial, para lo cual debería atender la normativa aplicable al momento de la ejecución de sus actuaciones.

Implementación del derecho al voto de las personas en prisión preventiva

Para la etapa de prueba se debería considerar lo siguiente:

- i) Identificar la elección para la cual se busca aplicar, ya sea presidencial o para otras elecciones, según las necesidades y posibilidades administrativas y financieras.
- ii) Fijar el mecanismo para la implementación del voto de las personas en prisión considerando el voto por correspondencia.
- iii) El desarrollo de la prueba con muestra representativa abarcando todas las circunscripciones electorales, varias entidades federativas y diversos reclusorios, femeniles y varoniles, con perspectiva de género e interculturalidad.

Todo lo anterior, con el objetivo de que en 2024 los reclusos no sentenciados puedan votar.

Conclusión

La sentencia presentada implica un cambio de paradigma en el ejercicio de derecho al voto de las personas en prisión preventiva, porque:

- 1) Visibiliza y evita la suspensión automática de su participación en la vida democrática, que ha estado en el olvido estatal y social de sus derechos y su expresión política.
- 2) Derriba las barreras que impiden ejercer los derechos para facilitar su camino de regreso a la comunidad y evitan que su retorno sea complejo.
- 3) México se coloca a la vanguardia en derechos humanos.

El derecho al voto de las personas en prisión preventiva

Emilio Buendía Díaz*

Introducción

El 20 de febrero de 2019 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dictó una resolución en la que instruyó al Instituto Nacional Electoral (INE) a iniciar los trabajos necesarios para que, a partir de 2024, todas las personas sujetas a un proceso penal, privadas de su libertad, pero aún sin sentencia y amparadas en el principio de presunción de inocencia, tengan garantizado su derecho a votar.

La discusión respecto al derecho al voto de las personas privadas de la libertad y, específicamente, al voto de las personas en prisión preventiva (en adelante, VPPP) es relevante, primero, porque el reconocimiento de la dignidad humana no puede comprenderse sin las garantías mínimas para el ejercicio de los derechos políticos.

En segundo lugar, este representa una deuda histórica del Estado mexicano. México es una de las pocas democracias consolidadas en el mundo en la que la prisión preventiva genera la pérdida de los derechos político-electorales. Es decir, las restricciones al ejercicio del voto activo en nuestro país son desproporcionadas e injustificadas a la luz de cualquier estándar internacional, máxime si se considera que

* Agradezco la colaboración de la licenciada Judith Alejandra Nieto Muñoz en la elaboración del presente texto.

naciones como Estados Unidos de América, Canadá, Reino Unido, Sudáfrica o Francia ya prevén marcos normativos que integran a personas sentenciadas al ejercicio del derecho al sufragio.

Este ensayo pretende analizar, desde la perspectiva del derecho, la decisión del Tribunal y dar cuenta de cómo —pese a los retos prácticos a los que, sin duda, habrá de enfrentarse la autoridad encargada de organizar las elecciones— la inclusión de las personas privadas de la libertad es un paso correcto (aunque insuficiente y, sin duda, tardío) en la expansión de derechos y el fortalecimiento del sistema democrático.

La primera parte del ensayo abordará la situación de las personas en prisión en México, lo que nos permitirá conocer cifras generales acerca de ellas, cuántas se encuentran en prisión preventiva y por qué se les considera un grupo en condición de vulnerabilidad. Posteriormente, se estudiará la importancia del derecho al voto en los sistemas democráticos de manera que se comprenda la relevancia de garantizar su acceso a tantos sectores de la población como sea posible. Derivado de ello, se presentarán algunas reflexiones que buscan evidenciar la necesidad de avanzar en la apertura y aceptación del VPPP en México.

En el desarrollo de este apartado teórico se hará referencia, de manera general, a las personas en prisión en el entendido de que dicho grupo incluye a quienes se encuentran en prisión preventiva. Esto se debe a que las razones históricas e ideológicas para justificar su exclusión son básicamente idénticas. Asimismo, los efectos negativos de dicha decisión en su readaptación son similares, en especial en el caso mexicano, pues, desafortunadamente, la práctica nacional ha permitido, hasta ahora, muy largos periodos de internamiento sin sentencia. Sin embargo, el análisis de la resolución y las implicaciones de su acatamiento habrán de centrarse en quienes se encuentran en prisión preventiva.

En la segunda parte se incluye un resumen y un análisis de la sentencia: el caso que la originó, el estudio de fondo que realizó el Tribunal, algunas reflexiones acerca del marco jurídico nacional e internacional aplicable y los mandatos expresos derivados de la decisión. Posteriormente se discuten las implicaciones prácticas de la decisión, sus retos operativos y otras consideraciones en torno a temas no previstos por la Sala Superior y que, finalmente, deberán ser resueltos por el INE como autoridad responsable de ejecutar la resolución.

Por último, se presenta una reflexión de las expectativas que pueden tenerse respecto al ejercicio del VPPP en México, algunas áreas de oportunidad y conclusiones generales.

La situación de las personas en prisión en México

Desde 2008 ha habido una serie de reformas en el sistema de justicia penal mexicano, cuyo objetivo principal ha sido garantizar de mejor manera los derechos de las personas sujetas a un proceso de esta naturaleza. Uno de los problemas más relevantes tenía que ver con el gran número de personas que se encontraban en prisión sin tener un juicio ni, por supuesto, una sentencia firme después de años de ser privadas de su libertad (Carroll, Cohen, Dillon y Skiba 2018, 18).

Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH),

[l]a reforma de 2008 al artículo 19 de la Constitución pretendió replantear el carácter excepcional de la prisión preventiva y su aplicabilidad cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para el desarrollo del proceso penal (con la excepción de la prisión preventiva oficiosa en los casos que prevé la Constitución) y a partir de un juicio de proporcionalidad (CNDH 2019, 14).

En 2011 (antes de que la reforma en materia de justicia penal de 2008 iniciara su implementación), cerca de 40 % de las y los prisioneros aún estaba en espera de juicio, y

el uso de la detención previa al enjuiciamiento era intencional, pues el país parecía usar la “detención preventiva” como un mecanismo para mantener a individuos que formaban parte del crimen organizado en la cárcel, debido al temor de que fueran absueltos (Carroll, Cohen, Dillon y Skiba 2018, 19).

Por su parte, la CNDH también reconoce que

el uso indiscriminado de la prisión preventiva representa una de las problemáticas más serias en el sistema penitenciario mexicano. Si bien la estimación ha tendido a la baja desde 2015 —año en el cual el número de personas en prisión preventiva alcanzó 41 % de la población reclusa— la cifra continúa siendo preocupante si se pone

en contexto con parámetros de la región. En Colombia, y Brasil, por ejemplo, las personas en prisión preventiva son un 33.6 y 34.2 % de la población penitenciaria (CNDH 2019, 12).

Además de los avances de la reforma de 2008, en 2016 se aprobó también la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), que limitó el uso de la prisión preventiva a un máximo de dos años y que tiene como eje rector el reconocimiento de la dignidad humana. De hecho, según el artículo 4 de la LNEP, los principios rectores del sistema penitenciario son la dignidad, la igualdad, la legalidad, el debido proceso, la transparencia, la confidencialidad, la publicidad, la proporcionalidad y la reinserción social (LNEP, artículo 4, 2016).

Sin embargo, incluso a un lustro de distancia de dicha aprobación, las cifras no son alentadoras. El *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional* de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana establece que en marzo de 2020 había en México 205,535 personas privadas de su libertad en los reclusorios. De ellas, 37.2 % de las personas procesadas por delitos del fuero común se encuentra sin sentencia, y en el fuero federal la misma cifra llega a 39 % (SSPC 2020).

Es decir, las reformas constitucionales de gran calado que se han aprobado en años recientes han tenido un efecto casi nulo en el número de personas en prisión preventiva, que sigue manteniendo niveles cercanos a 40 % de la totalidad de personas en reclusión. Además, un estudio más detallado de los datos revela que “en los estados donde se implementó de manera más tardía la reforma en materia de justicia penal se incrementó el uso de esa figura” (Carroll, Cohen, Dillon y Skiba 2018, 21).

Por supuesto, estas cifras tienen un enorme impacto en las circunstancias de vida de una población que ya se enfrenta a vulneraciones diarias a sus derechos. El hacinamiento, la corrupción, los abusos sexuales, la violencia de todo tipo y las condiciones insalubres dentro de los centros penitenciarios (todavía más relevantes en el año que corre, con la pandemia de la COVID-19), entre otras, debería ser razón suficiente para evaluar la proporcionalidad de las sanciones dirigidas a las personas que han cometido o que han sido acusadas de cometer un ilícito.

Importancia del derecho al voto activo en un sistema democrático

La posibilidad de elegir libremente a quienes han de representarnos es una de las ideas fundacionales de la democracia. En conjunto con la regla de toma de decisiones por mayoría, podríamos afirmar que se trata de los dos pilares de esta forma de gobierno. Sin embargo, uno de los primeros dilemas que han de enfrentarse es: ¿quién puede votar? O más en específico: ¿a quiénes se les reconoce el derecho de elegir a sus representantes?; es decir, ¿quién tiene derecho a ejercer el voto activo?¹

Desde el siglo XIX se ha ido fortaleciendo la idea de que el derecho al voto debe ser universal; es decir, que todas las personas deben tener derecho a ejercerlo. Pese a ello, todavía durante los siglos XX y XXI prevalecieron restricciones (además de la impuesta a las personas en prisión y que ocupa la reflexión en este documento) relacionadas con la propiedad, el nivel de ingreso, la raza, el sexo, la nacionalidad o la edad.

Este ensayo no pretende argumentar que el derecho al voto debe ser universal en términos absolutos, pero sí debemos cuestionar la naturalidad con la que aceptamos la idea de que es legítimo expulsar del sistema democrático a quien purga una pena privativa de la libertad o que se encuentra en prisión entretanto se emite su sentencia por un delito que la amerite. De hecho, esa posición normaliza una discriminación contra ciudadanas y ciudadanos que resulta inaceptable en una democracia.

En la Antigüedad, en Atenas y en Roma, se reconocían la *atimia* y la *infamia* como consecuencias aceptables por la comisión de algún delito. Estas consistían, básicamente, en perder el derecho al sufragio. La práctica prevaleció durante la Edad Media, en la que se le conocía como muerte civil, y distintas versiones e intensidades del castigo se mantuvieron hasta la fecha.

Pero es necesario detenernos brevemente en la reflexión de por qué el voto es importante y, a mi juicio, esto se debe fundamentalmente a

¹ El derecho al voto pasivo, por el contrario, se refiere a la posibilidad que tiene la ciudadanía de presentar su candidatura a un cargo de elección popular, pero este no es objeto del ensayo.

que tiene una capacidad igualadora entre quienes lo ejercen. El principio de “una persona, un voto” no se refiere solo a la posibilidad de tomar una boleta y sufragar, sino al concepto subyacente de que, al menos en el brevísimo momento en el que se emite una votación, todas esas ciudadanas y ciudadanos se reconocen como pares y tienen la misma posibilidad de incidir en una decisión pública.

De hecho, la participación política implica que un individuo puede actuar como parte de una comunidad. “Conceder derechos políticos significa compartir el poder y la pulverización de una estructura de poder que permea en la sociedad” (Montenegro 2019, 14). Incluso, la posibilidad de votar

es una identificación de la dignidad y un reconocimiento a la personalidad, mediante la cual la sociedad reconoce a los poseedores de derechos y los poseedores de derechos se reconocen como parte de la sociedad. El derecho a votar es la expresión humana de su naturaleza política (Montenegro 2019, 18-9).

Precisamente porque se reconoce que no hay posibilidad de acceder al poder político o, como mínimo, al proceso de toma de decisiones sin derecho al voto, durante las revoluciones americana y francesa la demanda de apertura de los derechos políticos fue central. “Fueron grandes momentos históricos que estuvieron marcados por la resistencia a la opresión y el origen de los derechos políticos como derechos individuales en las sociedades democráticas modernas” (Montenegro 2019, 16). Movimientos posteriores, como los independentistas o revolucionarios en América Latina, Asia o África, o, más recientemente, el llamado *civil rights movement* de Estados Unidos de América y la lucha por el sufragio femenino tuvieron, todos, demandas de inclusión y apertura en el reconocimiento de los derechos políticos.

En suma, en el derecho al voto residen dos conceptos muy poderosos: dignidad humana e igualdad. Además, de este derecho se deriva la posibilidad de tener representación en los órganos políticos. En las democracias modernas es más común votar por quienes habrán de ocupar cargos públicos para tomar decisiones que votar por las políticas públicas en sí mismas.

Reconocimiento del derecho al voto para las personas en prisión

En décadas recientes, muchos países han revaluado las restricciones que imponían al ejercicio de los derechos políticos para las personas en prisión. Se ha ido reconociendo que la medida no solo es desproporcionada, sino abiertamente discriminatoria.

Originalmente, la justificación de esta práctica se explicaba mediante la teoría del contrato social.

Esencialmente, una vez que una persona comete un crimen, el contrato social se rompe y la función y seguridad de la sociedad ha sido atacada. Entonces, la sociedad tiene un interés en ejercer venganza en quien rompió la ley. Así, para restaurar la seguridad y el orden, el perpetrador debe sufrir las consecuencias (Lineberger 2020, 23).

Se trata de una visión punitiva que no se ocupa de atender, en ningún grado, las causas subyacentes que llevan a una persona a delinquir.

Discutir los derechos y las condiciones de vida de quienes se encuentran en prisión pasa, necesariamente, por un ejercicio de empatía. Primero, es necesario reconocer que las circunstancias que llevan a alguien a delinquir suelen ser situaciones límite, y que quienes se enfrentan al sistema penal y a sus consecuencias generalmente son personas vulnerables o miembros de grupos minoritarios (CNDH 2019; Carroll, Cohen, Dillon y Skiba 2018; Giacomello 2016). Las personas privadas de la libertad suelen sufrir de condiciones de marginación y varias capas de desigualdad que se reflejan no solo en el momento en el que se comete el ilícito sino en el trato general que reciben del sistema, en su acceso a una defensa adecuada, en el conocimiento mínimo de sus derechos y en la posibilidad de contar con una red de apoyo (familiar, en su expresión más básica) en el exterior.²

Como ya se ha dicho, las reformas legales recientes en México tuvieron el objetivo de redignificar a los destinatarios del sistema de justicia penal, pero esto forma parte de una corriente generalizada. Por

² Respecto a esto último, diversos estudios señalan que la situación de las mujeres en prisión es aún más dramática, pues es común que sufran el abandono familiar como una forma adicional de castigo social (Giacomello 2016).

ello, la readaptación es reconocida internacionalmente como uno de los objetivos principales del encarcelamiento. Para lograrlo, mantener el contacto con el exterior y un sentido de pertenencia a la sociedad son muy importantes.

Diversos estudios han comprobado que

la participación cívica está inequívocamente relacionada con menor reincidencia y, por lo tanto, el derecho al voto está ligado a las tasas de rehabilitación. Es decir, no hay beneficio social en el aislamiento de prisioneros más que como estrategia política de un gobierno populista punitivista que busca votantes (Montenegro 2019, 20).

Por el contrario, alejar a las personas en prisión del ejercicio de sus derechos políticos los aliena de la sociedad y, como mínimo, genera indiferencia hacia los asuntos públicos. Pero también tiene consecuencias prácticas: un sistema que no considera a las personas en prisión como sujetos de derecho no genera ningún incentivo para desarrollar políticas públicas que busquen atender sus precarias condiciones de vida.

Las contiendas políticas están diseñadas de modo que —en teoría— atender las demandas sociales puede generar una base de votantes cuyos sufragios se traducen en la ocupación de espacios de poder público. Cuando un sector de la población es sistemáticamente excluido, difícilmente habrá legislación que le considere o gasto presupuestal dirigido a sus necesidades. La construcción de un derecho civil con vastas y antiquísimas disposiciones que protegen el derecho a la propiedad, comparado con el reciente desarrollo de normas que luchan contra la discriminación por género o raza o, más aún, que promueven la protección del medio ambiente obedece, principalmente, a la difícil traducción de esos intereses en votos potenciales.

De acuerdo con el *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas*,

[e]l hecho de que las personas en custodia del Estado se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, aunado a la frecuente falta de políticas públicas al respecto, ha significado frecuentemente que las condiciones en las que se mantiene a estas personas se caractericen por la violación sistemática de sus derechos humanos (CIDH 2011, 2).

Por ello, darle derecho al sufragio a las personas en prisión es una declaración política pero también es un acto de justicia en el sentido de que se les reconoce su dignidad y su membresía social, lo que constituye un paso hacia una democracia cada vez más incluyente.

Desarrollo

Marco normativo internacional y análisis comparado

El reconocimiento del derecho al voto para las personas en prisión —preventiva o no— en México llega tarde si se le compara con los avances que se han tenido en diversas democracias europeas, canadienses, estadounidenses o latinoamericanas. A la luz de cualquier estándar, el nuestro es un ejemplo de exclusión que, a la fecha, solo se ha acercado tímidamente a cuestionar la validez de estas restricciones cuando las personas privadas de la libertad aún no han sido sentenciadas.

En el mundo hay diversos instrumentos internacionales que reconocen, por un lado, el derecho al voto y, por el otro, a la presunción de inocencia como fundamentales. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 disponía, en su artículo 9, que cualquier hombre se considera inocente hasta no ser declarado culpable.

En concordancia con lo anterior, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establece, en sus artículos 11 y 21, la presunción de inocencia y el derecho a participar en el gobierno mediante elecciones y sufragio universal, respectivamente. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966 señala, además, la dignidad inherente de todo ser humano, especialmente de quienes se encuentran privados de la libertad (artículo 10), y reitera la importancia de la presunción de inocencia (artículo 14) y del derecho al voto (artículo 25).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de 1969, incluso, retoma de manera exacta la redacción del artículo 23 del PIDCP en lo relativo al derecho al voto, pero introduce entre sus limitantes la condena de un juez competente en un proceso penal.

También los *Principios básicos para el tratamiento de los reclusos*, proclamados en 1990 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas y que en 2015 evolucionaron para convertirse en las *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos* o *Reglas Nelson Mandela*, colocan en primer lugar la dignidad y el valor inherentes de las personas privadas de la libertad como seres humanos.

Finalmente, en sus *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas* de 2008, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dice, respecto de la prisión preventiva, que esta

como medida cautelar y no punitiva, deberá además obedecer a los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, en la medida estrictamente necesaria en una sociedad democrática.

En contraste, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala, en su artículo 38, fracción II, que “los derechos del ciudadano se suspenden por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión” (CPEUM, artículo 38, fracción II). No deja de sorprender el contenido de este artículo, que es a todas luces inconventional, pero que ha prevalecido incluso a pesar de la reforma de derechos humanos adoptada en 2011 y que, de hecho, formó parte de la discusión de fondo de la sentencia que habrá de analizarse en breve y que ha sido motivo de diversas acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Con base en la reforma de 2011 y en la adopción del llamado bloque de constitucionalidad, en teoría, debieron haberse incorporado a la máxima jerarquía del sistema jurídico mexicano “aquellas normas en que se contemplan principios y reglas que universal o regionalmente se han considerado indispensables para el respeto de la dignidad y el desarrollo humano” (Rodríguez, Arjona y Fajardo 2013, 9).

Pero la construcción de los derechos de las personas en prisión también ha tenido un intenso desarrollo jurisdiccional. Esto es interesante porque refleja, por un lado, la necesidad que han tenido los destinatarios de la restricción de litigar activamente su acceso al sufragio

y, por el otro, la importancia de las cortes y los tribunales en la construcción de garantías eficaces para un derecho fundamental.

Si bien hay una gran cantidad de casos relevantes relativos al voto de las personas en prisión,³ uno de los más paradigmáticos y sorprendentemente recientes es el caso *Hirst vs. el Reino Unido*, que data de 2005, en cuyo marco la Corte Europea de Derechos Humanos decidió que prohibir el voto a dichas personas vulneraba el derecho a elecciones libres estipuladas en la Convención e, incluso, impuso un límite temporal para que el país británico modificara su marco jurídico.

Sin embargo, prevaleció una decisión relativamente flexible y discrecional en el sentido de que

cada país puede decidir qué delitos tienen como consecuencia restricciones en el ejercicio del derecho al voto. Esto significa que los son los jueces al emitir su sentencia, quienes deciden en última instancia qué reos pueden o no votar, y en el Reino Unido la discusión se centró, en si se respetaría el derecho de aquellos presos que hubieran cometido delitos graves (Cano y Márquez, 2).

Probablemente, debido a su desarrollo prácticamente casuístico, el panorama internacional del derecho al voto de las personas en prisión (preventiva o no) es sumamente diverso. Albania, Bosnia, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Irlanda, Israel, Japón, Kenia, Polonia, República Checa, Serbia, Sudáfrica, Ucrania y Zimbabue tienen, en diversos grados, alguna disposición que lo permite.

Respecto a América Latina, en Costa Rica y Panamá se permite el voto activo de las personas en prisión y sentenciadas (INE 2019), mientras que Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Venezuela tienen disposiciones relativas al VPPP, algunas desde 1994 (Egrén 2019).

De hecho, de acuerdo con Paulo Montenegro, México es uno de los países más retrasados en América Latina al respecto, pues, de aquellos que tienen alguna disposición expresa acerca del tema, es el úni-

³ Otros casos relevantes de la Corte Europea de Derechos Humanos son *Kulinski y Sabev vs. Bulgaria*, *Ramishvilli vs. Georgia*, *Scoppola vs. Italia*. En el contexto interamericano, destacan el caso *Argüelles y otros vs. Argentina*. Para Norteamérica el caso de referencia es *Sauvé vs. Canadá*. Un resumen de la mayoría de ellos puede consultarse en Montenegro (2019, 63-7).

co que, previo a 2019, impedía tanto el derecho al voto de las personas con sentencia privativa de la libertad como el de las personas en prisión preventiva, independientemente del delito por el que esta se hubiese ordenado (Montenegro 2019, 52).

El voto de las personas en prisión preventiva en México. La sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En México, la situación del voto de las personas en prisión preventiva tuvo una evolución muy significativa en 2019.⁴ El 1 de junio de 2018, Guadalupe Gómez Hernández y Marcos Ruiz López recurrieron al TEPJF para manifestar que se encontraban reclusos en el Centro de Readaptación Social El Amate, en Chiapas, sin sentencia. Ambos, además, se autoadscribieron como pertenecientes a la comunidad indígena tsotsil.⁵ Debido a que su inocencia no había sido desacreditada, los actores solicitaban lo siguiente:

- 1) Que el Tribunal Electoral ejerciera la facultad de atracción por la presunta omisión del Instituto Nacional Electoral de emitir lineamientos que regulen el derecho a votar de las personas que se encuentran reclusas sin haber sido sentenciadas.
- 2) Que se garantizara su derecho al sufragio en las elecciones federales y locales.

El TEPJF declaró improcedente la facultad de atracción porque, hasta ese momento, no había ninguna norma que obligara al INE a emitir lineamientos en la materia, por lo que tampoco se acreditaba omisión alguna.

⁴ Este no fue, sin embargo, el primer caso en el que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación analizó el derecho al voto de las personas privadas de la libertad. Al respecto, pueden consultarse los expedientes SUP-JDC-20/2007, SUP-JDC-1635/2007, SUP-JDC-1635/2007 y SUP-JDC-1642/2007.

⁵ Lo anterior es relevante porque en la sentencia se explica que la consideración de la parte actora como grupo vulnerable habrá de “tomarse en cuenta de manera transversal” y que “deben tomarse en consideración particularidades y obstáculos que tradicionalmente han generado una situación de discriminación jurídica” (SUP-JDC-0352/2018, 7).

Sin embargo, ordenó integrar los expedientes SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018. En el estudio del caso se sostuvo que, de una interpretación sistemática de los artículos constitucionales 1, párrafos primeros y segundo; 35, fracción I; 38, fracción II, y 20, apartado B, fracción I, en relación con los numerales 14, párrafo segundo, y 25, del PIDCP, y 8 y 23 de la CADH, las personas en prisión que no habían sido sentenciadas tenían derecho a votar porque se encontraban amparadas por la presunción de inocencia.⁶ Asimismo, el Tribunal consideró que los actores se ubicaban en grupos vulnerables conforme a los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al estar privados de su libertad y pertenecer a comunidades indígenas.

El punto central del estudio del caso fue la interpretación de los artículos 20, apartado B, fracción I; 35, fracción I, y 38, fracción II, de la CPEUM; es decir, las disposiciones que estipulan en el sistema normativo mexicano el principio de presunción de inocencia, el derecho fundamental de voto activo y la suspensión de derechos ciudadanos derivada de la sujeción a proceso por delito que merezca pena corporal.

Además, los razonamientos también abordaron el problema de desvinculación derivada de la suspensión del derecho a votar, reconociendo que

[e]l desconocimiento del derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva constituye actitudes denigratorias y estigmatizantes que conllevan a la invisibilidad de personas sujetas de derechos (SUP-JDC-0352/2018, 12).

También se sostuvo que “suspender el voto activo desvincula a las personas en prisión preventiva de la pertenencia a una comunidad,

⁶ La votación se ganó por 4 votos contra 3. Votaron en contra y formularon voto particular los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón. En síntesis, los principales puntos del voto en contra radicarón en lo siguiente: 1. Se debió desechar porque los actores pretendían votar en 2018 y, por lo tanto, ya existía imposibilidad jurídica y material para el pronunciamiento. 2. No había acto alguno de aplicación, por lo que no se podía realizar el estudio de fondo. 3. No se actualizaba omisión alguna del Instituto Nacional Electoral porque no existía una disposición que le obligara a regular tal situación. 4. El artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una restricción expresa. 5. No se tenía certeza acerca del estado procesal en la causa de los actores.

genera desigualdad en el reconocimiento de derechos políticos de un grupo en desventaja” (SUP-JDC-0352/2018, 13).

Las y los magistrados recogieron también los criterios más recientes de la SCJN que, en resumen, consignan lo siguiente:

- 1) El derecho al VPPP se interpreta de forma evolutiva y conforme a los principios de derecho al voto y presunción de inocencia.
- 2) Solo puede suspenderse el derecho al voto cuando existe sentencia.
- 3) Una persona privada de la libertad tiene una imposibilidad física, pero no jurídica, de ejercer su derecho al voto.

Por lo tanto, el Tribunal consideró que era responsabilidad de la autoridad generar las circunstancias fácticas necesarias para garantizar el ejercicio de ese derecho. Esto, porque el voto

representa el ejercicio primigenio de la expresión ciudadana que permite elegir y legitimar a quienes pretenda sean sus representantes en los diferentes cargos de elección popular, y así, exigir la tutela y respeto de sus otros derechos fundamentales (SUP-JDC-0352/2018, 27).

También, se incluyeron reflexiones acerca de la no existencia de razonabilidad en la suspensión del voto a las personas en prisión preventiva, la conceptualización de las personas privadas de su libertad como grupo en situación de vulnerabilidad y la noción de que su derecho de votar no puede negarse de manera generalizada. Así, el 20 de febrero de 2019 se emitió la sentencia que, además de reconocer esos derechos, incluía una serie de obligaciones de ejecución para el INE.

En la sentencia se determinó que el INE deberá implementar, de forma paulatina y progresiva, un programa antes de 2024 con la finalidad de que, para entonces, las personas en prisión preventiva pudieran ejercer su derecho al voto activo. Para lograrlo, se debía diseñar una primera etapa de prueba, considerando que:

- 1) Se debía identificar si el ejercicio del derecho al voto se aplicará solamente a la elección presidencial o a otros comicios.
- 2) Se debía prever una muestra representativa de las personas en prisión, de forma que abarque todas las circunscripciones y diversos distritos electorales, tomando en cuenta varios centros de reclu-

sión, en distintas entidades federativas, que comprendan una parte representativa en cada una de las circunscripciones electorales. Además, la prueba se desarrollará tanto en centros femeniles como varoniles, con perspectiva de género e interculturalidad.

- 3) La finalidad de la primera etapa de prueba es que esta implique una muestra representativa, plural y heterogénea, de tal manera que la autoridad electoral tenga posibilidad de valorar la diversidad de contextos que imperan en cada centro de reclusión.

La decisión representa un avance indiscutible en materia de derechos humanos, pero sus complicaciones prácticas no son menores. De hecho, buena parte de ellas se derivan de las condiciones de vulnerabilidad propias de las personas privadas de la libertad, pues se relacionan con su acceso a medios de identificación oficiales, a la consolidación de su derecho a la identidad, al conocimiento e interés de ejercer sus derechos políticos y a la confianza que pueden depositar en las autoridades del Estado.

En ese sentido, es indudable la importancia de la resolución para nuestra democracia, pero hay algunas cuestiones que debemos considerar para su correcta ejecución. Las resoluciones jurisdiccionales en ocasiones se centran en la litis, resuelven desde una perspectiva garantista el problema jurídico, pero dejan de lado aspectos que no son menores y que, sin duda, pueden complejizar el cumplimiento, en este caso, la certeza acerca de quién está en posibilidad de ejercer su derecho al voto.

En primera instancia, para ejercer legalmente el voto en México es absolutamente necesario que las personas estén inscritas en el Registro Federal de Electores del INE y que tengan una credencial para votar vigente (LGIPE, artículo 9, párrafo 1, inciso a, 2014). Esto significa que el INE debe resolver, primero, si se encuentra en capacidad de desplegar una estrategia de empadronamiento y credencialización para las personas en prisión preventiva.

De no ser así, solo quienes ya se hubiesen dado de alta previamente en el padrón electoral y contaran (no físicamente, pero sí al menos con un registro en la base de datos institucional) con una credencial para votar vigente podrían acceder al derecho a sufragar. Esto supone una exclusión por sí misma, pero a ello debe sumarse que, también de

conformidad con la LGIPE, el trámite requiere el registro de las huellas dactilares, la fotografía y la presentación del acta de nacimiento de la persona que pretende obtener su credencial (LGIPE, artículo 135, 2014). Es decir, aquellas personas en condiciones de alta pobreza y marginación, sin acceso a los servicios de registro civil en el país, no pueden obtener una credencial para votar, incluso estando en libertad.

Por otro lado, la ausencia de un registro confiable respecto a la identidad y el número de personas reclusas en prisión preventiva impide tener certeza en torno al universo de ciudadanas y ciudadanos que podrían, potencialmente, beneficiarse de este ejercicio.

El hecho de que no exista certeza sobre las estadísticas básicas del sistema penitenciario —como el número de personas privadas de la libertad o de centros penitenciarios en operación— representa un obstáculo para precisar la situación de derechos humanos en la materia, para formular políticas públicas que atiendan problemáticas específicas y para medir el seguimiento y la efectividad de las mismas (CNDH 2019, 17).

Además de las complicaciones registrales (que dependen de la capacidad del Estado de garantizar el acceso a documentos básicos que acreditan la nacionalidad, como el acta de nacimiento, así como del interés y la posibilidad de la ciudadanía de tramitar la credencial para votar) se debe sumar un factor subjetivo: las personas en prisión preventiva oficiosa deben tener suficiente confianza en las autoridades electorales para solicitar su registro y así ser consideradas dentro de la prueba piloto que se realizará en 2021.

En los hechos, el INE tendrá que hacer un esfuerzo sin precedentes en campo para garantizar el VPPP y que, en 2021, estas personas puedan votar para elegir diputaciones federales. Para hacerlo, deberá acercarse a dicho grupo a fin de que manifiesten su interés por participar, tendrá que hacer verificaciones de identidad mediante la obtención de datos biométricos y habrá de validar la existencia previa de los registros de esas personas para conformar un listado nominal que contenga los nombres de aquellas que podrán votar desde prisión.

Una vez logrado lo anterior, el INE se enfrentará a una gran cantidad de desafíos de ejecución, entre los que destacan la definición de la modalidad de votación (presencial o postal, pues el voto electrónico en

México está legalmente limitado a su ejercicio desde el extranjero), la delimitación de los cargos por los que sería posible votar, la mejor forma de allegarle información acerca de las plataformas políticas de las diferentes candidaturas a las personas que se encuentran en prisión y, sobre todo, el diseño de mecanismos que permitan dotar de certeza el proceso para evitar que su implementación genere desconfianza entre la población y los actores políticos.

Afortunadamente, la experiencia con el voto postal para mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero es un extraordinario punto de partida. Una vez resuelto el proceso de integración de un listado nominal para estos efectos, el INE podría conformar un paquete postal con la documentación necesaria para emitir el voto (instructivo, boleta, sobres para introducir la boleta y garantizar la secrecía) y con documentos informativos respecto de las plataformas políticas y datos generales de cada candidatura. Así, con la colaboración de las autoridades penitenciarias en la recolección de estos paquetes, los votos de las personas que decidan sufragar desde prisión podrán llegar a una mesa de escrutinio y, como todos los demás votos postales recibidos, contarse con efectos vinculantes en una elección.

Conclusiones

Evaluar la viabilidad o pertinencia de la sentencia identificada con el expediente SUP-JDC-0352/2018 tiene un grado de complejidad adicional en el sentido de que, a la fecha en la que se redactó este ensayo, aún se encuentra en vías de ejecución. La valoración de sus efectos no será posible en tanto deban llevarse a la práctica las decisiones que hoy son meros ejes rectores, y esto no ocurrirá hasta la conclusión del proceso electoral federal 2020-2021.

Sin embargo, lo que sí puede afirmarse inequívocamente es que el voto de las personas en prisión preventiva es, todavía, uno de los grandes temas pendientes en el sistema democrático mexicano. La exclusión de este grupo por razones de hecho y no de derecho y, peor, como producto de una práctica casi tradicional e irreflexiva es inadmisibles. Por ello, debe celebrarse la decisión de la Sala Superior, pues sienta las bases para expandir los derechos político-electorales e ir cerrando

brechas de representación que, hasta hace poco, habían sido ignoradas (casi como una elección consciente) por buena parte de la población.

Pese a ello, la decisión adolece de una perspectiva integral del problema. Mandatar al INE garantizar el VPPP es ignorar que el ejercicio del voto implica la participación y coordinación de diversas autoridades del Estado mexicano. Este derecho político fundamental no puede articularse en su totalidad sin una política de identidad nacional o sin un registro civil verdaderamente accesible y confiable. Además, las autoridades penitenciarias necesitan trabajar en la construcción y depuración constante de sus bases de datos, de manera que puedan ofrecerle a la autoridad administrativa electoral, al menos, la certeza del universo de personas que son potenciales destinatarias de las medidas que habrán de adoptarse en el cumplimiento de esta sentencia.

El Instituto Nacional Electoral es, por supuesto, la autoridad responsable de organizar las elecciones federales y la institución rectora del sistema nacional de elecciones; sin embargo, sus actividades no pueden comprenderse de forma aislada ni la ejecución de los procesos electorales depende únicamente de las decisiones de los miembros de su Consejo General. En este caso en particular, el Instituto tiene un alcance limitado sin el acompañamiento necesario para lograr que más personas se empadronen cuando tienen oportunidad o para identificar a aquellas que, habiéndose empadronado, actualmente desean ejercer su derecho al voto desde un centro penitenciario.

Por ello, lo que suceda con la prueba piloto —que habrá de llevarse a cabo en 2021— dejará lecciones muy valiosas y probablemente ponga de relieve las áreas de oportunidad de las que habrán de hacerse cargo otras autoridades si efectivamente se quiere lograr que, a partir de 2024, todas las personas en prisión preventiva tengan posibilidad de votar.

Finalmente, quedará como tema pendiente —ese sí, en el ámbito jurisdiccional y legislativo— evaluar la idoneidad y proporcionalidad de las normas que hoy, inconventionalmente, impiden el derecho a voto para personas con sentencia ejecutoriada. Considero que el ensayo ha mostrado de manera suficiente que no hay argumentos que permitan sostener su exclusión en la actualidad y que, una vez resueltos los obstáculos de carácter práctico, se tratará de una cuestión que demanda, principalmente, voluntad política.

Fuentes consultadas

- CADH, Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm (consultada el 14 de agosto de 2020).
- Cano Estévez, Mónica Itzel y Antonio Marquez Aguilar, *Caso John Hirst vs. United Kingdom, derecho de voto de los reclusos/vinculación de sentencias de tribunales internacionales*, CCJE, TEPJF, disponible en https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Caso_Hirst_vs_UK.pdf (consultada el 10 de agosto de 2020).
- Carroll Emelia, Daniel Cohen, Rosalind Dillon y Matthew Skiba, 2018, *Mexican prison reforms: rights guarantees or parchment guarantees?* México, disponible en https://www.law.northwestern.edu/academics/curricular-offerings/international/itp/projects/documents/mexico_2018_prison_reforms.pdf (consultada el 15 de agosto de 2020).
- CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008, *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas*, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp> (consultada el 14 de agosto de 2020).
- , 2011, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf> (consultada el 14 de agosto de 2020).
- CNDH, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017*, Tomo VII, disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-10/Estudio-Recomendaciones-Generales-Informes-Pronunciamientos-Tomo-VII.pdf> (consultada el 15 de agosto de 2020).
- CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf (consultada el 14 de agosto de 2020).

- DDHyc, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789, disponible en https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf (consultada el 14 de agosto de 2020).
- Egrén Moreno, Jorge, 2019, “Derecho a votar en presidio”, *El Universal*, 28 de febrero de 2019, sección Opinión.
- Giacomello, Corina, 2016, *Mujeres privadas de la libertad y del derecho al voto. De objetos de normas a sujetos de ciudadanía*, México, TEPJF.
- INE, Instituto Nacional Electoral, 2019, “Ciudadanía en prisión preventiva”, artículo de Dania Ravel, publicado en *El Sol de México*, disponible en <https://centralectoral.ine.mx/2019/03/20/ciudadania-prision-preventiva-articulo-dania-ravel-publicado-sol-mexico/> (consultada el 28 de agosto de 2019).
- LGIPE, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, México, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf (consultada el 28 de agosto de 2020).
- Lineberger, Kevin, 2020, “Felon voting: the call for an australian compromise”, *Mirchell Hamline law journal of public policy and practice*, vol. 41, artículo 4, disponible en <https://open.mitchellhamline.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1031&context=policypractice> (consultada el 15 de agosto de 2020).
- LNEP, Ley Nacional de Ejecución Penal, 2016, México, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf (consultada el 28 de agosto de 2020).
- Montenegro, Paulo, 2019, *The inter-american system of human rights and the right to vote for convicts: the case of felony disenfranchisement as a social conflicting application and its full impropriety under international human rights law*, disponible en <https://repository.gchumanrights.org/bitstream/handle/20.500.11825/1121/Maciel%20Porto%20Montenegro.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultada el 15 de agosto de 2020).
- ONU, Organización de las Naciones Unidas, 1948, Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/#:~:text=Art%C3%ADculo%201.,los%20unos%20con%20los%20otros> (consultada el 14 de agosto de 2020).

- , 1966, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (consultada el 14 de agosto de 2020).
- , 1990, *Principios básicos para el tratamiento de los reclusos*, disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/BasicPrinciplesTreatmentOfPrisoners.aspx> (consultada el 14 de agosto de 2020).
- , 2010, *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes* (Reglas de Bangkok), disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/30_Reglas-de-Bangkok.pdf (consultada el 14 de agosto de 2020).
- , 2015, *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos* (Reglas Nelson Mandela), disponible en [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Brochure_on_the_The_UN_Standard_Minimum_\(the_Nelson_Mandela_Rules-S.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Brochure_on_the_The_UN_Standard_Minimum_(the_Nelson_Mandela_Rules-S.pdf) (consultada el 14 de agosto de 2020).
- Rodríguez Manzo, Graciela, Juan Carlos Arjona Estévez y Zamir Fajardo Morales, 2013, *Bloque de constitucionalidad en México*, México, SCJN, disponible en <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2-Bloque-constitucionalidad.pdf> (consultada el 28 de agosto de 2020).
- Sentencia SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado, Actor: Guadalupe Gómez Hernández y Marcos Ruiz López, Autoridad responsable: INE, disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf (consultada el 15 de agosto de 2020).
- SSPC, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2020, *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, disponible en http://pyrs.gob.mx/sipot/cgprs_doc/2020/Estadistica/CuadernoEmarzo2020.pdf (consultada el 10 de agosto de 2020).
- Vidaurri Aréchiga, Manuel, 2017, “Aproximación general a la nueva ley nacional de ejecución penal mexicana”, *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad*, México, disponible en <https://www.ejc-reeps.com/Manuel%20Vidaurri.pdf> (consultada el 15 de agosto de 2020).

Autonomía de las autoridades

Caso reducción de percepciones de magistrados electorales

Isaías Martínez Flores*

1) Hechos

El 7 de noviembre de 2014, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro inició formalmente funciones como órgano jurisdiccional especializado en la materia, entre otros aspectos, con competencia para definir su presupuesto.

Ahora, el Comité Técnico de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, mediante el oficio DO/UO/347/2018, del 11 de junio de 2018, solicitó al tribunal local que formulara su propuesta respecto al tabulador de percepciones de los servidores públicos de dicha autoridad jurisdiccional.

El 11 de septiembre de ese año, el magistrado presidente del tribunal local dio respuesta al requerimiento, con lo cual informó acerca de las remuneraciones propuestas para las magistraturas propietarias para el ejercicio fiscal 2019, en el sentido de que fueran iguales a las de 2018.

El 27 de septiembre, el Comité Técnico de Remuneraciones celebró la sexta sesión ordinaria 2018, en la que se aprobaron los tabuladores salariales para el ejercicio 2019 para los integrantes del tribunal local.

* Secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la ponencia del magistrado Felipe Fuentes Barrera.

El 1 de octubre, mediante el oficio DO/UO/573/2018, se le comunicó al magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro que el Comité Técnico de Remuneraciones aprobó los tabuladores de remuneraciones del ejercicio fiscal 2019.

La magistrada y los magistrados presentaron el medio de impugnación para controvertir lo siguiente:

- 1) La sexta reunión ordinaria 2018 del Comité Técnico de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, celebrada el 27 de septiembre de 2018, que sustancialmente determinó reducir las percepciones mensuales brutas de los magistrados recurrentes para el ejercicio 2019, de \$140,506.00 como ingreso mínimo y máximo a un mínimo de \$90,650.00 y un máximo de \$110,154.00.
- 2) El tabulador de remuneraciones del ejercicio fiscal 2019, aprobado en la referida sesión ordinaria.
- 3) El oficio DO/UO/573/2018, signado por el director de organización de la oficialía mayor del Poder Ejecutivo del Estado, mediante el cual notificó al presidente del Tribunal Electoral lo acordado por el citado comité.

2) Planteamiento de la demanda

La magistrada y los magistrados formularon de manera sustancial lo siguiente:

- 1) La inconstitucionalidad de los artículos 18, fracción III, 20 y 22 de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, pues, desde la perspectiva de los recurrentes, se dotaba de facultades al Comité Técnico de Remuneraciones para fijar arbitrariamente el monto de sus percepciones.
- 2) La inconstitucionalidad de la determinación impugnada, al considerar que transgrede los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso c, de la Constitución federal, los cuales conllevan la garantía

de irreductibilidad de las percepciones que reciben como magistrados durante el tiempo que dure su encargo.

3) Resolución de la Sala Superior

En primer término, se calificaron como fundados los agravios que se hicieron valer con relación a los artículos 20 y 22 de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, en los que se adujo que contravenían lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso c, de la Constitución federal, el cual prevé la obligación de las entidades federativas de garantizar la autonomía e independencia de las autoridades que tengan a su cargo la organización y la calificación de las elecciones locales.

A juicio de la Sala Superior, el parámetro de control constitucional reconoce a favor de la autoridad jurisdiccional local un ámbito constitucional de facultades expresas, así como de autonomía funcional, que comprende, entre otras, la autonomía presupuestaria a fin de determinar por sí misma los recursos que se erogan en una anualidad.

Desde la perspectiva de la Sala, la obligación del tribunal local de acatar el tabulador acredita la inconstitucionalidad de la norma, pues con ello se vulnera la autonomía técnica del órgano autónomo para definir su presupuesto, el cual incluye determinar las remuneraciones de sus servidores públicos.

Esto, porque la Ley para el Manejo de Recursos Públicos del Estado de Querétaro contiene diversos preceptos que detonan los aspectos esenciales que dan lugar a la sujeción de los organismos autónomos ante el Comité Técnico de Remuneraciones. Esto es, las determinaciones que adoptó ese cuerpo colegiado fueron vinculantes para los entes autónomos a fin de incluirlos en los respectivos anteproyectos de presupuesto que enviaron al Ejecutivo para su inclusión en el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado, publicado el 19 de diciembre de 2018.

Conforme a lo anterior, al haberse determinado que el artículo 22 de la Ley para el Manejo de Recursos Públicos del Estado de Querétaro afectaba la autonomía e independencia del tribunal local, se consideró procedente su inaplicación al caso concreto.

En segundo término, la Sala Superior consideró fundado el agravio en el que la magistrada y los magistrados electorales se inconformaron por la reducción de sus percepciones. Esto, porque les asiste la garantía de irreductibilidad en sus remuneraciones, de conformidad con lo previsto en los artículos 116, fracción IV, inciso c, de la Constitución federal, y 116 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establecen la prohibición de que los magistrados que integran los tribunales electorales de las entidades federativas sean objeto de reducciones en sus percepciones durante el ejercicio de su encargo. Lo anterior, como una garantía dirigida a salvaguardar los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial.

Para la Sala Superior, el tabulador salarial aprobado por el Comité, por medio del cual se determinó reducir las remuneraciones mensuales brutas de los magistrados recurrentes para el ejercicio 2019, inobservó los principios constitucionales de autonomía e independencia, así como lo preceptuado por el artículo 116 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dado que se aparta de la regla consistente en que las remuneraciones de los magistrados electorales no podrán disminuirse durante el tiempo que dure su encargo.

Conforme a las consideraciones que sustentaron la ejecutoria, se resolvió inaplicar al caso concreto lo dispuesto por el artículo 22, párrafo 2, de la Ley para el Manejo de Recursos Públicos del Estado de Querétaro, así como el oficio DO/UO/573/2018 y el tabulador salarial aprobado por el Comité Técnico de Remuneraciones.

Finalmente, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral dispuso que, para estos efectos, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro debería comunicar la propuesta de tabulador al gobernador, al Congreso local y al titular de la oficialía mayor del Poder Ejecutivo local, quedando vinculados el gobernador y el Congreso local para considerarla en la definición del presupuesto del ejercicio fiscal 2019.

La autonomía presupuestal de la jurisdicción electoral local. Irreductibilidad salarial de sus integrantes

Francisco Antonio Rojas Choza

Introducción

Garantizar la autonomía e independencia de las autoridades electorales ha sido una de las principales demandas de la democracia mexicana a través de los años. Como referente, cabe revivir la exigencia que surgió en el marco de las mesas de negociación que tuvieron lugar en el Castillo de Chapultepec en 1996, a partir de la cual se redactó un documento con 10 puntos fundamentales para la reforma electoral, texto que se traduciría en una reforma elemental a la legislación electoral. El primer punto hacía referencia al interés en dotar de autonomía e independencia plena al árbitro electoral:

1.- Que se logre la autonomía e independencia plenas del Instituto Federal Electoral, de tal forma que solamente los consejeros ciudadanos tengan voz y voto en los órganos de dirección [...] Que el IFE *elabore y administre su propio presupuesto, sin intervención del Poder Ejecutivo de la Federación; que ese presupuesto se establezca sobre bases previamente definidas y que sea integrado al Presupuesto Federal y aprobado por el Congreso, pero sin que ninguno de los dos pueda modificarlo*[§] (Woldenberg, Salazar y Becerra, 2011, 392-393).

[§] Énfasis añadido.

Dicho referente sirve como preludeo al análisis de la sentencia recaída sobre el juicio electoral, con número de expediente SUP-JE-71/2018, cuya relevancia radica en formar parte de una línea jurisprudencial en la que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sido consistente en la tutela de la irreductibilidad salarial de quienes integran las jurisdicciones electorales locales, como garantía de su autonomía frente a los poderes Legislativo y Ejecutivo, en el caso de quienes ocupaban las magistraturas del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro (TEEQ).

Además, es relevante por desprender los efectos de actos en los que se disminuya la percepción salarial de la esfera individual de las magistraturas electorales, pues, al tratarse de una garantía que busca la calidad en la impartición de justicia, su tutela trasciende a un beneficio a favor de la sociedad en su conjunto.

El presente análisis se realizará a partir de una perspectiva descriptiva, desde la cual se sustenta el argumento del ensayo. Este es que gobiernos y legislaturas locales han buscado someter el funcionamiento de las autoridades electorales locales a partir de la aprobación de presupuestos que distan de lo que las instituciones solicitan, como parte de su autonomía presupuestal. Esta es una característica fundamental de los órganos autónomos, como son los organismos públicos locales electorales (OPLE), y hasta los tribunales electorales locales, que desde la reforma político-electoral no pertenecen a los poderes judiciales de sus respectivas entidades federativas y que, incluso desde antes de la reforma citada, dichos intentos de vulneración han sido estudiados tanto por el TEPJF como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

En un primer momento se analizará la litis que dio lugar a la sentencia en comento, los agravios de los actores y la resolución de la Sala Superior para cada uno, analizando el marco convencional, constitucional y legal aplicable al caso, que justificaron con suficiencia la medida. A partir de ahí, se realizará una revisión de la problemática, al tiempo que se visibilizará disparidad presupuestal y salarial de los tribunales electorales locales de México.

Síntesis del caso

En octubre de 2018, quienes integran el TEEQ, Martín Silva Vázquez, Gabriela Nieto Castillo y Sergio Arturo Guerrero Olvera, promovieron un juicio para la protección de los derechos político-electorales (JDC) con la finalidad de controvertir la fijación y reducción de sus percepciones mensuales brutas para el ejercicio 2019, con relación al ejercicio previo, así como el tabulador aprobado y el oficio por el que se les notificó tal circunstancia.

El acto reclamado fue realizado por el Comité Técnico de Remuneraciones para los Servidores Públicos de los Entes Públicos del Estado de Querétaro, cuya integración parte de la representación de 3 funcionarios del Poder Ejecutivo, entre ellos quien ocupe la gubernatura del Estado, que funge en la presidencia del Comité; 4 del Legislativo; 3 del Judicial, 1 por cada organismo constitucional autónomo, y 3 como representación ciudadana, estos últimos a invitación de la presidencia del Comité (LMRPEQ, artículo 20, 2016).

Cabe destacar que, para 2018, quienes integran el TEEQ gozaban de una remuneración bruta de 140,506 pesos, mientras que, a partir de la reducción aprobada por el Comité, se fijaba una remuneración mínima de 90,650 pesos y máxima de 110,154 pesos, lo que representaba una reducción de 30 % de un ejercicio a otro.

En específico, los agravios de la magistrada y los magistrados se centran en lo siguiente:

- 1) La inconstitucionalidad del articulado que da vida a un cuerpo colegiado facultado para determinar el tabulador salarial de la magistrada y los magistrados electorales.
- 2) La inconstitucionalidad de la reducción efectuada, al violentar los principios de autonomía e independencia judicial previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso c, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los cuales conllevan la garantía de irreductibilidad salarial durante el periodo de su encargo.

Aunque las personas recurrentes promovieron un JDC a partir de la presunta vulneración a su esfera particular, el TEPJF reencauzó a un juicio electoral, pues se consideró que dicho acto trasciende al derecho

de los actores a integrar autoridades electorales, pues vulnera el principio de separación de poderes.

Respecto al primero de los agravios, la Sala Superior consideró fundada la inconstitucionalidad en cuanto a la facultad del Comité para determinar el tabulador salarial de quienes integran el TEEQ, pues incumple la autonomía e independencia que constitucionalmente les son otorgadas por el artículo 116, fracción IV, incisos b y c.

Por otro lado, acerca de la violación de la garantía de irreductibilidad salarial, la Sala Superior consideró igualmente fundado el agravio, al haberse afectado el contenido del artículo 116, fracción III, de la CPEUM, que establece la irreductibilidad de los salarios de quienes imparten justicia en los estados, durante el tiempo de su encargo.

Por lo anterior, la Sala Superior inaplicó al caso concreto lo dispuesto por el artículo 22, párrafo 2, de la Ley para el Manejo de Recursos Públicos del Estado de Querétaro y revocó los actos impugnados, restituyendo al TEEQ la soberanía para definir y comunicar su propuesta de tabulador a los poderes Ejecutivo y Legislativo queretanos.

La sentencia reviste particular importancia, pues la Sala Superior analiza con profundidad, a partir del marco constitucional, convencional y legal aplicable, los precedentes de la SCJN, la línea jurisprudencial del TEPJF, así como desde una perspectiva comparada e internacional. ¿Cómo la intervención de un órgano distinto al TEEQ en la definición y reducción de su salario atenta contra la autonomía de la autoridad jurisdiccional electoral local? De esta manera, permite ver que estos actos tienen el potencial de someter las decisiones de los juzgadores en detrimento de la sociedad en su conjunto, al ponerse en juego el derecho a una tutela judicial efectiva.

Asimismo, su importancia trasciende al establecimiento del juicio electoral, como una vía a partir de la cual pueden impugnarse actos o resoluciones vinculados con las percepciones de los integrantes de las autoridades jurisdiccionales electorales de las entidades federativas, sin que sea necesario agotar la instancia de las salas regionales del TEPJF, al no existir disposición legal que las faculte para hacerlo.

El criterio adoptado por la Sala Superior destaca que si, en un principio, en el caso se trataba de la remuneración de la magistrada y los magistrados, a partir de una lógica en la que su irreductibilidad es una

garantía en torno a su función, en beneficio de la sociedad, se observa que este tipo de asuntos no tienen como vía exclusiva el JDC.

La problemática que yace en la sentencia del SUP-JE-71/2018 trasciende a los efectos de esta y otras sentencias, en las cuales se han analizado vulneraciones a la autonomía presupuestal de los tribunales electorales locales, pues si bien en diversas ocasiones la Sala Superior ha ordenado dotar de suficiencia presupuestal a la jurisdicción electoral local, no necesariamente consiente que la aprobación del presupuesto, e incluso los tabuladores salariales, correspondan a lo solicitado por el Tribunal (SUP-AG-52/2017 en vinculación con el expediente SUP-JE-64/2017). Esta circunstancia es favorable para que los poderes del Estado examinen los proyectos de presupuesto y, a la vez, prevengan excesos en la erogación de recursos por parte de los tribunales locales. Aunque no en todos los casos podría ser así, en su lugar se evidencia que, a pesar de que la autonomía e independencia de las autoridades electorales son una legítima demanda histórica, los intentos por vulnerarlas mediante la injerencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la autonomía presupuestal de los tribunales electorales locales continúan sumándose.

Marco aplicable

Como ya se mencionó en la síntesis del caso, la Sala Superior tomó en consideración la vulneración a los principios de autonomía e independencia judicial, los cuales buscan garantizar desde el ámbito personal de los juzgadores —en específico su remuneración— que no existan factores de influencia externa que violenten la autonomía e independencia con las que deben desempeñar su función.

La naturaleza de los tribunales electorales locales se encuentra especificada por la CPEUM en su artículo 116, fracciones III y IV, incisos b y c, y es retomado por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece lo siguiente:

Artículo 105:

1. Las autoridades electorales jurisdiccionales locales son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que *gozarán de autonomía técnica y de gestión en su fun-*

cionamiento e independencia en sus decisiones.[§] Deberán cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.

A partir de lo anterior, se considera que la autonomía técnica y de gestión, así como la independencia judicial, se encuentran garantizadas, entre otras, por la soberanía del TEEQ para definir su presupuesto, incluidos el tabulador y la irreductibilidad salarial, en torno a las percepciones de la magistrada y los magistrados electorales, siendo consistente con lo establecido por el artículo 32 de la Constitución del Estado de Querétaro.

A juicio de la Sala Superior, esto además es armónico con el marco convencional desarrollado acerca de las garantías judiciales, en específico con lo establecido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, que hacen referencia a la tutela judicial efectiva.

Asimismo, dan cuenta de los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, aprobados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en las resoluciones 40/32 y 40/146 (1985), que establece la vinculación entre el derecho a la tutela judicial efectiva y la existencia de garantías de independencia de la judicatura, como aquellas destinadas al nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la no intromisión en el proceso judicial.

Por su parte, aunque no es analizado en la sentencia, es de vincular la recomendación de la Comisión de Venecia como parte del *Informe sobre la Independencia del Sistema Judicial* (2010), que, al referirse a la independencia de las y los juzgadores, señala lo siguiente:

46. La Comisión de Venecia comparte la opinión acerca de que *la remuneración de los jueces debe corresponder a la dignidad de su profesión y que una remuneración satisfactoria es indispensable para proteger a los jueces contra injerencias externas indebidas* [...] El nivel de la remuneración debería establecerse teniendo en cuenta las condiciones sociales del país de que se trate, así como el nivel de remuneración de los funcionarios de más alto nivel. *La remuneración debería basarse en un baremo general y criterios objetivos y transparentes, y no en una*

[§] Énfasis añadido.

evaluación de la actuación profesional individual del juez. Deberían excluirse las primas cuya atribución conlleva un elemento discrecional.[§]

En el mismo sentido, destaca el Estatuto del Juez Iberoamericano (2017):

Art. 32. Remuneración

Los jueces deben recibir una remuneración suficiente, irreductible y acorde con la importancia de la función que desempeñan y con las exigencias y responsabilidades que conlleva.

Lo anterior es congruente con el *Informe Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia*, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013), en el que se detalla el impacto de la garantía salarial en la independencia funcional de las y los operadores de justicia a partir del extenso marco convencional iberoamericano.

Resulta relevante notar que la Sala Superior, además, robustece su análisis por realizar un ejercicio de derecho comparado al visibilizar cómo en Estados Unidos de América, Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú, Puerto Rico y República Dominicana igualmente se encuentran garantías de independencia judicial asociadas a la irreductibilidad salarial, que en no pocos casos se encuentran establecidas en sus respectivos textos constitucionales.

Por su parte, la SCJN ha analizado el tema en diversas ocasiones; sirve de referencia la tesis de la 1ª Sala XXXIX/2001, en la que, al estudiar la legislación de Baja California, la cual permitía la disminución de la remuneración de los magistrados electorales durante años no electorales, consideró que lo previsto resultaba violatorio de la garantía de independencia judicial tutelada por los artículos 17 y 116, fracciones iii y iv, inciso c, de la CPEUM.¹

[§] Énfasis añadido.

¹ En la misma línea se encuentran las tesis P./J. 18/2006, de rubro MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. SU SEGURIDAD ECONÓMICA ES UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL QUE GARANTIZA LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL, y P./J. 70/2006, de rubro TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU PRESUPUESTO DE EGRESOS ESTÁ PROTEGIDO POR LA GARANTÍA DE IRREDUCTIBILIDAD, POR LO QUE NO PUEDE,

Por último, la línea jurisprudencial del TEPJF ha coincidido en la resolución de diversos asuntos con similitud al analizado, de lo cual se destaca la jurisprudencia 24/2016, de rubro MAGISTRADOS SUPERNUMERARIOS. EL PAGO DE UNA REMUNERACIÓN CONSTITUYE UNA GARANTÍA DE LA INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL, en la que la Sala Superior recoge los criterios de la SCJN respecto a la protección de la independencia judicial, a partir de una remuneración adecuada e irrenunciable que no puede disminuirse durante el encargo, con el cual se procura que los juzgadores no se vean afectados por factores que atenten contra la imparcialidad con la que se debe administrar justicia.

La problemática detrás de la sentencia

La polarización que producen la competencia político-electoral y el régimen autoritario desde el que ha transitado México ha generado altos niveles de desconfianza en las autoridades electorales; es por esta razón que se han buscado modelos de administración y justicia electoral que propicien la neutralidad del árbitro (Mirón, 2011, 21). Entre las características de ese modelo destacan la independencia y la autonomía como punto principal de análisis, pero ¿qué es la autonomía?

En el caso, la definición de autonomía parte de la relación de los tribunales electorales locales con los poderes Ejecutivo y Legislativo, los institutos políticos y los grupos de presión (Luján, 2010, 141). Lo anterior desdobra la autonomía en dos dimensiones:

- 1) Intrainstitucional, que está abocada a la coherencia institucional en el cumplimiento de las funciones y atribuciones dispuestas por el marco jurídico, y que podemos expresar como “autonomía para”.
- 2) Extraintitucional, que está vinculada con la relación de la institución frente al entorno y que puede ser expresada como “autonomía respecto de” (Luján, 2010, 141), en la que la potestad de que

VÁLIDAMENTE, FIJÁRSELE UNO CON MONTO INFERIOR AL APROBADO PARA EL EJERCICIO ORDINARIO ANUAL ANTERIOR.

el órgano defina con autonomía su presupuesto es necesaria para garantizar el correcto cumplimiento de las distintas dimensiones presentadas aquí brevemente.

En México, a partir de la revisión de los presupuestos asignados y publicados en las leyes de egresos de cada entidad federativa, es posible identificar que existe una gran disparidad entre los presupuestos de los 32 tribunales electorales locales, por lo que se obtiene la información que se muestra en el cuadro 1, proponiendo el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal, frente al presupuesto asignado, como base objetiva para el cálculo del presupuesto.

Cuadro 1. Presupuesto de los tribunales electorales locales 2020 y listado nominal

Estado	Presupuesto 2020^A	Lista nominal
Ciudad de México	250,949,214	7,577,170
Estado de México	218,385,865	11,968,003
Guerrero	93,071,300	2,471,090
Veracruz	80,597,026	5,751,718
Michoacán	71,247,852	3,428,975
Guanajuato	60,315,726	4,410,230
Chihuahua	55,769,012	2,775,035
Sonora	50,060,267	2,104,809
Nuevo León	46,987,261	3,992,649
Jalisco	44,016,200	5,960,881
Durango	42,083,342	1,275,205
Tamaulipas	40,965,166	2,608,261
Oaxaca	38,469,076	2,883,589
Quintana Roo	36,728,601	1,277,476
Sinaloa	36,029,179	2,158,196
Zacatecas	35,562,288	1,160,539
Coahuila	34,328,723	2,227,413
Chiapas	34,069,614	3,643,892
Yucatán	28,525,758	1,579,675

Continuación.

Estado	Presupuesto 2020 ^A	Lista nominal
Morelos	28,025,000	1,448,189
San Luis Potosí	27,722,932	1,988,826
Querétaro	27,706,299	1,656,931
Tlaxcala	27,578,989	933,902
Hidalgo	26,591,389	2,192,569
Tabasco	25,766,884	1,687,475
Baja California	24,248,823	2,804,702
Campeche	21,116,698	644,181
Puebla	18,924,537	4,526,865
Aguascalientes	15,811,000	967,017
Nayarit	13,500,000	859,413
Colima	11,500,000	536,393
Baja California Sur	11,000,000	535,098

^A Las cifras presentadas en el cuadro solo consideran el presupuesto aprobado en un primer momento al aprobarse los presupuestos de egresos, sin tomar en cuenta si con posterioridad existieron ampliaciones presupuestales.

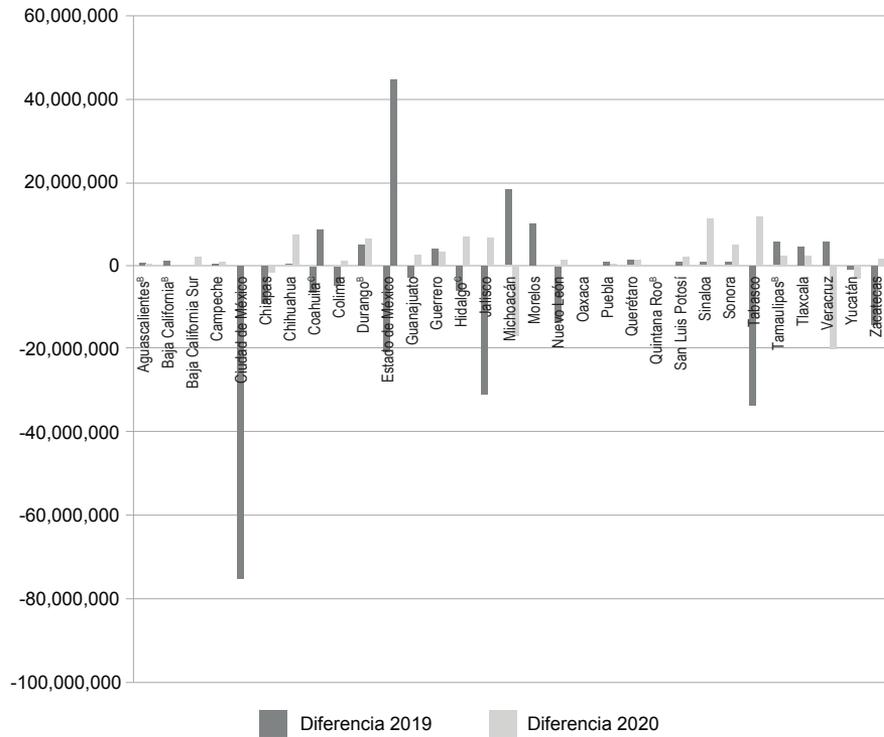
Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos 2020 de cada entidad federativa y con información del listado nominal con fecha del 27 de marzo de 2020 (INE).

Conforme a la lógica de correspondencia entre el presupuesto y el número de electores por entidad federativa, es interesante destacar casos como el de Jalisco o el de Puebla, cuyos presupuestos no guardan ninguna correspondencia con el número de electores frente a entidades diversas con menor número.

Lo anterior permite ver que, con independencia de si cada uno de los presupuestos aprobados tiene como base lo solicitado por el tribunal electoral local, no se ha considerado mecanismo alguno para que la aprobación presupuestal de los tribunales atienda a elementos objetivos, tal y como es previsto en diversos instrumentos internacionales, en particular por la Comisión de Venecia, lo cual permitiría erradicar la discrecionalidad y la arbitrariedad tanto de los poderes locales al aprobar los presupuestos como de los propios tribunales al ejercer su autonomía.

La celebración de elecciones, como elemento objetivo adicional que podría servir para justificar mayores presupuestos, tampoco parece ser útil para visualizar patrones que indiquen que su asignación vaya más allá de la discrecionalidad del legislador al aprobarlo.

Gráfica 1. Diferencia en los presupuestos asignados con base en el año anterior^A



- A Las cifras presentadas en la gráfica solo consideran el presupuesto aprobado en un primer momento al aprobarse los presupuestos de egresos, sin tomar en cuenta si con posterioridad existieron ampliaciones presupuestales. No se consideró a Nayarit, por no haber celebrado procesos electorales entre 2018 y 2020.
- B Entidades con elecciones celebradas en 2019.
- C Entidades con elecciones celebradas en 2020.

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos de cada entidad federativa para las anualidades 2018, 2019 y 2020.

Tal y como se desprende de la gráfica 1, en la que se expresa la diferencia en el presupuesto aprobado en las anualidades de 2018 a 2020,² no se advierten incrementos o decrementos a partir de la celebración o no de comicios en las entidades federativas. En la misma lógica, no obstante que solo en Coahuila e Hidalgo se celebran elecciones en 2020, la aprobación de los presupuestos de los tribunales electorales locales de México tiene movimientos al alza y a la baja, pues en más de 15 tribunales tuvieron incrementos millonarios, a pesar de no celebrar elecciones, lo cual, por sí mismo, no tendría que ser negativo; sin embargo, no se identifican elementos objetivos que justifiquen la asignación presupuestal.

Ahora bien, en específico la remuneración de quienes integran la jurisdicción electoral local parece evidenciar aun mayor diferencia entre los tribunales electorales locales, pues los salarios de las magistraturas electorales tienen variaciones difíciles de explicar de manera objetiva, al no corresponder necesariamente, incluso, con el presupuesto asignado en cada caso. Esto podría sugerir que, en no pocos casos, no se garantizan los medios y las garantías económicas necesarios para el correcto desempeño de magistradas y magistrados electorales en función de los bienes jurídicos que tienen encomendados tutelar, de conformidad con el marco ya descrito.

Cuadro 2. Remuneración neta de las presidencias de los tribunales electorales locales^A

Órgano jurisdiccional	Remuneración bruta
Tribunal Electoral del Estado de Coahuila	236,930
Tribunal Electoral de la Ciudad de México	228,048
Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato	195,611

² Se partió de 2018 con la premisa de que la mayor parte del país celebró elecciones, lo que habría justificado un incremento presupuestal. Cabe recordar que, en aquel año, solo Baja California y Nayarit no fueron a elecciones. En 2019, los únicos estados que celebraron elecciones organizadas por autoridades locales fueron Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas. Finalmente, en 2020, los estados con proceso electoral fueron Hidalgo y Coahuila.

Continuación.

Órgano jurisdiccional	Remuneración bruta
Tribunal Electoral del Estado de México	194,320
Tribunal Electoral del Estado de Puebla	192,102
Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León	175,041
Tribunal Electoral de Tabasco	173,595
Tribunal Electoral de Veracruz	170,171
Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas	157,128
Tribunal Electoral del Estado de Querétaro	156,309
Tribunal Electoral del Estado de Guerrero	152,785
Tribunal Electoral del Estado de Durango	149,996
Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca	147,605
Tribunal Electoral del Estado de Michoacán	147,429
Tribunal Estatal Electoral de Nayarit	139,033
Tribunal Electoral del Estado de Chiapas	135,130
Tribunal Electoral del Estado de Sonora	132,723
Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California	122,706
Tribunal Electoral del Estado de Yucatán	116,931
Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes	115,339
Tribunal Electoral del Estado de Zacatecas	114,051
Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa	111,043
Tribunal Electoral del Estado de Jalisco	107,251
Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí	106,939
Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur	102,483
Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo	101,994
Tribunal Electoral del Estado de Campeche	100,956
Tribunal Electoral de Quintana Roo	81,896
Tribunal Electoral de Tlaxcala	78,668
Tribunal Electoral del Estado de Colima	44,180

Continuación.

Órgano jurisdiccional	Remuneración bruta
Tribunal Electoral del Estado de Morelos	29,843
Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua	27,758

^A Se consideraron exclusivamente las presidencias, al no existir grandes variaciones entre quienes integran el Pleno de los distintos tribunales electorales locales, con el ánimo de tener un criterio homogéneo para todos los casos.

Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en los portales de transparencia de los tribunales electorales locales. Su actualización va del primer trimestre de 2019 al segundo trimestre de 2020.

A partir de los datos contenidos en el cuadro 2, existen realidades muy dispares entre entidades cuyas características podrían ser similares. Tal es el caso de Coahuila, que es la entidad en la que la remuneración de las magistraturas es la más alta del país, frente al caso de Chihuahua, que se encuentra en el opuesto extremo. Si partimos de la lógica poblacional, Chihuahua incluso tiene un electorado más grande que el de Coahuila; no obstante, el salario que aparece publicado en el portal del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua representa poco menos de 12 % de la remuneración bruta asignada para la presidencia del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila.

Conclusión

A lo largo de sus 24 años, la Sala Superior se ha convertido en un importante frente para la defensa de la autonomía e independencia de la jurisdicción electoral local, a partir del estudio de casos en que, por parte de los poderes Legislativo y Ejecutivo, se ha pretendido pasar por alto la soberanía de los tribunales electorales locales en la definición de sus presupuestos.

Asimismo, a partir de la remuneración de quienes integran la jurisdicción electoral local, se busca someter las decisiones de los juzgadores, al delimitar o reducir las percepciones sin considerar que debe existir una estrecha relación entre las responsabilidades a cargo del juzgador y el ingreso mínimo que deben recibir, en aras de que, en la función de las magistradas y los magistrados electorales, las determi-

naciones tomadas se encuentren libres de elementos que puedan suponer la sujeción a algún otro poder.

Lo anterior está claramente establecido por el orden constitucional y legal, así como por el marco convencional del que el Estado mexicano es parte. En el caso sirvió para que la Sala Superior considerara fundados los agravios presentados por la magistrada y los magistrados del TEEQ. Todo esto tuvo como resultado la comprobación de que la existencia de un cuerpo colegiado integrado por representantes de los distintos poderes careció de competencia para definir y disminuir la remuneración salarial de los recurrentes, por lo que dicho acto devino inconstitucional. Además, que el estudio de asuntos vinculados con la remuneración de quienes integran la jurisdicción electoral local no transita por el análisis de las salas regionales del TEPJF, sino que es la Sala Superior, por medio del juicio electoral, la competente para su conocimiento.

Si bien es cierto que el asunto no destaca por ser novedoso, sí es relevante desde una lógica en la que, de manera sistemática, se busca intervenir en la soberanía de la función jurisdiccional electoral a partir de su presupuesto e, incluso, de la remuneración de quienes la integran. Esto cobra relevancia en un contexto en el que el tema se encuentra en la discusión pública nacional, en torno a la Ley Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la CPEUM y el establecimiento de límites a las percepciones de quienes imparten justicia, con base en las que posea quien ocupe la presidencia de la república, lo que en el ámbito local se ha replicado en múltiples entidades federativas.

A partir de lo analizado, resulta necesario retomar recomendaciones emanadas de diversos organismos electorales en la búsqueda de que sea posible reducir la discrecionalidad en la asignación de presupuestos y de límites salariales, con el ánimo de que el ejercicio de la autonomía de los tribunales electorales locales guarde proporción entre sus necesidades reales y el recurso solicitado y, por otro lado, que la vía presupuestal no continúe siendo un canal por medio del que se busque agraviar la autonomía e independencia de la jurisdicción electoral local, demanda histórica de la cual se dio cuenta en la introducción del presente ensayo.

Fuentes consultadas

- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. 2013. Washington: CIDH.
- CPELSQ. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro. 2020. México: Congreso del Estado de Querétaro.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2020. México: Cámara de Diputados.
- CV. Comisión de Venecia. 2010. *Informe sobre la Independencia del Sistema Judicial*. Estrasburgo: CV.
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2020. México: Cámara de Diputados.
- LMRPEQ. Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro. 2016. México: Congreso del Estado de Querétaro.
- Luján, Noemí. 2010. “Herencia Autoritaria y límites en la autonomía de las instituciones electorales: el caso del IFE”, *Veredas* 7: 129-147.
- Mirón, Rosa. 2011. *Democracia en clave electoral. La ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*. México: TEPJF.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. 1985. Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura. Nueva York: ONU.
- PJE. Poder Judicial Español. 2001. Estatuto del Juez Iberoamericano. Madrid: PJE.
- Sentencia SUP-AG-52/2017. Compareciente: Presidente del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes. Disponible en <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-06-02/sup-ag-0052-2017.pdf> (consultada el 3 de agosto de 2020).
- SUP-JE-64/2017. Actores: Claudia Eloisa Díaz De León González, Jorge Ramón Díaz De León Gutiérrez y Héctor Salvador Hernández Gallegos. Autoridades responsables: Gobernador y Congreso del Estado de Aguascalientes. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/JE/64/SUP_2017_JE_64-686957.pdf (consultada el 3 de agosto de 2020).
- SUP-JE-71/2018. Actores: Martín Silva Vázquez, Gabriela Nieto Castillo y Sergio Arturo Guerrero Olvera. Autoridades responsables: Comité Técnico de Remuneraciones para los Servidores

Públicos de los Entes Públicos del Estado De Querétaro y otra. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0071-2018.pdf gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 3 de agosto de 2020).

- Tesis 1a. XXXIX/2001. MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LOS ARTÍCULOS 57, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Y 256 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, AMBOS DE DICHA ENTIDAD, QUE PERMITEN LA DISMINUCIÓN DE SU REMUNERACIÓN DURANTE LOS AÑOS NO ELECTORALES, VIOLAN LA GARANTÍA DE INDEPENDENCIA JUDICIAL TUTELADA POR LOS ARTÍCULOS 17 Y 116, FRACCIONES III Y IV, INCISO C), CONSTITUCIONALES. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XIII, 2001 (junio): 242.
- P./J. 18/2006. MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. SU SEGURIDAD ECONÓMICA ES UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL QUE GARANTIZA LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXIII, 2006 (febrero): 1449.
- P./J. 70/2006. TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU PRESUPUESTO DE EGRESOS ESTÁ PROTEGIDO POR LA GARANTÍA DE IRREDUCTIBILIDAD, POR LO QUE NO PUEDE, VÁLIDAMENTE, FIJARSELE UNO CON MONTO INFERIOR AL APROBADO PARA EL EJERCICIO ORDINARIO ANUAL ANTERIOR. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXIII, 2006 (mayo): 1477.
- Woldenberg, José, Salazar, Pedro, y Becerra, Ricardo, 2011. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. 4.^a ed. México: Ediciones Cal y Arena.

Democracia directa

Caso consulta ciudadana acerca de ampliación de mandato en Baja California

Francisco M. Zorrilla Mateos*

1) Hechos

El Congreso local de Baja California aprobó el 8 de julio de 2019 el decreto por el cual se reforma el artículo octavo transitorio de la Constitución local de esa entidad, a fin de establecer que la gubernatura electa iniciaría funciones el 1 de noviembre de 2019 y concluiría el 31 de octubre de 2024.

En relación con lo anterior, el Congreso local aprobó realizar una consulta directa ciudadana para que se conociera el sentir de la ciudadanía respecto a la ampliación de mandato de dos a cinco años de la gubernatura prevista en el decreto antes referido, y a que el resultado de esa manifestación tuviera consecuencias en el trámite legislativo correspondiente.

Es decir, de ser aprobado por la ciudadanía un mandato del gobernador en funciones por cinco años, el Congreso continuaría con el procedimiento legislativo, y entonces enviaría la minuta correspondiente al Poder Ejecutivo local para su promulgación y publicación. En caso de no ser aceptado, se interrumpiría el procedimiento legislativo.

* Secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la ponencia del magistrado Felipe Fuentes Barrera.

2) Planteamiento de la demanda

En contra de la consulta directa ciudadana se presentaron tres medios de impugnación ante el Tribunal Electoral de Baja California, el cual determinó que no era competente para conocer del asunto, al tratarse de una controversia de naturaleza distinta a la electoral.

La determinación del Tribunal Electoral local fue controvertida por algunos ciudadanos y por los partidos Acción Nacional y Movimiento Ciudadano, al considerar que la controversia sí era de naturaleza electoral, ya que, según ellos, incidía en la duración del periodo de la gubernatura electa, aunado a que la realización de la consulta vulneraba el derecho político-electoral a votar en elecciones libres, auténticas y periódicas, así como en consultas populares que deben estar sujetas a la normativa constitucional federal y estatal.

3) Resolución de la Sala Superior

La Sala Superior centró la litis de las demandas planteadas en determinar si el acuerdo del Congreso local por el que se aprobó realizar una consulta ciudadana en relación con la reforma a la Constitución local de Baja California corresponde o no a la materia electoral.

A partir de ello, la Sala Superior resaltó que el acuerdo del Congreso local por el cual se acordó realizar dicha consulta se emitió de acuerdo con el procedimiento legislativo para reformar el artículo octavo transitorio del decreto 112 de reforma constitucional, el cual se refiere a la duración del periodo del encargo del gobernador electo que en ese momento estaba en funciones.

De ahí que la consulta no tendría efectos definitivos directos sobre el periodo del encargo del gobernador electo, ya que el resultado se vería reflejado en si el Congreso terminaba el proceso legislativo, es decir, si enviaba o no al titular del Poder Ejecutivo local el decreto correspondiente para su promulgación o publicación.

Ahora bien, la Sala Superior precisó que las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que les confieren atribuciones a los órganos jurisdiccionales deben interpretarse de forma estricta, esto es, que su jurisdicción y competencia deben analizarse conforme al prin-

cipio de legalidad que rige la actuación de toda autoridad, en el sentido de que las autoridades solamente pueden hacer lo que la ley les faculta.

A partir de esa premisa básica, el análisis se concentró en determinar si el acuerdo controvertido correspondía al ámbito electoral o a alguna de las figuras jurídicas previstas en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

En ese sentido, en la sentencia se explicó que el Tribunal Electoral local tiene atribuciones para conocer de impugnaciones de las elecciones de diputados, municipales y gobernador del Estado; de actos y resoluciones de la autoridad electoral; de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos a votar y ser votados, y de afiliación libre y pacífica para tomar parte de los asuntos políticos del Estado, así como los derechos relacionados o inherentes a aquellos; de la imposición de sanciones derivadas de quejas y denuncias instruidas por la autoridad electoral local; y, finalmente, de las impugnaciones en contra de los actos o las resoluciones dictados con motivo del desarrollo de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana relativos a la consulta popular, el plebiscito o el referéndum.¹

A partir de ello, la Sala Superior determinó que la competencia del Tribunal Electoral de Baja California está configurada por las diversas normas aplicables que le autorizan conocer únicamente de los asuntos que ahí se prevén de manera expresa.²

Por tanto, si bien el Tribunal Electoral local resulta competente para conocer de las controversias que se presenten durante la preparación, el desarrollo, la calificación y los resultados de los ejercicios de participación ciudadana, tales atribuciones únicamente pueden ejercerse respecto de aquellos instrumentos previstos en la ley de la materia.

Para que se actualice ese presupuesto competencial, habilitando a dicho Tribunal para conocer de tal impugnación, es indispensable que se trate de consultas populares que sean convocadas por el Congreso

¹ Artículos 2 de la Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California y 282, 283 y 285 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.

² Constitución Política de Baja California, Ley del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California, Ley Electoral del Estado de Baja California y Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

del Estado y organizadas por el Instituto Electoral de Baja California, y que, en su caso, tengan como finalidad vincular con la decisión mayoritaria a las autoridades de esa entidad.

Por ello, en el caso de la consulta convocada directamente por el Congreso de Baja California, materia de la impugnación, se determinó que, efectivamente, el Tribunal Electoral local carecía de competencia para ejercer un control de legalidad, en virtud de que esa consulta no tiene un desarrollo normativo en la ley de la materia ni un contenido de un proceso electoral, ya que no se advierte que estuviera en juego el ejercicio de derechos político-electorales.

4) Efectos de la consulta

Los actores refirieron, entre otros agravios, que el tema tenía una naturaleza electoral debido a que la consulta propuesta se refiere a la duración o el periodo de funciones de la próxima gubernatura, lo que genera una violación de los derechos fundamentales en materia electoral.

No obstante, la Sala Superior desestimó esos argumentos, al señalar que el acuerdo parlamentario y la consulta que con él se determinó realizar no se referían a la consulta popular organizada conforme a lo establecido por la Constitución y la Ley de Participación Ciudadana, ambas de Baja California.

En todo caso, se trataba de una determinación del Congreso local emitida en el procedimiento de reforma al artículo octavo transitorio del decreto 112 de reforma a la Constitución local, con la finalidad de obtener una opinión de las y los habitantes de Baja California mediante un ejercicio participativo distinto al previsto en el orden jurídico estatal.

Asimismo, el asunto no tenía relación con la materia electoral, debido a que en esos momentos el proceso comicial ya había concluido y, por tanto, resultaba claro que ya no formaba parte de este la consulta para definir si se continuaba o no con el procedimiento legislativo para reformar la norma que establece el periodo de duración del mandato.

En ese sentido, los motivos de inconformidad respecto a las violaciones del derecho a votar, así como la posible vulneración del princi-

pio de certeza, alegadas por los inconformes, se tornaban inexistentes al ser afirmaciones genéricas porque la duración del cargo de la gubernatura es la indicada en la normativa en ese entonces vigente.

Por ello, la Sala Superior determinó confirmar el acuerdo impugnado, emitido por el Tribunal Electoral local, ya que no se trataba de un asunto respecto del cual resultara competente.

**Una consulta ciudadana
que no es consulta popular.**
Análisis de la sentencia
SUP-JE-97/2019, SUP-JE-98/2019,
SUP-JDC-1336/2019 y
SUP-JDC-1337/2019 acumulados

Jacqueline Peschard Mariscal

**La consulta popular: un mecanismo
de participación ciudadana**

Antes de comenzar el análisis de la sentencia SUP-JE-97/2019 y acumulados que motiva este trabajo, es conveniente abordar algunas consideraciones en torno al significado y los alcances de las consultas populares o ciudadanas, que constituyen el tema central de las impugnaciones sometidas a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en contra de la sentencia del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California (TJEBEC).

La ciencia política ha dedicado buena parte de su capital teórico y metodológico al estudio de la democracia en sus distintas dimensiones y manifestaciones para explicar de qué manera las reglas del juego acerca de cómo se arriba al poder y cómo se gobierna descansan sobre los principios esenciales de dicho régimen político, de los cuales uno es la participación ciudadana en los asuntos públicos. De hecho, cada vez más la legitimidad de los regímenes políticos se hace depender de la capacidad de participación política de su ciudadanía, no solo para incorporar a una mayor cantidad de ciudadanos en las decisiones de interés de la comunidad, sino para hacerlo en el mayor número de espacios y esferas del quehacer público (Bobbio, 1986, 22).

El fundamento liberal de la democracia como régimen político contemporáneo hizo que esta naciera como representativa, colocando el

sufragio universal como su plataforma mínima esencial; por ello, el voto es la expresión más visible e institucional de la ciudadanía (Rosanvallon, 2006, 26). Sin embargo, la democracia representativa tiene ritmos lentos porque la participación electoral es convencional, pues está ceñida a calendarios específicos y a elegir entre los candidatos que se presentan a los ciudadanos, y sus efectos son determinar quiénes gobiernan o representan al conjunto de la población por un periodo determinado. El primer escalón del edificio democrático es el poder electo, pero, a fin de asegurar que este se mantenga fiel a sus compromisos, el ordenamiento legal de la democracia prevé mecanismos adicionales —como las fórmulas de democracia directa— para que los ciudadanos manifiesten sus inconformidades con la manera como ejercen el poder sus gobernantes y representantes, o para pronunciarse acerca de alguna política pública concreta, es decir, para que puedan ampliar su intervención en la toma de decisiones públicas. Por eso se afirma que cuando los representantes traicionan el interés público, se recurre a formas de democracia directa para darle más poder a la gente (Gardels y Berggruen, 2019, 51).

Las formas de democracia directa son mecanismos para que los ciudadanos manifiesten directamente su opinión en torno a temas públicos de su incumbencia, en el marco de las instituciones de la democracia representativa.

Es cierto que las figuras de la democracia directa (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta popular y revocación de mandato) implican una intervención de los ciudadanos en el desempeño de los poderes y, en ese sentido, permiten ir más allá de la participación electoral para nombrar a gobernantes y representantes políticos. Sin embargo, la discusión no está en identificar cuál de las dos formas de participación —democracia directa o democracia representativa— implica una intervención más sustantiva o con mayor incidencia de los ciudadanos sobre el poder público, sino en cómo utilizar los mecanismos de consulta directa a la población para fortalecer la institucionalidad democrática en su conjunto (Prud'homme, 2001, 51).

En la medida en que los mecanismos de democracia directa operan en sistemas predominantemente representativos, es conveniente contemplarlos no como procedimientos antagónicos, sino complementarios de las estructuras y los procesos políticos existentes; la posibilidad

de recurrir a ellos es un incentivo para que ciudadanos y actores políticos contribuyan a mejorar los procesos de deliberación de la democracia representativa (Duverger, 1955, 93).

Después de la oleada democratizadora de los últimos 25 años del siglo xx, en la actualidad, los regímenes democráticos han venido enfrentando importantes niveles de desafección o insatisfacción ciudadana que ha llevado a hablar del síndrome de la fatiga democrática (Reybrouck, 2017, 49), y ello ha motivado una creciente demanda de utilización de fórmulas de apelación directa a la ciudadanía —vía mecanismos de participación ciudadana— para decidir asuntos de su interés o para corregir algunas de las deficiencias de las democracias contemporáneas (Altman, 2010, 16).

Las consultas populares en México

A pesar de que existen algunos antecedentes, el debate acerca de las figuras de democracia directa en México se incorporó a la agenda pública una vez concluido nuestro proceso de transición a la democracia, que estuvo enfocado básicamente en la construcción de elecciones que cumplieran los estándares internacionales de ser libres, justas y competidas. Aunque las formas de democracia directa fueron cobrando legitimidad política precisamente por abrir cauces de participación para los ciudadanos, adicionales a los procesos electorales, su puesta en práctica ha sido problemática, en buena medida por el tipo de normativa que las ha regulado.

De hecho, algunas legislaturas locales aprobaron leyes de participación ciudadana desde 2000 (Veracruz) y 2001 (Baja California, Coahuila, Tamaulipas y Zacatecas), y poco a poco se han sumado las del resto de las entidades federativas, aunque actualmente todavía hay cuatro estados que carecen de una ley de participación ciudadana (Estado de México, Puebla, San Luis Potosí y Campeche) (ТЕРПФ, 2019). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) incorporó la iniciativa ciudadana y la consulta popular —artículo 35, relativo a los derechos del ciudadano— apenas en 2012, junto con las candidaturas independientes. Su ley reglamentaria, la Ley Federal de Consulta Popular, fue publicada en 2014; sin embargo, a la fecha no se ha realizado una sola consulta popular en el ámbito federal, justamen-

te porque el procedimiento para desarrollarlas tiene varios condicionamientos, además de que hay una lista de temas que no pueden ser objeto de ella, como la restricción de los derechos humanos,¹ y, finalmente, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) debe pronunciarse acerca de la constitucionalidad de los temas sometidos a consulta.²

La figura de la consulta popular ha ganado popularidad en el discurso del actual presidente de la república, por la legitimidad simbólica que tiene convocar a la ciudadanía a expresarse y porque es un mecanismo que puede emanar del Poder Ejecutivo para movilizar a la población y obtener el respaldo ciudadano para ciertas políticas o programas. A pesar de que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha organizado diversas consultas abiertas a la ciudadanía acerca de sus grandes proyectos de infraestructura —por ejemplo, la cancelación del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, la operación de la termoelectrica de Huexca, Morelos, o el tren maya, entre otros—, aquellas se han realizado al margen de las disposiciones normativas y sin cumplir con los requisitos constitucionales y legales establecidos; es decir, las consultas han sido básicamente ejercicios libres y desregulados de apelación a la ciudadanía, que buscan cumplir con la promesa de escuchar a la población respecto de políticas públicas relevantes.

Baja California es un estado pionero en la promoción de los derechos políticos, ya que fue el primero en contar con una credencial para votar con fotografía, el primero en tener un gobierno de alternancia en 1989 y uno de los primeros en legislar acerca de mecanismos de participación ciudadana (2001), los cuales se han ido flexibilizando y ampliando mediante sucesivas reformas, hasta la más reciente de 2018³ (LPCBC, 2018, cap. V).

¹ De hecho, la reforma constitucional del 20 de diciembre de 2019, que incorporó en el artículo 35 la figura de la revocación de mandato (fracción IX), amplió la lista de temas que no pueden ser sometidos a consulta popular, como las obras de infraestructura en ejecución (fracción VIII, 3°).

² En 2014 se propusieron algunos temas para consulta popular (número de diputados de representación proporcional, por ejemplo), pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró que no se apegaban a las disposiciones constitucionales.

³ La primera Ley de Participación Ciudadana de Baja California contemplaba la posibilidad de que el gobernador del estado vetara el resultado de la consulta si consideraba que el tema no

La relevancia jurídica y política de la sentencia

La sentencia SUP-JE-97/2019, SUP-JE-98/2019, SUP-JDC-1336/2019 y SUP-JDC-1337/2019 acumulados confirma la determinación de incompetencia del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California para conocer y resolver el medio de impugnación en contra del acuerdo del Congreso del estado de realizar una consulta ciudadana respecto a la ampliación de dos a cinco años del mandato del gobernador electo. La incompetencia se sustenta en que la consulta ciudadana no era de naturaleza electoral.

La sentencia aborda el tema de una consulta ciudadana en relación con la reforma constitucional del artículo 8 transitorio para ampliar el mandato del gobernador electo de dos a cinco años, la cual había sido aprobada en sede legislativa y ratificada por la mayoría de los ayuntamientos, pero aún no se enviaba al Ejecutivo local para ser promulgada y publicada. Si el resultado de la consulta era favorable a la ampliación de la gubernatura, se concluiría el proceso de reforma constitucional; de lo contrario, se frenaría.

La sentencia es relevante en primer lugar porque se inscribe en el momento de transición gubernamental en Baja California, después de las elecciones del 2 de junio de 2019 y antes de la toma de posesión del nuevo gobernador el 1 de noviembre. Dichas elecciones modificaron drásticamente el alineamiento partidario bipartidista que se había implantado en la entidad desde 1989, al dejar en manos de un solo partido, Morena, tanto la gubernatura y la mayoría del Congreso local como los cinco ayuntamientos del estado. Al abordar el tema de una consulta directa a la población, aprobada por la XXII Legislatura, recientemente instalada con mayoría del partido (Morena) del gobernador electo, y al tener por objetivo conocer la opinión de los ciudadanos acerca de la reforma constitucional en curso para extender el mandato gubernamental de dos a cinco años, la sentencia cobró particular relevancia política, pues era una muestra de que habían cambiado las coordenadas políticas en la entidad.

era de interés público. Fue reformada en 2012 y posteriormente en 2018 para incorporar el presupuesto participativo en los instrumentos de participación ciudadana. www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Baja%20California/wo48574.pdf.

Es importante también porque en las diferentes fases de la elección —desde la convocatoria pública, emitida por el Instituto Electoral de Baja California, hasta la declaración de validez de la elección— se presentaron controversias motivadas por los intentos de autoridades locales, como el Tribunal de Justicia Electoral de Baja California, para ampliar la duración de la gubernatura, por ejemplo, agregando una adenda a la convocatoria. Sin embargo, la Sala Superior resolvió consistentemente que la normatividad vigente establecía un periodo de dos años (SUP-JRC-5/2019).

La sentencia es relevante asimismo porque es una expresión de la estructura federal de nuestro sistema de justicia electoral, el cual permite que actores inconformes con una decisión del poder público en el ámbito local puedan recurrirla, no solo ante el órgano jurisdiccional de la respectiva entidad federativa —en este caso, Baja California—, sino en la segunda instancia del andamiaje jurisdiccional, o sea, en la Sala Superior del TEPJF. Esta estructura a dos niveles contribuye, por un lado, a que los ciudadanos puedan hacer justiciables sus derechos políticos en una segunda instancia —la Sala Superior— alejada de las dinámicas políticas locales y, por otro, a reforzar la función del control de la legalidad y la constitucionalidad que cumplen los tribunales electorales.

El hecho de que la sentencia se centrara en delimitar si la mencionada consulta ciudadana correspondía o no a la materia electoral, a fin de determinar si se confirmaba que el TJEBEC no era competente para conocer y resolver las impugnaciones presentadas, implicó que la intervención de la Sala Superior del TEPJF solo abarcara una revisión de forma, sin profundizar en el asunto.

Desde la óptica de la ciencia política, que es la disciplina a partir de la cual se abordará el análisis de la sentencia en cuestión, al tomar en cuenta los argumentos jurídicos de la Sala Superior del TEPJF, se considera el contexto político específico en el que ocurre la querrela, así como la correlación de fuerzas existentes en el Estado. Esta perspectiva permite explorar no solamente la consistencia de la actuación de la Sala Superior, sino las consecuencias políticas de la sentencia sobre la consulta popular relativa a la extensión del mandato del gobernador ya electo.

La argumentación central de este trabajo es que la consulta ciudadana, convocada por el Congreso estatal, es de naturaleza equivalente a la consulta popular, que está regulada por la Constitución estatal y la Ley de Participación Ciudadana de Baja California (LPCBC), porque ambas son una apelación a los ciudadanos para que acudan a las urnas a manifestar su opinión acerca de cierto tema de interés público, en este caso, la ampliación de dos a cinco años del mandato del gobernador electo. Sin embargo, la denominación y el tipo de procedimiento específico que determinaron los legisladores locales para su realización despojó a la consulta ciudadana de su carácter popular y de su respectivo marco regulatorio. En realidad, el Congreso estatal manipuló un recurso institucional como es la consulta popular, genéricamente hablando, al cambiar su nombre y su forma de realizarse y de financiarse y al vincular un procedimiento legislativo, obligando con ello a los órganos jurisdiccionales electorales a fijar la litis en un aspecto de forma —si la consulta era de materia electoral o no—, sin entrar al fondo para abordar el asunto respecto del cual se convocaba a la consulta, es decir, la reforma constitucional para extender el mandato de la gubernatura, que necesariamente está asociado al proceso electoral.

Si el acuerdo del Congreso local se hubiera planteado convocar a una consulta popular, habría tenido que cumplir con los requisitos señalados en el capítulo V de la LPCBC: habría tenido que ser organizada por el Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC) y habría tenido que ceñirse al calendario legal para su realización, a las temáticas permitidas y a los niveles de participación (20 %) para tener efectos vinculantes. Pero no fue así; se trató de una consulta organizada y controlada en todos sus términos por el Congreso de Baja California.

Después de hacer un resumen de la sentencia, para recoger los antecedentes de la consulta ciudadana impugnada, los argumentos de los actores agraviados y las consideraciones jurídicas puntuales de la Sala Superior del TEPJF para desestimarlos con detalle y ratificar la incompetencia del TJEB, el presente trabajo busca señalar las consecuencias políticas de la aprobación del Congreso estatal de una consulta ciudadana para legitimar una reforma constitucional que a todas luces contrariaba tanto las sentencias del TEPJF acerca de la duración del mandato de la gubernatura como los principios constitucionales que regulan las elecciones democráticas.

El contexto político de la sentencia permite identificar que la convocatoria a la consulta ciudadana para completar o no la reforma constitucional que extendía a cinco años la gubernatura ocurrió en el periodo de transición gubernamental, es decir, una vez que el gobernador había sido declarado vencedor de la contienda y que el proceso electoral había concluido de forma definitiva. Estos elementos son importantes porque se trata de comprender por qué una consulta ciudadana que está regulada en la Constitución del estado y en la LPCBC puede ser discrecionalmente diseñada, por el máximo órgano de representación política, con objeto de establecer arbitrariamente sus alcances y su significado. Esto desnaturaliza la figura de participación ciudadana y la convierte en un instrumento del gobierno en turno para movilizar a la población a favor de su interés particular de ampliar el mandato gubernamental de dos a cinco años.

Las distintas acciones emprendidas por el Congreso estatal durante la transición gubernamental estuvieron orientadas a reforzar el poder del gobernador electo, primero buscando ampliar su mandato de dos a cinco años por la vía de la reforma al artículo 8 transitorio de la Constitución del estado, y después mediante la aprobación de una consulta ciudadana, diseñada expresamente para asegurar que pudiera ser utilizada sin constreñimientos legales, para avalar la reforma constitucional.

Si bien el propósito último del análisis de sentencias relevantes es comprender los alcances y las eventuales aportaciones de la actuación del TEPJF, como última instancia de control legal y constitucional en materia electoral, en este caso se buscan explicar las consecuencias políticas de la confirmación de la incompetencia del TJECB.

La primera lectura de la sentencia permite afirmar que se trató de una labor con un nivel bajo de complejidad, por el hecho de que fue suficiente fijar la litis en la incompetencia, que es el primer escalón que desahogar por cualquier órgano jurisdiccional. Solo si se determinaba la competencia del tribunal electoral local, podía entrarse al fondo del asunto. La unanimidad de votos de los magistrados, con un voto razonado, confirma la relativamente baja dificultad que implicó el desahogo del caso, que acumuló dos impugnaciones por juicio electoral de los partidos Acción Nacional (PAN) y Movimiento Ciudadano (MC) y dos por juicio de protección de los derechos ciudadanos de dos particula-

res. En este caso, la baja complejidad jurídica contrasta con la relevancia política del caso respecto a un mecanismo creado expresamente por el Congreso del estado para respaldar con la apelación a los ciudadanos la muy controvertida reforma constitucional para ampliar el mandato del gobernador electo.

Una sentencia de alcance limitado

El contexto

El 17 de octubre de 2014, a fin de atender la disposición de la Constitución federal de hacer coincidir los calendarios de las elecciones locales con las federales, el Congreso de Baja California promulgó una reforma constitucional que estableció en el artículo 8 transitorio que el gobierno estatal que iniciaría funciones el 1 de noviembre de 2019 concluiría dos años después, es decir, el 31 de octubre de 2021.

Las elecciones de 2019 en el estado no pueden explicarse al margen de la oleada de Morena en las elecciones presidenciales de 2018, en las que el candidato López Obrador ganó en todas las entidades federativas, excepto Guanajuato.

Si bien durante 30 años, desde la primera alternancia en la gubernatura, el PAN ganó el gobierno estatal sistemáticamente, el mapa partidario del estado fue bipartidista; la elección del 2 de junio de 2019 alteró drásticamente dicho esquema y Morena se quedó con todo: la gubernatura, la mayoría del Congreso local (13 de 17 curules de mayoría) y las cinco presidencias municipales. Durante el periodo de transición gubernamental, y ya con un gobernador electo, el 8 de julio, la Legislatura XXI saliente, todavía con una mayoría relativa del PAN (12 diputados), aprobó reformar el artículo 8 transitorio de la Constitución de Baja California para extender el mandato gubernamental a cinco años, hasta 2024. El 29 de julio, una vez que la mayoría de los ayuntamientos la había aprobado, al concluir el periplo de la reforma constitucional, el Congreso declaró su incorporación constitucional, pero el decreto no se envió al gobernador en funciones para su promulgación y publicación. Este retraso para cumplir con todas las fases legales para darle vigencia a la reforma impedía que pudiera prosperar cualquier impugnación acerca de su constitucionalidad.

El 1 de agosto se instaló la nueva Legislatura XXII, y ya con el dominio de Morena, el 22 de agosto, el Congreso de Baja California aprobó realizar una consulta para que los ciudadanos opinaran en torno a la extensión a cinco años del mandato del gobernador electo. Si ellos se manifestaban a favor de la reforma, los diputados enviarían el acuerdo al Ejecutivo para su publicación; si la rechazaban, los diputados frenarían el proceso de promulgación.

Se trató de una modalidad de consulta novedosa, pero al margen de la normatividad establecida en la LPCBC. La organización de la consulta se dejó en manos de una comisión especial del Congreso; se planteó que fuera financiada por medio de aportaciones voluntarias y no se fijó un porcentaje mínimo de participación para darle efectos vinculatorios. Con independencia de cuántos participaran, la decisión de la mayoría sería retomada por los legisladores. Ese era el cálculo hecho justamente por la autoría de los convocantes, los legisladores del partido dominante.

Los medios de impugnación por parte de dos de los partidos de oposición, PAN y MC, no se hicieron esperar y se enviaron a la Sala Superior del TEPJF, pero esta los reencauzó al TJEBC para que primero se pronunciara el órgano jurisdiccional local y se cumpliera, así, con el principio de definitividad. El 30 de septiembre, el TJEBC se declaró incompetente para resolver el litigio, porque el asunto no era de naturaleza electoral y el PAN, MC y los particulares impugnaron la resolución ante el TEPJF.

Los argumentos de la incompetencia del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California y los agravios de los actores

Si partimos del principio de que las atribuciones que tiene una autoridad deben estar establecidas en la ley y deben interpretarse de forma estricta, justo porque solo puede hacer aquello que expresamente le faculta la ley, entenderemos por qué el análisis del caso impugnado se centró en determinar si se confirmaba la incompetencia del TJEBC, es decir, si la consulta ciudadana impugnada era de naturaleza electoral o no.

El primer asunto por resolver era si la consulta ciudadana correspondía a la consulta popular prevista en la LPCBC, para lo cual era ne-

cesario revisar el acuerdo del Congreso local que la había aprobado. El calendario del procedimiento legislativo es clave para comprender que el objetivo del Congreso era contar con un respaldo ciudadano para la reforma constitucional, manteniendo la consulta bajo su control absoluto para determinar cómo conducirla, cómo contabilizar los resultados y hasta cómo diseñar la pregunta que sería sometida a la votación de los ciudadanos, a fin de que fuera un aval para continuar el proceso de reforma constitucional.

Los argumentos de la incompetencia del TJEBEC se centraron primero en una argumentación procedimental para distinguir entre la consulta ciudadana y la popular, prevista en la LPCBC, ya que si bien ambas coincidían en el emisor (el Congreso local), el procedimiento posterior era diverso, pues no sería organizada por el IEEBC, sino por una comisión especial del Congreso, haciendo que formara parte de la mecánica interna de su trabajo legislativo, en un ejercicio de “autoconfiguración”, fundado en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California (arts. 59 y 60). Además, sustentó su determinación de que la consulta no se correspondía con asuntos materialmente electorales, porque su esencia no se refería a ninguno de los tres rubros de naturaleza electoral: régimen democrático directo o indirecto, derechos político-electorales, o principios y reglas de organización en cada etapa del proceso electoral.

Para los actores, la resolución del TJEBEC vulneraba el derecho a votar, porque el acuerdo no contenía las condiciones mínimas para el desarrollo de los mecanismos de participación previstas en la LPCBC, y atropellaba el voto ejercido el 2 de junio que eligió al gobernador para el periodo de dos años, fijado en la constitución vigente y en la convocatoria de las elecciones emitida por el Consejo General del IEEBC el 28 de diciembre de 2018.

Los actores solicitaron al TEPJF que revocara el acuerdo de incompetencia del TJEBEC debido a que el asunto era eminentemente de carácter electoral, pues estaba orientado a determinar la duración del mandato gubernamental surgido de la elección del 2 de junio. Adujeron que la consulta iba en contra de la regularidad constitucional y legal, con lo cual contravenía la certeza en materia electoral, y que se vulneraba el derecho a votar porque el acuerdo para realizar la consulta no contenía las condiciones previstas en la ley para desarrollar me-

canismos de participación ciudadana; además, al no ceñirse a la figura de procedimientos de democracia directa establecidos en la LPCBC, se incurrió en un fraude a la ley, al pretender evadir las reglas de organización establecidas.

En particular, el PAN aducía que había una indebida fundamentación y motivación para determinar la incompetencia, porque si lo que se quería era conocer el sentir de la ciudadanía acerca de la duración de la gubernatura, y el resultado de la consulta sería tomado como mandatorio, se habrían estado introduciendo elementos ajenos al dictamen de validez de la elección por dos años, emitido el 11 de junio.

Para el PAN, el TJEBEC había soslayado justamente la parte medular de la demanda, que era el impacto electoral de la consulta.

MC, por su parte, argumentaba que el TJEBEC violaba principios de certeza jurídica, al no analizar a fondo la controversia, ya que la manifestación de voluntad del electorado, expresada en la jornada electoral, había recaído en la persona de Jaime Bonilla como gobernador y en el tiempo de duración del encargo, es decir, dos años. Se vulneraba también el derecho de la ciudadanía a tener elecciones libres, debido a la omisión del Congreso local de enviar al Ejecutivo para su promulgación y publicación el acuerdo de reforma constitucional para extender el mandato del gobernador electo. Para ello, invocaban a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (CPELSBC), que define los mecanismos de democracia directa como ejercicios de sufragio ciudadano, es decir, de naturaleza electoral. “La sentencia del TJEBEC es dogmática y carente de motivación, porque el instrumento es diverso a la norma” (p. 16).

Los actores pidieron al TEPJF que revocara el acuerdo de incompetencia del TJEBEC por cuatro razones:

- 1) El asunto era eminentemente electoral, porque la finalidad de la consulta era determinar si el mandato gubernamental puede ser modificado.
- 2) La sentencia del TJEBEC y el acuerdo del Congreso local tienen relación con el proceso electoral para elegir al gobernador de la entidad.
- 3) La consulta ciudadana incide en un elemento esencial del proceso electoral, como es la duración del mandato conforme a las reglas acordadas, las cuales se pretenden modificar, una vez concluido tal proceso.

- 4) Se viola el derecho al voto al aprobar una consulta fuera de los parámetros constitucionales de dicha figura de participación ciudadana (p. 15).

El análisis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Una vez fijada la litis en determinar si el acuerdo del Congreso local de realizar una consulta ciudadana acerca de la multicitada reforma constitucional (artículo 8 transitorio) correspondía o no a la materia electoral, la Sala Superior se propuso desestimar los agravios de los actores respecto a la incompetencia del TJEBC para conocer y resolver en torno a dicho acuerdo, emitido en el procedimiento legislativo.

El análisis del caso abarcó ocho consideraciones puntuales para desestimar los agravios de los actores:

- 1) La competencia del TJEBC en materia de participación ciudadana es la aptitud para intervenir en un asunto concreto. Si no hay autorización normativa para que conozca del asunto, la única determinación acerca de la que puede pronunciarse es la falta de competencia.
- 2) Las figuras de participación ciudadana y su regulación están establecidas en la CPELSBC y en la LPCBC.
- 3) El TJEBC solo es competente en aquellos asuntos respecto de los cuales la normatividad aplicable se lo autoriza expresamente y siempre que se le presente una controversia entre las partes. No puede conocer de todas las formas de participación ciudadana, sino únicamente si la consulta popular recae en una autoridad en materia electoral y si la organización y el desarrollo del mecanismo de democracia directa están previstos en la LPCBC.
- 4) El acuerdo legislativo y la consulta ciudadana no corresponden al ámbito de participación ciudadana. El acto del Congreso local se enmarca en el procedimiento legislativo que pretende reformar el artículo 8 transitorio de la CPELSBC. La consulta no pretende or-

ganizarse conforme a la LPCBC, sino que se plantea como parte del proceso legislativo en comento. El resultado de la consulta tendría efectos solo para el procedimiento legislativo de la reforma constitucional; es decir, no estaba en juego el ejercicio de derechos político-electorales, por lo que el TJEBEC carecía de competencia para conocer la impugnación (criterio similar en SUP-AG-129/2018, SUP-JDC-40/2019 y SUP-JDC-46/2019).

- 5) El acuerdo del Congreso local de Baja California y la consulta ciudadana no se corresponden con procedimientos que pivotan la emisión del sufragio, en virtud de que el proceso electoral concluyó el 11 de junio con la declaración de validez de los comicios y de gobierno electo. Si bien se presentaron impugnaciones respecto a la elegibilidad del candidato ganador y al dictamen de validez, estas se resolvieron en la Sala Superior del TEPJF, por lo que el proceso electoral ya había concluido de manera definitiva (SUP-JRC-37/2019 y SUP-JRC-40/2019). Por ello se desestima el argumento de que se violenta el derecho a votar.
- 6) El reencauzamiento, ordenado por la Sala Superior para que el TJEBEC atendiera primero las impugnaciones, no prejuzgó acerca de la competencia del tribunal local para conocer el asunto. Carecen de razón los actores que afirman que, al reencauzar los juicios, se estuviera ordenando al TJEBEC resolver la controversia con plenitud de jurisdicción (SUP-JDC-1204/2019).
- 7) No hay obligación de reencauzar el asunto a otra autoridad por incompetencia. Se desestima el argumento del PAN y de MC de que el TJEBEC se limitó a declarar su incompetencia sin determinar cuál sería el organismo competente para atender la impugnación. Ante la improcedencia de la vía por no ser materia electoral, el TJEBEC debe limitarse a declarar la incompetencia, porque la legislación electoral no contempla un trámite competencial cuando es improcedente el medio de impugnación.
- 8) No hay obligación de valorar las pruebas ofrecidas por los actores acerca de las sesiones del Congreso local, por no ser materia electoral y porque ese ejercicio no cambiaría la determinación de incompetencia.

En suma, la Sala Superior resolvió por unanimidad, con un voto razonado, que el TJEBEC carece de competencia para conocer el asunto planteado por no ser materia electoral.

El voto razonado

El voto razonado del magistrado Felipe de la Mata Pizaña coincide en confirmar el acto impugnado, es decir, la incompetencia del TJEBEC, pero aborda el asunto central de la consulta, que es la duración de la gubernatura, recordando que se trataba de una cosa juzgada, en función de la normatividad vigente.

La Sala Superior se había pronunciado antes respecto a distintos medios de impugnación relativos a la duración del cargo de gobernador, desde la emisión de la convocatoria a las elecciones (SUP-JRC-5/2019 y acumulados) hasta su calificación, que confirmó la elegibilidad de Jaime Bonilla como gobernador por un periodo de dos años, con base en la legislación vigente (SUP-JRC-37/2019 y SUP-JRC-40/2019). Dado que el artículo 99 de la CPEUM señala que las sentencias del TEPJF son definitivas e inatacables, la duración de la gubernatura tenía calidad de cosa juzgada. Así, el TJEBEC debió considerar resuelta en firme por la Sala Superior la duración del cargo de gobernador.

Respecto a la consulta ciudadana, el magistrado De la Mata consideró que el Congreso estatal creó una fase adicional al procedimiento legislativo de reforma constitucional, la cual no está regulada en la normativa aplicable a las consultas populares y, por lo tanto, no es controlable por los tribunales electorales. En ese sentido, se confirmaba la incompetencia del TJEBEC.

Al tratarse de una consulta *ad hoc* en cuanto a un procedimiento legislativo —la reforma constitucional en curso—, el asunto corresponde al ámbito del derecho parlamentario, es decir, se relaciona directamente con la función de creación de leyes y no tiene sustento en la normativa electoral ni se relaciona con el ejercicio de derechos político-electorales. “Los tribunales electorales no pueden ejercer control sobre los procedimientos legislativos porque ninguna norma constitucional o legal se los autoriza” (p. 54).

Consideraciones finales

Desde la reforma constitucional de 1996 que creó el TEPJF para resolver como última instancia las controversias en materia electoral, año con año han ido incrementando el número de asuntos y de temas que ciudadanos, candidatos y partidos políticos someten a los órganos jurisdiccionales para garantizar que se respeten los derechos políticos de los mexicanos y la integridad de los comicios.

Interponer recursos de impugnación ante tribunales electorales se ha ido convirtiendo en una práctica regular y constante en nuestro panorama político-electoral, y las sentencias de la Sala Superior del TEPJF han impactado la institucionalidad de nuestro régimen democrático porque han marcado pautas de comportamiento tanto para los actores políticos y los legisladores como para los órganos de administración de las elecciones.

De ahí que sea importante que desde la academia puedan analizarse las sentencias relevantes que emite dicho órgano jurisdiccional, que es equivalente a un tribunal constitucional en materia electoral, pues sus decisiones son definitivas e inatacables y no son revisables por la SCJN (Fuentes y Salazar, 2020).

El asunto que está en el centro de la discusión de la sentencia, objeto del presente trabajo, es la consulta ciudadana, convocada por el Congreso de Baja California para conocer la opinión de los ciudadanos de dicha entidad respecto a la reforma constitucional para ampliar el mandato del gobernador recientemente electo, que ya estaba aprobada, pero no había sido enviada al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

Las consultas populares han ganado popularidad por ser mecanismos de democracia directa que permiten que la población se pronuncie acerca de asuntos de relevancia social para incidir en la toma de decisiones de los poderes públicos. Aunque en el ámbito federal la consulta popular se incorporó a la Constitución apenas en 2012 y nunca se ha aplicado, en algunas entidades federativas, como Baja California, ha estado vigente desde hace cerca de 20 años. No obstante, su aplicación práctica ha enfrentado limitaciones, en buena medida por los requisitos legales que deben cumplirse para echarse a andar y para que los resultados sean vinculantes. A pesar de que el artículo 35 de la

CPEUM fue reformado en 2019 para incorporar la revocación de mandato, lejos de agilizarse los procedimientos para las consultas populares, se han hecho más complejos.

Durante los últimos dos años, el gobierno federal y, en el caso que nos ocupa, el Congreso de Baja California han echado mano de las consultas ciudadanas, sin apearse al marco regulatorio establecido, con el propósito de explotar su carga simbólica, así como para darle al convocante un amplio margen de maniobra respecto a la manera como se interpretan los resultados.

Las consultas populares plantean una paradoja, ya que en principio promueven la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos, pero estos pueden ser propuestos no solo por un grupo de ciudadanos (2 % de la lista nominal), sino por una fracción del Congreso (33 % en el ámbito federal y dos terceras partes en Baja California) o por el Ejecutivo. Es por ello que a menudo, más que ser formas de participación de los ciudadanos, se convierten en herramientas de movilización popular a favor de los intereses de las élites políticas en turno (Altman, 2010, 20); dicho de otra manera, es una figura prometedora para la activación del derecho político de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos, pero ha sido aprovechada desde el poder como un mecanismo políticamente controlado, para apoyar decisiones de los gobiernos o de una corriente política dominante, tal como sucede en el caso abordado.

La sentencia que analiza este trabajo se enfoca exclusivamente en analizar la incompetencia del TJEBC respecto de la consulta ciudadana, convocada por el Congreso de Baja California, acerca de la multicitada reforma constitucional. Al confirmar la incompetencia del órgano jurisdiccional local, porque la consulta no se inscribía en la LPCBC ni era de naturaleza electoral, no se entró al fondo de la controversia. Empero, la importancia de la sentencia está en que ratifica un principio esencial que señala que la incompetencia de origen de los órganos jurisdiccionales les impide conocer y analizar la controversia, porque solo pueden hacer lo que está expresamente en sus ámbitos de intervención. El principio ha sentado ya jurisprudencia (jurisprudencia 12/97).

En el terreno específico de las consultas populares, la competencia de los tribunales electorales para conocer los juicios que se interpon-

gan está en función de que dicho mecanismo de participación ciudadana sea de naturaleza electoral, es decir, que aborde alguna violación de los derechos político-electorales; de no ser así, el tribunal debe desecharse de plano la demanda por incompetencia.

En el ámbito federal, en el que en fechas recientes el presidente de la república ha convocado a algunas consultas ciudadanas, fuera del marco de la regulación del artículo 35 constitucional y de la Ley Federal de Consulta Popular, las demandas que se han presentado ante el TEPJF han sido desechadas precisamente por no ser de materia electoral (SUP-JDC-1195/2019 y SUP-JDC-40/2019).⁴

La gran limitación de la sentencia analizada radica en que dejó intocada la pretensión del órgano de representación local de trastocar la voluntad de los ciudadanos, expresada en la elección de gobernador que ya había sido declarada válida por la máxima autoridad jurisdiccional. Por ello, cobra relevancia el voto razonado del magistrado De la Mata, el cual, sumándose a la confirmación de incompetencia del TJEB, pone énfasis en que el periodo de dos años de la gubernatura era ya cosa juzgada, porque había quedado firme el resultado de la elección de gobernador con base en la normatividad vigente y ya no había posibilidad alguna de controvertir la duración del cargo.

Si bien la incompetencia impidió que los tribunales electorales pudieran analizar el fondo de la controversia acerca de la legalidad de la consulta ciudadana, la gravedad de la pretensión del Congreso local de reformar la Constitución una vez realizada la elección de gobernador ameritaba alguna reflexión del TEPJF en torno al tema de la consulta. Hay que recordar que la Sala Superior había resuelto medios de impugnación concretos acerca de la duración de la gubernatura, en función de la normatividad vigente, por ejemplo, al revocar una sentencia del TJEB que había ampliado la duración de aquella hasta 2024 (SUP-JRC-5/2019) y otra en la que el tribunal local había ampliado la gubernatura hasta 2025 (SUP-JRC-22/2019).

Las decisiones tanto del Congreso local como del TJEB en cuanto a la duración de la gubernatura para favorecer al gobernador electo, respaldado por el partido político que tomó control del estado en 2019

⁴ Las sentencias se refieren a la consulta para la cancelación del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México y de la operación de la termoeléctrica de Huexca, Morelos.

(Morena), dan cuenta de la fragilidad institucional del entramado local, pues tal parece que, de inmediato, todos los poderes se alinean a los intereses del gobierno en turno. Esta circunstancia confirma la pertinencia del diseño constitucional de nuestra justicia electoral, que deja la última palabra en manos de una Sala Superior, alejada de las dinámicas políticas locales.

Al final, la multicitada consulta se llevó a cabo en octubre y el Congreso local remitió al Ejecutivo el acuerdo de la controvertida reforma constitucional para su publicación. Tuvo que ser la SCJN la que finalmente declarara la inconstitucionalidad de la reforma que quisieron aprobar los poderes locales, la cual fue calificada de “fraude constitucional” por el presidente de la Corte.

Fuentes consultadas

- Altman, David, 2010, “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina. ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?”, *Perfiles Latinoamericanos* 35, año 18 (enero-junio), 9-34.
- Bobbio, Norberto, 1986, *El futuro de la democracia*, México, FCE.
- Catálogo de Legislación, 2019, México, TEPJF.
- Duverger, Maurice, 1955, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, PUF.
- Fuentes, Felipe y Pedro Salazar, 2020, *Sentencias electorales a debate*, México, TEPJF/IIJ-UNAM. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6230/32a.pdf>.
- Gardels, Nathan y Nicolas Berggruen, 2019, *Renovating democracy. Governing in the age of globalization and digital capitalism*, Oakland, California, University of California Press.
- LPCBC. Ley de Participación Ciudadana de Baja California, cap. V, 2018.
- Prud’homme, Jean-François, 2001, “Consulta popular y democracia directa”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* 15, 2.^a ed.
- Reybrouck, David Van, 2017, *Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia*, Barcelona, Taurus.

- Rosanvallon, Pierre, 2006, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, París, Seuil.
- Jurisprudencia 40/2010. REFERÉNDUM Y PLEBISCITO SON IMPUGNABLES MEDIANTE JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LOS CIUDADANOS, *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 7, año 3. México, TEPJE, 42-4.
- Sentencia SUP-JRC-5/2019. Actores: Partido Acción Nacional y otros. Autoridad responsable: TEBC. Disponible en <http://portal.te.gob.mx>.
- SUP-JRC-22/2019. Actores: Partido Acción Nacional y otros. Autoridad responsable: TEBC. Disponible en <http://portal.te.gob.mx>.
- SUP-JRC-37/2019. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: TEBC. Disponible en <http://portal.te.gob.mx>.
- SUP-JRC-40/2019. Actor: Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: TEBC. Disponible en <http://portal.te.gob.mx>.
- SUP-JDC-46/2019. Actora: Luz María Flores Guarnero. Autoridad responsable: Gobierno federal. Disponible en <http://portal.te.gob.mx>.
- Tesis XLIX/2016. Actor: Omar Pavel García. Autoridad responsable: Tribunal del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 18, año 9. México, TEPJE, 96-7.

Vida parlamentaria

Caso Comisión de Justicia de Morena revocó la convocatoria del Grupo Parlamentario en el Senado para la elección de sus propuestas para la Mesa Directiva de ese órgano legislativo, así como los actos derivados de esa convocatoria

Víctor Manuel Rosas Leal*

1) Hechos

En el marco de la renovación de la Mesa Directiva del Senado, a petición de los integrantes del grupo parlamentario de Morena, el coordinador de ese grupo dialogó con otros senadores acerca de una propuesta que se votaría por cédula y que se aprobaría por el Pleno del Senado por mayoría absoluta.

El 19 de agosto de 2019, previa convocatoria emitida por su coordinación, el grupo parlamentario de Morena realizó el procedimiento de votación para determinar la reelección o, en su caso, la selección de una propuesta a fin de renovar a los integrantes de la Mesa Directiva del Senado de la República para el segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura.

A fin de impugnar tal convocatoria, así como los acuerdos tomados con base en ella, el 22 de agosto de ese año, el senador Martí Batres Guadarrama presentó un escrito de queja ante la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena.

El 29 de agosto siguiente, la Comisión de Honestidad emitió una resolución en la que determinó que era competente para conocer la queja

* Secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera.

presentada contra la convocatoria emitida por el coordinador del grupo parlamentario, fundando su determinación en el artículo 12 del Estatuto del Grupo Parlamentario, el cual establece que las controversias dentro del referido grupo estarían a lo dispuesto en el Estatuto, la Declaración de Principios y Programa de Acción, así como en la tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro GRUPOS O FRACCIONES PARLAMENTARIAS O LEGISLATIVAS. SU REGLAMENTACIÓN INTERNA SE RIGE POR EL ESTATUTO DEL PARTIDO POLÍTICO EN EL QUE MILITEN LOS LEGISLADORES.

Al considerar que la convocatoria carecía de fundamentación y motivación, así como por permitirse la participación de senadoras y senadores del Partido Encuentro Social, lo que vició el procedimiento de reelección o elección, la Comisión Nacional de Honestidad resolvió lo siguiente:

- 1) La invalidez de la convocatoria y la revocación de todos los actos derivados de la misma.
- 2) Ordenar la reposición de todo el procedimiento a fin de que, en el ámbito de sus facultades, de manera fundada y motivada, así como en cumplimiento irrestricto de los principios éticos y democráticos de Morena, la coordinación del grupo parlamentario convocara a una nueva selección de propuestas para integrar la Mesa Directiva del Senado.
- 3) Exhortar a las partes involucradas en el asunto, así como a los demás integrantes del grupo parlamentario, a que asumieran una actitud de responsabilidad ética y políticamente correcta, velando por la unidad y fortaleza del partido.

2) Planteamiento de la demanda

La senadora Mónica Fernández Balboa (quien resultó electa como propuesta del grupo parlamentario para presidir la Mesa Directiva) y el senador Ricardo Monreal Ávila (coordinador del grupo parlamentario), promovieron sendos medios de impugnación a fin de controvertir la resolución de la Comisión de Honestidad con la pretensión de que

fuera revocada y, por ende, que se mantuviera la validez de la convocatoria, así como la propuesta elegida por el Grupo Parlamentario para integrar la Mesa Directiva del Senado.

Al respecto, adujeron que la Comisión Nacional de Honestidad carecía de competencia para conocer de la controversia por tratarse de un aspecto relacionado con el derecho parlamentario, de manera que la resolución violentaba la autonomía, la independencia y el funcionamiento del Senado.

Para los actores, el pronunciamiento de la Comisión de Honestidad acerca de la elección de la Mesa Directiva implicaba una intromisión en el ámbito organizacional de uno de los Poderes de la Unión y ponía en riesgo el funcionamiento del Grupo Parlamentario.

Desde su perspectiva, la resolución de la Comisión de Honestidad era contraria al sistema democrático y a la inviolabilidad de los legisladores en su actividad parlamentaria porque el órgano partidista invadió esferas y se pronunció respecto de actos en los que no tiene competencia.

3) Resolución de la Sala Superior

En la sentencia, se estableció que la controversia por resolver consistía en determinar si la Comisión de Honestidad tenía o no atribuciones para conocer de aquellas controversias relacionadas con la selección de la propuesta del grupo parlamentario de Morena en el Senado para integrar la Mesa Directiva de esa cámara legislativa.

Se debía analizar si la resolución reclamada de la Comisión de Honestidad constituía o no una indebida injerencia del partido político en aspectos que son exclusivos del Senado de la República, aun cuando en ellos esté involucrado su grupo parlamentario. Asimismo, se tenía que verificar si la actuación de esa Comisión fue ajustada a los principios constitucionales que rigen a los partidos políticos, así como aquellos relacionados con los actos soberanos del Senado como integrante del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para hacer valer el principio de supremacía constitucional.

Al respecto, la Sala Superior consideró que la Comisión de Honestidad carecía de competencia formal y material para conocer de los

actos emitidos por el grupo parlamentario de Morena en el Senado relacionados con la integración de la Mesa Directiva de aquel órgano legislativo, ya que estos correspondían al ámbito del derecho parlamentario y no a un asunto interno del partido político, precisamente, por referirse a la integración y el funcionamiento del órgano legislativo.

Si bien, en términos de la tesis LXXXVI/2016 de la Sala Superior, de rubro GRUPOS O FRACCIONES PARLAMENTARIAS O LEGISLATIVAS DE UN PARTIDO POLÍTICO. ES CONSTITUCIONAL Y LEGAL QUE EN LA NORMATIVA INTERNA PARTIDISTA SE REGULEN ASPECTOS SOBRE SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO se conserva un vínculo entre los grupos parlamentarios y sus integrantes con el partido político que los postuló, el cual trasciende hacia el desarrollo de las funciones legislativas, ello no implica que los propios partidos, en todos los supuestos, puedan validar, modificar o revocar los actos o actuaciones de esas fracciones parlamentarias emitidos con motivo de la función legislativa.

Sin embargo, esa relación no otorgaría derecho a los partidos políticos para una intromisión en las actividades estrictamente parlamentarias o en las actuaciones de los grupos legislativos que forman parte de actos complejos propios de la función legislativa. En virtud de lo anterior, no podrían válidamente, por medio de alguno de sus órganos partidistas, afectar el procedimiento de decisiones soberanas del órgano legislativo.

El procedimiento complejo para integrar o renovar a la Mesa Directiva del Senado, así como los actos que la conforman, corresponden al derecho parlamentario por ser una atribución propia del Senado; de acuerdo con lo anterior, dentro del Senado se deben establecer los acuerdos y las reglas atinentes, para lo cual los coordinadores de las distintas fracciones parlamentarias deben promover los entendimientos necesarios.

En el caso que se analizó, en busca de los entendimientos para la conformación de la Mesa Directiva, el coordinador del grupo parlamentario de Morena se reunió con diversas senadoras y senadores, y pactaron que dicho grupo presentaría una propuesta de integración. En atención a tal acuerdo, el propio coordinador emitió la correspondiente convocatoria a su grupo parlamentario para elegir a las senadurías que serían propuestas.

Tales actuaciones correspondían al derecho parlamentario en la medida que formaron parte del procedimiento de renovación o integración de un órgano de dirección del Senado y, por tanto, escapaban del control de la materia electoral y, evidentemente, del de los partidos políticos, ya que no correspondían a sus asuntos internos, sino al ejercicio de una atribución soberana de las senadurías. Considerar lo contrario implicaría una indebida injerencia de un partido en asuntos y atribuciones que corresponden exclusivamente a un poder del Estado, como es el Legislativo.

En ese tenor, carecía de razón la Comisión Nacional de Honestidad al pretender fundamentar su competencia para conocer de actos del grupo parlamentario relacionados con la renovación de la Mesa Directiva del Senado, de acuerdo con los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 48 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y 12 del Estatuto del Grupo Parlamentario.

De la interpretación de tal normativa no se podría concluir que los partidos políticos, por medio de sus órganos de justicia interna, ejercieran control estatutario o partidista en los actos o actuaciones de los legisladores en el ámbito de su función pública. Por el contrario, la LGPP es clara en establecer que la competencia de los órganos jurisdiccionales de los partidos políticos se constriñe a la impartición de justicia interna.

Asimismo, la normativa interna limitaba la competencia de la Comisión de Honestidad a los asuntos internos del partido político, aunado a la inexistencia de alguna disposición expresa que le permitiera a la Comisión conocer de aquellos relacionados con los actos de sus fracciones parlamentarias o legisladores, por lo que, en todo caso, correspondía a la propia fracción parlamentaria resolver sus conflictos internos derivados de la función soberana que ejercen sus integrantes.

En consecuencia, al determinarse que la Comisión de Honestidad carecía de competencia formal y material para resolver respecto de la validez o invalidez de los actos del grupo parlamentario para seleccionar su propuesta de integración de la próxima Mesa Directiva del Senado, la Sala Superior resolvió revocar lisa y llanamente la resolución reclamada.

Caso sanción partidista a la senadora María Lilly del Carmen Téllez por cuestiones vinculadas con su función parlamentaria

Juan Antonio Garza García*

1) Hechos

El 16 de diciembre de 2019, los integrantes de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena (en adelante, la comisión) emitieron un oficio en el cual requirieron a Ricardo Monreal Ávila, en su calidad de coordinador del grupo parlamentario de Morena en el Senado de la República, que realizara las diligencias necesarias para la inmediata separación de la ciudadana María Lilly del Carmen Téllez García de la bancada del referido instituto político, por considerar que, además de que dicha senadora no es protagonista del cambio verdadero (militante afiliada de Morena), resultaba evidente, al parecer de los miembros de la comisión, que no compartía, respetaba, ni representaba lo establecido en los documentos básicos del partido.

2) Planteamiento de la demanda

Disconforme con tal determinación, la actora promovió una demanda de juicio ciudadano ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del

* Secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la ponencia del magistrado José Luis Vargas Valdez.

Poder Judicial de la Federación, solicitando la revocación del oficio referido y argumentando, esencialmente, que la comisión carece de competencia formal y material para conocer de asuntos que corresponden al desarrollo de la función parlamentaria, tales como la emisión de opiniones y de posicionamientos de las legisladoras y los legisladores en el ejercicio del cargo.

3) Resolución de la Sala Superior

La Sala Superior determinó que el argumento de la actora referente a la falta de competencia de la comisión era esencialmente fundado y suficiente para revocar y dejar sin efectos el oficio controvertido, toda vez que, de acuerdo con la normativa aplicable, la función de la comisión se limita a conocer de los casos en los que se denuncia la vulneración a las normas que rigen la vida interna del partido, siempre que la competencia para conocer de tales controversias no esté reconocida a otro órgano.

A continuación, se presenta un resumen de los argumentos contenidos en la resolución.

La sentencia analizada comienza por estudiar, en términos generales, lo referente a la vinculación y exigibilidad partidista a las y los legisladores integrantes de grupos parlamentarios. En esencia, la resolución señala que, si bien un partido sigue manteniendo un vínculo con los legisladores que, en su momento, fueron postulados por tal instituto político, esta relación no los posibilita a entrometerse en las actividades estrictamente parlamentarias que compete a las y los legisladores.

En ese sentido, en los términos de la propia sentencia

si bien los partidos políticos ejercen funciones de trascendental importancia en el Estado mexicano, en cuanto son expresión del pluralismo político y concurren de manera determinante a la formación y manifestación de la voluntad popular, una vez que se ha efectuado y calificado la elección, así como que las y los representantes han accedido efectivamente a su función, la participación de aquéllos en la vertiente representativa del régimen democrático opera bajo la siguiente lógica:

- El derecho a la elección corresponde a los ciudadanos, no a los partidos políticos;
- Los representantes electos se convierten en titulares de una función pública que deben desempeñar en términos de los principios y reglas constitucionales y legales, sin que jurídicamente puedan hacerse valer, frente a la función legislativa, intereses particulares de los partidos políticos;
- Los representantes electos se convierten en servidores públicos de uno de los poderes del Estado, pero no de los partidos políticos.

Habiendo establecido este marco de referencia, la sentencia señala que los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar las senadoras y los senadores con igual afiliación de partido, a fin de realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo.

Asimismo, señala que estos deben contar con estatutos —debidamente aprobados por la mayoría de sus integrantes— que normen el funcionamiento del grupo, los cuales, en términos del propio reglamento del Senado, deben prever tanto los derechos y las obligaciones de sus integrantes, así como el régimen disciplinario dentro del grupo.

En este contexto, en el caso de Morena, el Estatuto del Grupo Parlamentario establece que la disciplina parlamentaria abarca el conjunto de actos que sus integrantes realizan con motivo de su función de representación y, adicionalmente, dispone de un catálogo de sanciones para imponer a los miembros que cometan conductas contrarias a la disciplina parlamentaria. En la misma línea, el Estatuto prevé el desarrollo de los procedimientos disciplinarios que podrán ser retomados por la bancada en aquellos asuntos que correspondan al régimen disciplinario parlamentario.

Así, será en este ámbito parlamentario en el que deberán sustanciarse los procedimientos sancionadores ante las faltas desarrolladas por las y los legisladores en el ejercicio de sus funciones y, en su caso, la consecuente determinación de su responsabilidad e imposición de sanciones que incidan en la conformación, permanencia o expulsión de alguno de los integrantes del grupo parlamentario.

Como se había anticipado, en el caso de Morena, la comisión es el órgano encargado de impartir justicia en el partido y de velar por la observancia de la aplicación de la normativa que rige la vida interna de dicho instituto político, con excepción de aquellos casos en los

que algún otro órgano tenga reconocida competencia para conocer de las controversias. Ello implica que la comisión conozca, resuelva e, incluso, sancione todos los conflictos y cuestiones que se susciten en los asuntos de la vida interna del partido por la aplicación de los documentos y la normativa estatutaria.

Sin embargo, ninguna de las atribuciones que la comisión tiene reconocidas legal o estatutariamente faculta a sus integrantes a requerir a la coordinación de las bancadas del partido la separación de alguna de las legisladoras o legisladores por cuestiones que se vinculen con el desarrollo de la función parlamentaria, como son las posiciones sostenidas en el ejercicio del cargo.

Así, la propia sentencia determinó que

[l]as facultades que la ley reconoce a los órganos de justicia de los partidos políticos no involucran el emitir determinaciones sobre la permanencia de las legisladoras y legisladores integrantes de las bancadas de sus grupos parlamentarios, ni para requerir a la persona que los coordine la expulsión de alguno de ellas, cuando se trate de conductas o actuaciones desarrolladas y vinculadas con el desempeño de las funciones legislativas.

En el caso particular, al tratarse de un asunto de disciplina parlamentaria —tal y como se mencionó con anterioridad—, corresponde a la propia bancada determinar si las conductas aducidas por la comisión, o cualquiera que tenga que ver con el desarrollo de las funciones legislativas de las y los integrantes del grupo, son de la entidad suficiente para iniciar un procedimiento sancionador, agotado el cual se pueda imponer, en su caso, alguna de las sanciones dispuestas en el estatuto del grupo parlamentario.

Por todo lo anterior, resultó fundado el reclamo de la actora en el sentido de que la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena no tiene competencia para requerir al coordinador de la bancada efectuar actos para separarla del grupo parlamentario por no compartir en sus posicionamientos los valores y principios del partido.

Acerca de dicha cuestión, la sentencia señala que

[l]os posicionamientos y posturas que fije la actora en sus funciones legislativas, y la coincidencia o disidencia respecto de las sostenidas por el propio grupo parlamentario del que forma parte, es una

cuestión que se encuentra exenta del régimen sancionatorio interno del partido, y que, en su caso, correspondería sancionar a la propia bancada, por tratarse de un aspecto que forma parte de la disciplina parlamentaria vinculada enteramente con el desarrollo de la función legislativa.

Construyendo los límites de la justicia intrapartidista.

Reflexiones acerca de la justicia electoral
y la política parlamentaria a propósito
de las sentencias en los expedientes
SUP-JDC-1212/2019, SUP-JDC-1213/2019
acumulados y SUP-JDC-1877/2019

Camilo Emiliano Saavedra Herrera

Introducción

¿Dónde termina el derecho electoral y comienza el derecho parlamentario? ¿Cuáles son los límites de los órganos de los partidos políticos a cargo de la resolución de los conflictos internos? ¿Qué jurisdicción tienen los tribunales electorales respecto de las decisiones de los grupos parlamentarios? ¿Hasta dónde pueden llegar las resoluciones de esos tribunales en asuntos legislativos que fueron previamente analizados por los órganos de justicia partidista? El derecho electoral mexicano es tan amplio y sofisticado, y las dinámicas políticas tan complejas y proclives al litigio, que el análisis de esta clase de preguntas no es ajeno para los tribunales que conforman esta jurisdicción especializada.

En 2007, por ejemplo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJEF) resolvió un asunto del Congreso de Campeche en el que consideró que la remoción del coordinador de una fracción parlamentaria no es impugnabile por los medios de impugnación en materia electoral porque esa cuestión corresponde al derecho parlamentario.¹ En 2013, tras analizar diversos casos, generó una jurisprudencia en la que estableció que los actos políticos co-

¹ <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XIV/2007&tpoBusqueda=S&sWord=derecho,parlamentario>.

rrespondientes al derecho parlamentario están excluidos de la tutela del derecho político-electoral a ser votado.² Al año siguiente, después de examinar algunos asuntos, precisó en otra jurisprudencia que la integración de las comisiones legislativas también está excluida de la tutela de ese derecho porque corresponde al derecho parlamentario administrativo.³ Más recientemente, en 2016, validó que las normas internas de los partidos políticos regulen aspectos de la organización y funcionamiento de los grupos parlamentarios.⁴

Ciertamente, los precedentes de la Sala Superior que cristalizaron en tesis o jurisprudencias tienen la singularidad de haberse inclinado por delimitar las fronteras del derecho electoral —y la justicia electoral— frente al derecho parlamentario. Además, se originaron en decisiones que tomaron integraciones previas de la Sala y ocurrieron en un contexto político de gobierno sin mayoría. En los tiempos recientes, sin embargo, ese órgano jurisdiccional —con una integración distinta y en un contexto político de gobierno unificado y, por tanto, de mucha mayor concentración de poder—, ha tenido ocasión de resolver litigios entre actores vinculados al ahora partido mayoritario, en los que generó criterios que, reconociendo las fronteras del derecho parlamentario y el derecho electoral, establecen límites a las competencias de los órganos de justicia partidista y que, en última instancia, implican un reconocimiento de la justicia electoral federal para revisar las decisiones de esos órganos intrapartidistas.

Este ensayo ofrece un análisis socio-jurídico en torno a dos de estos casos, poniendo atención no solo a las especificidades de las resoluciones de la Sala Superior sino también al contexto en el que ocurrieron los acontecimientos que desembocaron en esas resoluciones. Ambos casos emergieron de disputas dentro del grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Senadores, que trascendieron la arena legislativa, involucraron pronunciamientos de la Comisión Nacional de Ho-

² <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=34/2013&tpoBusqueda=S&sWord=derecho,parlamentario>.

³ <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=44/2014&tpoBusqueda=S&sWord=derecho,parlamentario>.

⁴ <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=LXXXVI/2016&tpoBusqueda=S&sWord=grupos,fracciones,parlamentarias>.

nestidad y Justicia de ese partido y, por tanto, propiciaron que la Sala se pronunciara en los alcances de las competencias de ese órgano.

El primero cristalizó en la sentencia de los expedientes SUP-JDC-1212/2019 y SUP-JDC-1213/2019 acumulados, la cual revocó la resolución en la que la Comisión invalidó la convocatoria del coordinador del grupo a la reunión en la que se eligió a la persona que se propuso para presidir la Mesa Directiva en el segundo año de la actual legislatura.⁵ El argumento central fue que la Comisión carece de competencia para resolver asuntos relacionados con el derecho parlamentario. En esencia, ese fue también el criterio que adoptó en la resolución del expediente SUP-JDC-1877/2019, la segunda que aborda el trabajo, que revocó un oficio de la Comisión que había requerido al coordinador realizar las diligencias necesarias para separar del grupo parlamentario a Lilly Téllez, senadora por Sonora y quien llegó al cargo como candidata externa de Morena.⁶

En las páginas siguientes se presentan dos argumentos generales. El primero plantea los acontecimientos que originaron las sentencias analizadas que forman parte de procesos políticos de mayor alcance, caracterizados por la convergencia de prácticas que distorsionan el funcionamiento de la representación en las instituciones legislativas, generan conflicto y estimulan el litigio tanto en instancias intrapartidistas como en tribunales electorales. El segundo sostiene que las sentencias analizadas son producto no solo de consideraciones legales, sino de motivaciones estratégicas de los integrantes de la Sala Superior que están moldeadas por las implicaciones políticas de los casos y la necesidad de construir precedentes que establezcan límites a la actividad de otros actores —en este caso, la Comisión de Honestidad y Justicia de Morena— y constituyan insumos jurídicos para la resolución de casos posteriores.

El texto se estructura de la siguiente manera. La primera sección ofrece un breve recuento de las coordenadas principales de los estudios relacionados con la judicialización y la resolución de conflictos

⁵ https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1212-2019.pdf.

⁶ https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1877-2019.pdf.

intrapartidistas, destacando la relevancia de la experiencia mexicana para esta agenda de investigación en ciernes. La segunda hace una descripción de algunas prácticas políticas que, en el caso de México, han alterado el funcionamiento de los órganos legislativos y, a su vez, alimentado la judicialización de los conflictos electorales y parlamentarios. La tercera y cuarta examinan en clave socio-jurídica las sentencias en los expedientes SUP-JDC-1212/2019, SUP-JDC-1213/2019 acumulados y SUP-JDC-1877/2019. El ensayo concluye con una sección en la que se reseñan los planteamientos del trabajo y en la que se destaca la importancia de México como estudio de caso para la literatura acerca de judicialización y justicia intrapartidista.

Política intrapartidista y resolución de conflictos

Una de las conclusiones más relevantes de la investigación relacionada con los partidos políticos es su universalidad como agrupaciones de personas que realizan funciones de intermediación. Esto ocurre por igual en sistemas autoritarios o democráticos, independientemente de que se ubiquen en América, Asia o Europa (Ware 1996). En los democráticos son particularmente relevantes porque contribuyen a la agregación y al filtro de demandas, a la estructuración del voto, al reclutamiento de élites, a la toma de decisiones y a la formación de políticas públicas (Malamud 2003). Pese a las múltiples controversias normativas y empíricas que existen en su conceptualización, desde hace varias décadas hay consenso en la literatura especializada respecto de su centralidad para la operación de las democracias contemporáneas (White 2006).

En el último cuarto de siglo, después de un largo periodo en el que la atención académica se concentró precisamente en el papel que los sistemas de partidos tienen en los sistemas políticos, resurgió la investigación en torno a los procesos, las estructuras y las dinámicas internas de este tipo de organizaciones (Ceron 2019). Esta floreciente agenda ha destacado la relevancia de los liderazgos y facciones (Boucek 2009), la selección de candidaturas (Katz 2001; Freidenberg

2003; Hazan y Rahat 2010), las instituciones informales (Freidenberg y Levitsky 2006) y la formación de coaliciones (Giannetti y Benoit 2008), entre otros temas. Con todo, si hay una enseñanza común en esta literatura es que los partidos no son organizaciones monolíticas cuya actividad esté orientada en un solo sentido ni articulada en torno a una sola ideología o un conjunto de intereses compartidos.

La concepción de los partidos como organizaciones complejas y diversas tiene como contraparte la idea de que el conflicto es, en mayor o menor medida, inherente a su existencia. Esto hace al estudio de sus mecanismos de procesamiento y eventual resolución un aspecto fundamental para comprender cómo funcionan este tipo de organizaciones en la práctica (Gherghina, Close, y Kopecký 2019). Pese a su prominencia política y académica, estos mecanismos continúan sin ser estudiados a profundidad. En todo caso, los trabajos con los que se cuenta en la actualidad son esencialmente teóricos o estudios de caso que han arrojado algunas claves que aún están por ser utilizadas para el examen de otras experiencias (Close y Gherghina 2019).

En esta área de investigación en ciernes, el diseño y funcionamiento de los órganos de impartición de justicia intrapartidista es quizá el tema que mayor atención ha conseguido. Algunos trabajos elaborados en los últimos años han destacado la cada vez más frecuente conformación de estas instancias cuasijudiciales, así como los sesgos políticos de sus decisiones, originados a su vez en factores contextuales de correlación de fuerzas al interior y de diseño institucional como el grado de independencia de cada órgano respecto de la dirigencia del partido (Bolleyer, von Nostitz, y Smirnova 2017; Bolleyer, von Nostitz, y Bormann 2019). El énfasis que estos estudios han puesto en concebir la creación y la toma de decisiones en esta clase de órganos como una cuestión no solamente jurídica, sino también política, ha sido uno de sus aciertos.

Hay, sin embargo, algunos aspectos que estos trabajos han pasado por alto y que conviene tener en cuenta para fortalecer la comprensión del papel de la justicia intrapartidista. El primero y más importante es el vínculo que su existencia tiene con procesos más amplios como la juridificación de las relaciones sociales (Blichner y Molander 2008) y, más específicamente, con la judicialización de los conflictos políticos y la cada vez mayor dependencia en los tribunales para la to-

ma de decisiones altamente controversiales (Hirschl 2018). El segundo es la forma en la que el trabajo de estas instancias internas a los partidos se articula —o no— con el de tribunales con jurisdicción en asuntos electorales, aspecto que resulta particularmente complejo cuando los conflictos surgen no de procesos propiamente electorales, sino que involucran acontecimientos posteriores a los comicios, como aquellos que ocurren dentro de los cuerpos legislativos.

Considerar estos aspectos resulta aún más esencial en contextos nacionales y subnacionales cuyas dinámicas políticas resultan particularmente proclives al conflicto y la judicialización. La experiencia mexicana destaca en este sentido por la ya larga trayectoria de su jurisdicción especializada en materia electoral, la intensa judicialización de los conflictos internos y externos a los partidos (Eisenstadt 2003; Díaz Domínguez 2016; Martín Reyes 2012; Gúzman y Martínez 2019), así como por el surgimiento, desde hace al menos dos décadas, de dinámicas que revelan un descenso de la cohesión partidista y que se han manifestado en fenómenos como, por ejemplo, el denominado transfuguismo político (Nieto Castillo 2011) o la postulación de candidaturas externas (Martínez Valdes 2017).

El recuento hecho hasta aquí deja en claro la importancia académica de analizar la forma en la que funcionan los órganos intrapartidistas de resolución de conflictos y, más aún, el modo en que estos se articulan con los tribunales especializados para resolver asuntos electorales. Lo dicho en las páginas previas también evidencia la idoneidad de examinar el caso mexicano, pues ello puede no solo alimentar al conocimiento relacionado con las dinámicas políticas y jurídicas nacionales, sino arrojar conclusiones útiles para la investigación en torno a la justicia intrapartidista y a la jurisdicción electoral. Las secciones siguientes se hacen cargo de esta cuestión por medio, primero, de la descripción de algunos rasgos generales de la judicialización de política parlamentaria y la justicia intrapartidista y, después, de la revisión de las dos resoluciones recientes de la Sala Superior que se mencionaron en la introducción.

Judicialización y política parlamentaria

El trabajo del Congreso de la Unión se transformó radicalmente a raíz de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997. A partir de entonces, entró en una dinámica en la que, a diferencia de lo que ocurrió en el periodo de hegemonía de ese partido, la mayor parte de las iniciativas presentadas y aprobadas surgieron de los propios legisladores y del titular del Poder Ejecutivo. Además, en contraste con lo que originalmente se pensó, los gobiernos sin mayoría no generaron parálisis sino una producción legislativa abundante, producto de la conformación de coaliciones entre los partidos en los que se concentraron las preferencias electorales y, de este modo, la mayor parte de los escaños (Casar 2013; Casar y Marván Laborde 2014).

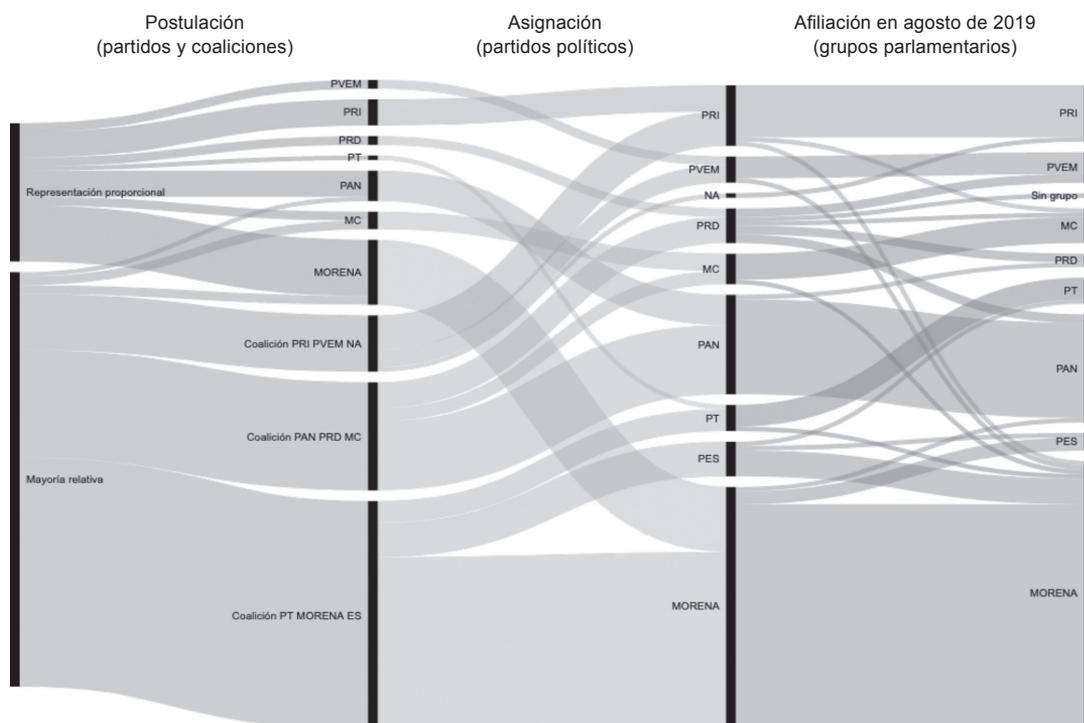
Con todo, en esos años surgieron diversas dinámicas que gradualmente alteraron el modelo de representación política. Originalmente, consistieron en prácticas dirigidas a expandir la competitividad electoral como, por ejemplo, la postulación de trófugas o de personas que no militaban en los partidos por los que contendían. A ellas se sumaron, en años recientes, la postulación de coaliciones sofisticadas que hicieron más complejo el ejercicio del sufragio, los trabajos de fiscalización y, en última instancia, generaron un escenario que facilitó el tránsito de legisladores entre uno y otro grupo parlamentario de manera inmediata o posterior a la integración de las legislaturas.

Esta práctica, cuyos efectos comenzaron a ser visibles con la elección de 2012, encontró su punto más álgido en la integración de la actual legislatura. En la Cámara de Diputados, el tránsito de legisladores entre uno y otro partido después de la elección fue decisivo para que el grupo parlamentario de Morena quedase conformado por más de la mitad de los legisladores de ese cuerpo legislativo. Como en su momento lo planteó Murayama (2019), hizo posible en los hechos evitar la aplicación de la cláusula de sobrerrepresentación que contempla la normativa electoral.

No es muy diferente lo que aconteció en el Senado de la República a raíz de la última elección. El diagrama 1 ilustra la forma en que las coaliciones facilitan el tránsito de legisladores entre partidos postulantes y grupos parlamentarios. Ahí se aprecia, primero, que la mayor par-

te de los senadores de mayoría relativa fueron postulados por coaliciones. Sin embargo, como estas fueron parciales, hubo algunas fórmulas de Movimiento Ciudadano y Morena que lograron el triunfo sin haber contendido de manera coaligada. El diagrama revela también que las transferencias entre postulaciones y cargos comienza a darse desde antes de que los legisladores asuman el cargo. El margen con el que cuentan los partidos para definir la distribución de candidaturas en los convenios de coalición es fundamental para que esto ocurra. Esto explica por qué la transformación de votos en escaños supone una distribución que no siempre es equitativa ente los partidos que integran las coaliciones.

Diagrama 1. Postulación, asignación y afiliación de los integrantes del Senado de la República (2018-2020)



Fuente: Elaboración propia con información del INE y el Senado de la República.

Con todo, las distorsiones más importantes jurídica y políticamente suceden después de la asignación de escaños que realizan las autoridades electorales al aplicar la normativa electoral en combinación con

las normas establecidas en los convenios de coalición. Como lo ilustra el mismo diagrama, con posterioridad a la toma de posesión de los cargos, se observa un grado importante de cambios de afiliación a los grupos parlamentarios. Este es el caso, por ejemplo, de la senadora Lilly Téllez, quien se integró al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) después de un largo conflicto con personajes de Morena, partido por el que originalmente contendió y a cuyo grupo parlamentario estuvo afiliada inicialmente.

El traslado de legisladores no solo permite evadir la aplicación de las normas que establecen límites a la sub- y sobrerrepresentación, también implica distorsiones importantes al funcionamiento de la representación política. Esta, de suyo, es una cuestión que merece la mayor atención por los efectos importantes en la operación de los cuerpos legislativos, particularmente en las votaciones, en la integración de comisiones y en la conformación de órganos directivos, pero también por generar contextos fértiles para el conflicto y, por tanto, para la judicialización de la política parlamentaria ya sea en instancias intrapartidistas, tribunales electorales o ambas.

Ciertamente, la judicialización de la vida parlamentaria tiene un nexo muy importante con las prácticas de los partidos políticos para ampliar su competitividad electoral y su fuerza numérica en los órganos legislativos. Uno de los efectos que generan estas prácticas es un debilitamiento del peso de la ideología y de la agenda política como ejes articuladores de la actividad política dentro de los grupos parlamentarios. Construir organizaciones políticas que aglutinen a personas con múltiples orientaciones ideológicas y agendas políticas tiene ventajas no solo en términos electorales sino de deliberación, intercambio de ideas e información y de producción normativa. Pero el otro lado de esa moneda es, una vez más, construir escenarios propicios para el conflicto y el litigio.

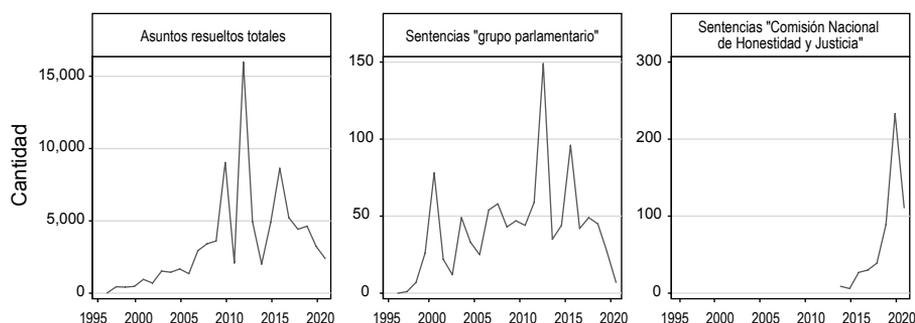
La judicialización electoral no es una cuestión que se encuentre constreñida al ámbito parlamentario. De hecho, la mayor parte de los casos que se promueven en los órganos de justicia electoral no derivan de conflictos legislativos, sino de acontecimientos que ocurren en el contexto de los procesos electorales. La judicialización de la política parlamentaria en los tribunales electorales es particularmente relevante porque implica resolver preguntas cuyas respuestas redefinen, caso por caso, las fronteras entre el derecho parlamentario y el derecho electo-

ral y, de este modo, los alcances de las decisiones de los propios tribunales electorales respecto de los cuerpos legislativos.

No existen datos sistematizados de carácter público con un nivel de desagregación tal que permitan identificar con toda precisión la cantidad de asuntos del TEPJF relacionados con conflictos originados en la actividad parlamentaria o que hayan sido previamente revisados por instancias intrapartidistas. No obstante, los sistemas de información con los que cuenta la página de internet del Tribunal hacen posible hacerse una idea muy general al usar sus herramientas de búsqueda textual.

La gráfica 1 muestra los resultados obtenidos en la exploración de dicha página. El primer cuadrante representa la cantidad de asuntos resueltos por la Sala Superior según la compilación estadística efectuada por el Tribunal. Ahí, se aprecian las dimensiones de la actividad de ese órgano en la resolución de asuntos de su competencia, así como la forma en que los ciclos electorales la intensifican; en total, en sus 24 años de existencia, la Sala ha resuelto poco más de 86,000 asuntos. El segundo cuadrante plasma la trayectoria de la cantidad de sentencias de la Sala Superior que contienen la frase “grupo parlamentario” que, en total, asciende a 1,052. Este dato constituye un indicativo que, aunque insuficientemente preciso, deja ver que los conflictos relacionados con estas formas de organización de la actividad legislativa no han sido aislados, sino todo lo contrario.

Gráfica 1. Judicialización en la Sala Superior del TEPJF (1996-2020)^A



^A Asuntos resueltos y sentencias con las frases “grupo parlamentario” y “Comisión Nacional de Honestidad y Justicia”.

Fuente: Elaboración propia con información del sistema de Consulta de Sentencias del TEPJF.

Finalmente, el tercer cuadrante refleja la cantidad de sentencias que incluyen tanto la frase “Comisión Nacional de Honestidad y Justicia” como la palabra “Morena”. De nueva cuenta, las cifras revelan que la incidencia de los litigios en los que se ha visto envuelto ese órgano intrapartidista tampoco ha sido menor. La cantidad total de sentencias identificadas asciende a 544 y, debido a la fecha de creación de Morena, se acumulan de 2013 a 2020, periodo en el que se ubicaron 68 sentencias en promedio por año, una cifra que habla de la amplia actividad de ese órgano, así como de la intensidad del litigio que propician sus determinaciones. Las secciones siguientes analizan dos de estos litigios, con especial énfasis en la resolución que emitió la Sala Superior.

El conflicto por la renovación de la Mesa Directiva del Senado en 2019

El 27 de agosto de 2020, Mónica Fernández Balboa, presidenta en turno del Senado de la República, citó a la sesión en la que se renovaría la Mesa Directiva que encabeza hace casi un año. Esta se celebrará el 31 de ese mes, al día siguiente de que el grupo parlamentario de Morena defina formalmente el nombre de la persona que propondrá para ocupar la presidencia a partir de septiembre de 2020. Todo indica que, a diferencia de lo que sucedió un año antes, el proceso será terso, aunque probablemente ese no será el caso de la Cámara de Diputados. Ahí, para afianzar la aspiración de presidir la nueva Mesa Directiva, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo incorporó a sus filas a Mauricio Toledo y a Héctor Serrano, exmilitantes del Partido de la Revolución Democrática y opositores abiertos a la denominada cuarta transformación (4T).

Las reacciones de los personajes destacados de la cuarta transformación fueron inmediatas. Alfonso Ramírez Cuéllar, presidente interino de Morena, censuró en Twitter la decisión y calificó a Mauricio Toledo como “uno de los peores enemigos de la 4T”.⁷ Claudia Sheinbaum, jefa de gobierno de Ciudad de México, dijo que “el fin no

⁷ <https://twitter.com/aramirezcuellar/status/1299472166271045634>.

justifica los medios”. Y Martí Batres, senador de la República y expresidente de Morena, planteó que “[s]i esa era la factura que había que pagar era más digno no tener la Presidencia de la Mesa Directiva”.⁸ El proceso en la Cámara de Diputados tuvo varios episodios de tensión, particularmente entre aquellos actores políticos que se reivindicaban como parte de la cuarta transformación, cuyo desenlace fue la elección de una Mesa Directiva encabezada por Dulce María Sauri, integrante de la bancada del PRI. Con todo, cuando se le ve en perspectiva, viene al recuerdo el conflicto alrededor de la elección de Fernández Balboa como presidenta del Senado.

La disputa surgió de las tensiones que se presentaron tanto al interior como al exterior del grupo parlamentario de Morena por la definición de la persona que se propuso para ocupar la presidencia de la Mesa Directiva. En aquel momento, el presidente en turno, Martí Batres, buscó el respaldo de esa bancada para continuar en el cargo por un segundo periodo. Sin embargo, la operación política de Ricardo Monreal, coordinador del grupo parlamentario, logró que Fernández Balboa resultara electa. Esto ocurrió en la reunión que se celebró el 19 de agosto, convocada por Monreal, en la que no solo participaron senadores de Morena, sino también del partido Encuentro Social, y en la que la mayoría se decantó por la senadora. Batres se opuso a esa decisión en los medios de comunicación y también impugnó la convocatoria a la reunión en la que Fernández Balboa fue votada ante la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena.

El 29 de agosto, dos días antes de la elección de la nueva Mesa Directiva por el Pleno del Senado, la Comisión revocó la convocatoria por considerar que —como Batres había planteado— no fue “debidamente fundada y motivada” y, con base en ello, ordenó al coordinador de la bancada reponer el procedimiento.⁹ Al día siguiente, Monreal y Fernández Balboa controvirtieron esa resolución ante la Sala Superior del TEPJF por considerar que vulneraba “los derechos derivados de la función pública que desempeñan” y la autonomía del Poder Legislativo.

⁸ <https://twitter.com/martibatres/status/1299490501691809793>.

⁹ https://12ce53f9-da2e-2d1c-2aa2-332fe804a76b.filesusr.com/ugd/3ac281_e67778b74df645c3a462502114eb08e2.pdf.

Un día después, el 31 de agosto, Mónica Fernández Balboa asumió como presidenta de la Mesa Directiva, es decir, antes de que la Sala Superior resolviera las demandas presentadas por ella y por Ricardo Monreal. La resolución llegó dos días más tarde y favoreció a esos legisladores, pues revocó la resolución de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia por considerar que ese órgano carece de competencia para resolver asuntos relacionados con el derecho parlamentario.¹⁰ ¿Cómo llegó la Sala Superior a esa decisión y cuáles son sus implicaciones?

El primer aspecto en el que vale la pena detenerse es el corto plazo en el que se resolvió el asunto. Los actores presentaron la impugnación el 30 de agosto por medio de la figura de juicio electoral y la sentencia fue aprobada tres días después de manera unánime. Ese breve lapso obedeció no solo a disposiciones legales sino también a la relevancia misma de un asunto cuya resolución produciría efectos importantes en el funcionamiento del Senado, concretamente, en la operación de la Mesa Directiva. Y la premura en la conclusión del análisis del asunto también explica, en parte, que la manufactura presente algunos aspectos susceptibles de mejora.

El segundo aspecto que merece destacarse se refiere ya no solo a la oportunidad, sino a las implicaciones de la decisión en términos políticos. Desde esta óptica, dado que Fernández Balboa asumió la presidencia de la Cámara antes de la conclusión del proceso judicial, pareciera que la alternativa menos costosa para la Sala Superior fue tomar una decisión que afianzara lo que ya había ocurrido en los hechos, en lugar de alimentar cuestionamientos jurídicos respecto de la legalidad del proceso interno que efectuó el grupo parlamentario de Morena para definir la propuesta que finalmente presentó para encabezar la Mesa Directiva.

Esto cobra más sentido aun cuando se tienen en cuenta dos cuestiones adicionales. La primera de ellas es la determinación de la Sala de rencauzar las impugnaciones de Monreal y Fernández Balboa de juicios electorales (SUP-JE-85/2019 y SUP-JE-86/2019) a juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (SUP-

¹⁰ https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1212-2019.pdf.

-JDC-1212/2019 y SUP-JDC-1213/2019), decisión que ofrece indicios acerca de la convicción de los integrantes de resolver de fondo el asunto y con oportunidad. La segunda deriva de la anterior y se explica por la complejidad de justificar que los hechos denunciados no suponían, por ejemplo, conflictos por competencias, sino afectaciones a los derechos político-electorales. Para respaldar esta determinación, la Sala simplemente optó por señalar que el derecho presumiblemente afectado fue el derecho a ser votado “en su vertiente de ejercicio del encargo”, sin precisar dónde y de qué manera ese derecho se encuentre reconocido dentro del sistema jurídico mexicano.

El tercer aspecto, relacionado estrechamente con el anterior, tiene que ver con el precedente jurídico que generó para futuros casos, así como con el mensaje político implícito en él. La Comisión consideró que la competencia para resolver la impugnación de Martí Batres estaba fundada jurídicamente en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 48 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), así como en el Estatuto del Grupo Parlamentario de Morena en el Senado y el Estatuto, Declaración de Principios y Programa de Acción del partido a los que hace referencia el Estatuto del Grupo Parlamentario. Adicionalmente, citó una tesis de la Sala Superior (tesis LXXXVII/2016) en la que se señala que la reglamentación interna de los grupos parlamentarios se rige por el estatuto del partido político en el que militen los legisladores. Dicho de otro modo, la Comisión consideró que su competencia para resolver la impugnación no solo tenía bases en las disposiciones constitucionales, legales e internas de Morena, sino en los precedentes de la Sala.

De este modo, para resolver el asunto, la Sala tuvo que construir una argumentación que precisara las razones por las cuales la Comisión carece de la competencia que se atribuyó al resolverlo, incluidas aquellas relacionadas con los alcances del precedente aludido por esa instancia intrapartidista. En un esfuerzo por no contradecir ese y otros precedentes, la Sala optó por reconocer que los instrumentos jurídicos de los partidos efectivamente pueden regular aspectos del derecho parlamentario. Además, se inclinó por señalar que el problema es, en este caso, que ni los instrumentos jurídicos internos de Morena ni las disposiciones definidas en la Constitución y las leyes generales le otorgan competencias a la Comisión para tomar decisiones que incidan en la autonomía parlamentaria.

Para decirlo en términos llanos, la resolución planteó que, aunque los partidos políticos —incluido Morena— pueden regular aspectos parlamentarios por medio de sus normas internas, esto no quiere decir que los órganos de justicia intrapartidista, en concreto la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena, tengan la capacidad de afectar la vida parlamentaria mediante sus decisiones. Esto puede ser interpretado como un mensaje que emitieron en forma unánime los integrantes de la Sala Superior para acotar las atribuciones de la Comisión y ratificar que ese órgano judicial cuenta con facultades para revisar y, en su caso, invalidar decisiones que vulneren la autonomía parlamentaria. De ser cierta esta conjetura, la emisión de un mensaje como este tendría todavía mayor sentido si se tiene en cuenta el amplio litigio que parece estar produciendo la actividad de la Comisión.

Más allá de lo estrictamente vinculado con ese órgano intrapartidista, la argumentación contenida en la sentencia parece haberse decantado por ampliar la sofisticación de los precedentes que delimitan el derecho parlamentario frente al derecho electoral, en lugar de generar interpretaciones que establezcan con mayor claridad las fronteras entre una y otra materia. Pareciera que, de alguna manera, la resolución dijo que efectivamente hay una intersección entre derecho parlamentario y electoral que deber ser examinada caso por caso, sobre todo cuando se trate de decisiones de órganos de resolución de conflictos internos de los partidos políticos. Y, como se explicará en la siguiente sección, eso fue lo que ocurrió en la segunda sentencia que examina este trabajo.

La fallida expulsión de Lilly Téllez del grupo parlamentario de Morena

María Lilly del Carmen Téllez García es una periodista originaria de Hermosillo, Sonora, que se convirtió en figura pública en los años en los que trabajó como conductora de distintos programas de noticias de Televisión Azteca. Posteriormente, en el marco del proceso electoral 2017-2018, fungió como coordinadora territorial de Morena en su estado y, gracias a ello, posteriormente fue elegida por Morena como inte-

grante de la fórmula que ese partido postuló para el Senado. Aunque diversos comentaristas vieron en su postulación una anomalía, esta en realidad fue parte de una estrategia de Morena, análoga a las que otros partidos había empleado previamente y que, en última instancia, buscó ampliar su competitividad electoral al reclutar a figuras públicas.

El éxito sin precedentes que Morena logró en las elecciones de 2018 permitió que algunas de esas figuras públicas accedieran a los cargos para los que fueron postuladas. El caso de Lilly Téllez fue uno de ellos. Prácticamente, desde el inicio de su encargo, tuvo enfrentamientos con personajes de la cuarta transformación a causa de su abierta oposición a las decisiones del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, así como a temas relevantes para algunos sectores de la coalición gobernante. Ejemplo de ello son las posturas que la senadora expresó respecto de la interrupción legal del embarazo, el asilo a Evo Morales o la legalización del cannabis.¹¹

Con el tiempo, el conflicto desembocó en la renuncia de Téllez al grupo parlamentario de Morena y, después, en su incorporación a la bancada del PAN, un partido que, a juicio de sus dirigentes, comparte muchas de las convicciones de la legisladora.¹² Antes, ocurrió un episodio en el que la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena estuvo involucrado y que finalmente alcanzó a la Sala Superior del TEPJF. El 16 de diciembre de 2019, en reacción a las diferencias y disputas en las que Téllez había estado inmiscuida, la Comisión expidió el oficio 584-2019 en el que requirió a Ricardo Monreal, en su calidad de coordinador del grupo parlamentario de Morena, separar a la legisladora de la bancada del partido. La senadora impugnó ese oficio ante la Sala Superior. Dos días después, Téllez presentó un juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano que quedó registrado en el expediente SUP-JDC-1877/2019.

La demanda planteó que, con la emisión del oficio, la Comisión vulneró la “autonomía, independencia y funcionamiento del Senado” y, al mismo tiempo, violó el derecho a la libertad de expresión de la senadora. El proceso jurisdiccional duró poco menos de un mes y, el 15

¹¹ <https://www.milenio.com/politica/lilly-tellez-diferencias-criterio-separaron-morena>.

¹² <https://www.milenio.com/politica/lilly-tellez-une-pan-senado-abril-renuncio-morena>.

de enero de 2020, la Sala Superior resolvió por unanimidad revocar y, entonces, dejar sin efectos el oficio impugnado, con un argumento semejante al que planteó en la sentencia examinada en la sección anterior: la Comisión carece de competencias para emitir requerimientos como el que planteó al coordinador de la bancada de Morena en el Senado. Para llegar a esta conclusión fue fundamental el precedente establecido en la primera sentencia; sin embargo, en esta ocasión, la Sala puso mayor atención al régimen disciplinario interno de los partidos políticos en general, y al de Morena en específico.

Un primer elemento destacable de la resolución es, precisamente, que ofreció un análisis jurídico más profundo de este régimen. Ello fue posible porque ya se contaba con precedentes que resultaban más claramente aplicables, pero también por las implicaciones políticas del caso. Dicho de otro modo, la oportunidad de ofrecer un análisis jurídico más detallado no solo tuvo que haber contado con más tiempo para emitir la resolución, sino con el hecho de que lo que estaba en juego no era la integración de la Mesa Directiva, sino la permanencia de una legisladora en el grupo parlamentario de un partido en el que no militaba y con cuya agenda tenía diferencias.

El análisis de la Sala Superior parte de la revisión de las disposiciones constitucionales que otorgan a los partidos políticos el carácter de entidades de interés público y confieren derechos a la autodeterminación y autorganización, incluida la resolución de conflictos internos. Según lo plantea la sentencia, esta última actividad se debe realizar teniendo en cuenta el interés público implícito en su existencia y considerando las directrices de la LGPP que obligan a que la impartición de justicia dentro de estas organizaciones sea imparcial e independiente. Además, por su condición de entidades de interés público, los órganos internos de los partidos deben garantizar los derechos políticos de sus afiliados y militantes.¹³

¹³ El párrafo 52 de la sentencia resulta particularmente ilustrativo de la argumentación, pues a la letra señala lo siguiente: “[l]a vida interna de los partidos políticos se regulará conforme lo dispuesto en su propia regulación, y los órganos que participan en la organización, conducción y administración de dichos institutos políticos deberán sujetar el ejercicio de sus atribuciones al ámbito que delimita los documentos y reglamentos del partido, así como a los parámetros exigidos por el marco constitucional y legal” (SUP-JDC-1877/2019, página 16).

Una vez expresada esta argumentación acerca del régimen disciplinario interno de los partidos políticos, la sentencia examina el caso específico de Morena. Con base en una revisión de las disposiciones internas que regulan a la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia, se plantea que ese órgano puede conocer, resolver e inclusive sancionar los conflictos que surjan en procesos internos “por la aplicación de los documentos y la normativa estatutaria” (SUP-JDC-1877/2019, p. 19). En otras palabras, la Sala reconoce la competencia de la Comisión para conocer, resolver y sancionar asuntos propios de la vida interna de Morena, pero no aquellos que correspondan a otros ámbitos.

La conclusión concreta acerca del oficio controvertido se sustenta en tales planteamientos. Esta es explicada de manera detallada en el párrafo 65 de la sentencia:

[S]e estima que la Comisión de Honestidad y Justicia se excedió en el ejercicio de su facultad relativa a velar por el respeto de los principios democráticos en el partido, toda vez que el marco constitucional, legal y estatutario que rigen su actuación limitan el ámbito de su ejercicio a aspectos vinculados con la vida interna del partido, sin que forme parte de esta, los actos inherentes al trabajo legislativo de las legisladoras y legisladores que conforman el grupo parlamentario del partido en las cámaras del Congreso de la Unión (SUP-JDC-1877/2019, p. 22).¹⁴

La decisión final de revocar el oficio está, en esencia, basada en esa línea de argumentación que, como se dijo antes, contó con la anuencia de todos los integrantes de la Sala Superior. Ahora bien, si se vincula el sentido y las consideraciones de esta resolución con los de la primera, resulta más claro que puede ser plausible la conjetura planteada en la sección anterior respecto de la intención de ese órgano jurisdiccional de construir precedentes que limiten el alcance de las decisiones de las instancias intrapartidistas de resolución de conflictos, particularmente, de la Comisión Nacional de Honestidad y Justi-

¹⁴ Más adelante, el párrafo 98 abunda en esta conclusión al señalar lo siguiente: “[e]sta Sala Superior ya ha sostenido al respecto, que la interpretación sistemática y funcional de dichas disposiciones, permite concluir que para la solución de las controversias se atenderán los principios, programas e ideología del partido, más no que el órgano de justicia partidista sea al que corresponda formular requerimientos con los que pretenda intervenir en cuestiones que atañen a la disciplina parlamentaria que puedan incidir en la conformación del grupo, como sucede en el caso” (SUP-JDC-1877/2019, p. 34).

cia de Morena. Este planteamiento es aún más nítido cuando se presta atención al contenido de los votos concurrentes de la magistrada Janine M. Otálora Malassis y del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. Ambos votos contienen razonamientos que difieren con los expresados en la sentencia y que, con mayor énfasis, señalan la incompetencia de la Comisión para ejercer funciones de disciplina parlamentaria.

Reflexiones finales

La creación y el desempeño de los órganos intrapartidistas de resolución de conflictos es una nueva agenda de investigación en la que convergen los estudios acerca de los partidos, las elecciones y la justicia. La literatura en la materia se encuentra aún en proceso de consolidación y, por esta razón, el análisis de experiencias nacionales es fundamental para avanzar en la comprensión de las dinámicas que subyacen a la actividad de esos órganos. El caso mexicano es particularmente relevante en este sentido por la complejidad que caracteriza a su normativa electoral, las dinámicas políticas que distorsionan la integración y el funcionamiento de los órganos legislativos y las dimensiones que ha alcanzado la judicialización de los conflictos electorales y parlamentarios.

Con base en el estudio de dos sentencias recientes del órgano de mayor jerarquía del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, este trabajo planteó, en primer lugar, que los acontecimientos de los que surgieron los litigios que cristalizaron en esas sentencias forman parte de procesos políticos más amplios. Estos procesos han afectado la política parlamentaria al propiciar conflictos que, a su vez, son analizados, primero, por instancias intrapartidistas y, después, por órganos de justicia electoral.

En segundo lugar, el texto argumentó que, una vez que llegan a instancias propiamente jurisdiccionales, las decisiones están condicionadas por la interpretación de normas jurídicas, pero también por motivaciones estratégicas de las personas que integran esos órganos. En el caso específico de las sentencias analizadas, esas motivaciones derivaron de consideraciones en torno a las implicaciones políticas de los casos, así como la posibilidad de generar precedentes que, finalmente, facilitarían la resolución de casos posteriores originados en conflictos semejantes.

La sentencia relacionada con la renovación de la Mesa Directiva del Senado en 2019 es particularmente ilustrativa pues, por un lado, la decisión concreta de la Sala Superior mitigó las consecuencias políticas que podrían haberse derivado de un pronunciamiento que pusiera en entredicho la integración de una Mesa Directiva que ya se encontraba en funciones. En tanto que, por el otro, construyó una interpretación que definió los alcances de las decisiones de las instancias intrapartidistas de resolución de conflictos. Esto, como se planteó en la penúltima sección, consolidó una base en la cual la Sala Superior profundizó en el análisis de las competencias de ese tipo de órganos.

La principal herencia de estas dos sentencias es, precisamente, haber construido esas bases. Su eficacia jurídica y política está por verse. Es muy pronto todavía para saber si esos precedentes tendrán efectos en las decisiones de las instancias partidistas como la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena. Por lo pronto, es claro que la construcción de límites a la actividad de estas instancias no es algo que se produzca en una sola sentencia. Y justo por ello es fundamental continuar estudiando la experiencia mexicana pues, de su análisis, pueden surgir conclusiones que alimenten la construcción de teorías útiles para comprender lo que ocurre en otras latitudes.

Fuentes consultadas

- Blichner, Lars C., y Anders Molander. 2008. "Mapping juridification". *European Law Journal* 14 (1): 36-54.
- Bolleyer, Nicole, Felix-Christopher von Nostitz, y Nils-Christian Bormann. 2019. "Judicial decision-making within political parties: a political approach". *Party Politics* 25 (5): 724-735.
- Bolleyer, Nicole, Felix-Christopher von Nostitz, y Valeria Smirnova. 2017. "Conflict regulation in political parties: an account of tribunal decision-making". *Party Politics* 23 (6): 834-847.
- Boucek, Françoise. 2009. "Rethinking factionalism: typologies, intra-party dynamics and three faces of factionalism". *Party politics* 15 (4): 455-485.
- Casar, María Amparo. 2013. "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano". *Política y Gobierno* 20 (2): 219-63.

- , e Ignacio Marván Laborde. 2014. “Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012”. En *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, editado por María Amparo Casar e Ignacio Marván Laborde. México: Taurus.
- Ceron, Andrea. 2019. *Leaders, factions and the game of intra-party politics*. Routledge.
- Close, Caroline, y Sergiu Gherghina. 2019. “Rethinking intra-party cohesion: towards a conceptual and analytical framework”. *Party Politics* 25 (5): 652-663.
- Díaz Domínguez, Alejandro. 2016. “El tribunal electoral y los gastos de los partidos políticos en México”. *Perfiles latinoamericanos* 24 (47): 69-94.
- Eisenstadt, Todd A. 2003. *Courting democracy in Mexico: party strategies and electoral institutions*. Cambridge University Press.
- Freidenberg, Flavia. 2003. *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. International IDEA, Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- , y Steven Levitsky. 2006. “Informal institutions and party organization in Latin America”. *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*, 178-200.
- Gherghina, Sergiu, Caroline Close, y Petr Kopecký. 2019. *The dynamics and dimensions of intra-party conflict: introduction to the special issue*. SAGE Publications Sage UK: Londres, Inglaterra.
- Giannetti, Daniela, y Kenneth Benoit. 2008. *Intra-party politics and coalition governments*. Routledge.
- Gúzman, Jesús Carlos Morales, y Carlos Ramón Meza Martínez. 2019. “Entre la protección de derechos políticos y el control judicial: la judicialización de los procesos internos de partidos políticos en México”. *Alegatos* 32 (98): 129-142.
- Hazan, Reuven Y., y Gideon Rahat. 2010. *Democracy within parties: candidate selection methods and their political consequences*. Oxford University Press.
- Hirschl, Ran. 2018. “Judicialización de la política”. En *Veinte años no es nada. La Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994*, editado por Camilo Saavedra Herrera, 33-67. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Katz, Richard S. 2001. "The problem of candidate selection and models of party democracy". *Party politics* 7 (3): 277-296.
- Malamud, Andrés. 2003. "Partidos políticos". En *Introducción a la Ciencia Política*, editado por Julio Pinto. Buenos Aires: Eudeba.
- Martín Reyes, Javier. 2012. "El tribunal de los militantes: el control judicial de los conflictos intrapartidistas en México (The party members' court: judicial control over intraparty disputes in Mexico)". *América Latina Hoy* 62 (2012): 131-153.
- Martínez Valdes, Gustavo. 2017. "Selección centralizada de candidatos del Partido de la Revolución Democrática a gobernadores en México (2000-2015)". *Colombia Internacional*, núm. 89: 51-79.
- Murayama Rendón, Ciro. 2019. "La captura del Congreso por Morena". *Nexos*, septiembre de 2019. <https://www.nexos.com.mx/?p=43100>.
- Nieto Castillo, Santiago. 2011. "El debate judicial constitucional en México respecto al transfuguismo". *Revista de la Facultad de Derecho de México* 61 (255): 437-482.
- Ware, Alan. 1996. *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo.
- White, John Kenneth. 2006. "Definition of party". En *Handbook of party politics*, editado por Richard S. Katz y William Crotty, 5-15. Londres: Sage.

Derechos indígenas

Caso mecanismos de democracia directa y participativa

José Alfredo García Solís*

1) Hechos

La Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México se publicó en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 12 de agosto de 2019. El 16 de noviembre siguiente, el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México emitió el acuerdo IECM-ACU-CG-079/2019, por medio del cual aprobó la Convocatoria *Única* para la Elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y la Consulta de Presupuesto Participativo 2020-2021. En ese contexto, del 20 al 22 de noviembre de 2019 se presentaron juicios locales para controvertir el contenido de esa Convocatoria.

Durante la sustanciación de los medios de impugnación, el 20 de diciembre posterior, en la citada *Gaceta Oficial*, se publicó la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México. Más adelante, el 23 de enero de 2020, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México resolvió confirmar la Convocatoria cuestionada.

Contra la sentencia local se presentaron diversos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, resuel-

* Secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la ponencia de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso.

tos el 5 de marzo siguiente por la Sala Regional Ciudad de México, en el sentido de revocar la resolución local y, en plenitud de jurisdicción, anular parcialmente la Convocatoria Única respecto de las unidades territoriales de los pueblos y barrios originarios. En su momento, la Sala Superior conoció de 18 recursos de reconsideración (REC) interpuestos por Salvador Méndez Romero y diversas personas más para controvertir la sentencia federal dictada por la Sala Regional.

2) Planteamiento de la demanda

En términos generales, se controvertían dos grandes temas: por un lado, la prevalencia de las comisiones de participación comunitaria sobre las autoridades tradicionales de los pueblos y barrios originarios; por otro lado, la consulta del presupuesto participativo 2020-2021.

3) Resolución de la Sala Superior

Con esta perspectiva, la Sala Superior estimó que por cuestión de método y, dado que la línea argumentativa de ambos temas se relacionaba con los supuestos alcances generales de la sentencia previa emitida por la Sala Regional, la cual partió del estudio de las autoridades tradicionales de los pueblos y barrios originarios de Ciudad de México, se realizaría de manera conjunta el análisis de los agravios expuestos en los REC.

En la sesión pública del 13 de marzo de 2020, el proyecto inicialmente presentado proponía revocar la sentencia del Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Al rechazarse por una mayoría de cinco votos, se encargó a Mónica Aralí Soto Fregoso, magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la elaboración del engrose de sentencia respectivo.

a) Comisiones de participación comunitaria y autoridades tradicionales de los pueblos y barrios originarios

En la sentencia aprobada se expuso que la abrogada Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal contemplaba la figura del consejo del pueblo, el cual correspondía a un órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios que mantuvieran la figura de autoridad tradicional de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Sin embargo, era una figura independiente de la autoridad tradicional correspondiente en el pueblo originario, ya que tenía por objeto mantener una vinculación estrecha con esta última en diversos temas, como la propuesta, la elaboración y la ejecución de planes, programas y acciones para el desarrollo, entre otras funciones.

No obstante, la Ley de Participación Ciudadana expedida y publicada en agosto de 2019 suprimió los consejos de los pueblos y fueron sustituidos por las comisiones de participación comunitaria, las cuales aglomeraron indistintamente a quienes habitan colonias, unidades habitacionales, pueblos y barrios originarios, implicando una asimilación o integración forzada de los dos últimos, lo que quebrantó sus derechos como grupo vulnerable.

Se consideró que tal situación era una regresión en la participación de los pueblos y barrios originarios en lo concerniente a los mecanismos de participación ciudadana previstos en la normativa vigente, pues, al agruparlos de manera indistinta con una mayoría, se les invisibilizó, lo cual afectó las medidas de protección que se materializaban en la ley abrogada mediante el mecanismo de representación denominado consejo de pueblo.

A partir de lo anterior, en la sentencia aprobada por la mayoría se observó que se podría suscitar una posible colisión de derechos fundamentales: por un lado, la protección a la libre determinación que asiste a los pueblos y barrios originarios y, por otro lado, el derecho de la ciudadanía en el contexto de su participación ciudadana mediante los mecanismos previstos en la Ley vigente.

En ese sentido, se razonó que, al no existir previsión legislativa en torno a cuál debía prevalecer, no podían ejercerse de forma simultánea, pues el ejercicio de uno llevaba a la restricción del otro, dado que

ambos tenían como ámbito de aplicación y observancia la participación ciudadana en el contexto de la Ley vigente.

Asimismo, se argumentó que la pugna era el mecanismo o el órgano de representación ciudadana para quienes tenían el carácter de pueblos y barrios originarios y las demarcaciones comprendidas en el concepto de unidad territorial, conformadas mayoritariamente por personas que no tenían esa identidad, sobre todo porque, por regla general, estas tienen de manera notoria una población mayor.

De ahí que, al haberse agrupado de forma indistinta en unidades territoriales a los pueblos y barrios originarios, con demarcaciones territoriales que no tenían esas características, tal situación hizo evidente la puesta en riesgo de la forma en que los primeros podían ejercer sus derechos de participación política sin el peligro de ser invisibilizados por una población mayoritaria.

Lo anterior, debido a que los actos sujetos a los mecanismos de participación ciudadana en el contexto de la Ley vigente estarían subordinados a lo que decidiera un órgano representativo desvinculado de los aspectos sociales y culturales relevantes de los pueblos y barrios originarios, de la propia gestión pública territorial y del resto de los poderes públicos conformantes de los distintos ámbitos de gobierno. Además, se consideró que tampoco era posible privar de un mecanismo de participación ciudadana a quienes no formaban parte de los pueblos y barrios originarios, porque en el orden nacional e internacional se garantiza el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos de su país.

A partir ello se razonó que el vicio de inconstitucionalidad solo podría depurarse inaplicando de la fracción XXVI del artículo 2 de la Ley vigente, la porción normativa “pueblos y barrios originarios”, lo que llevó a que, para efectos de dicha Ley, se entendiera por: “XXVI. Unidad Territorial: Las Colonias, Unidades Habitacionales que establezca el Instituto Electoral”. En consecuencia, se estimó que las comisiones de participación comunitaria regirían para aquellas demarcaciones distintas de los pueblos y barrios originarios, garantizándoles con ello el ejercicio de sus derechos de participación política de conformidad con las reglas establecidas en la Ley vigente, y, por su parte, los pueblos y barrios originarios continuarían rigiéndose mediante el órgano representativo entonces reconocido ante el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

b) Consulta del presupuesto participativo 2020-2021

Otro tema que se abordó fue el derecho a la autoadministración de recursos de los pueblos y las comunidades indígenas. Al respecto, se sostuvo que la falta de mecanismos idóneos que garanticen el acceso, el uso y la participación efectiva de los pueblos y las comunidades indígenas en la administración de sus recursos, por medio de procedimientos culturalmente adecuados para la toma de decisiones, puede afectar su derecho al autogobierno, el cual no puede concretarse o materializarse a menos de que cuenten con derechos mínimos para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de sus integrantes.

Por ende, con el propósito de hacer plenamente efectivos los derechos que gozan dichas comunidades, enmarcados en los principios de libre determinación y autonomía, reconocidos en el artículo 59 de la Constitución Política de la Ciudad de México, y dar efectividad a la resolución aprobada por mayoría de votos, se consideró que debía ordenarse al Instituto Electoral de la Ciudad de México ponerse en contacto con las autoridades de las unidades territoriales que correspondieran a los pueblos y barrios originarios, así como con las comunidades indígenas residentes, a efectos de que, conforme a su propia normativa interna, determinaran los proyectos a los que debía aplicarse el presupuesto participativo en la parte que les correspondiera.

Para lo anterior, las demarcaciones debían indicar a la alcaldía correspondiente la decisión de sus órganos tradicionales internos acerca de la aplicación del presupuesto en los proyectos que hubieran definido, correspondiendo a la alcaldía la ejecución de los programas de conformidad con la normativa aplicable.

Al tenor de lo antes expuesto, la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación modificó la diversa de la Sala Regional Ciudad de México, dejando insubsistentes en los 48 pueblos y barrios originarios, precisados en el acuerdo IECM/ACU-CG-028/2020, el proceso de integración de las comisiones de participación comunitaria.

Los pueblos indígenas en Ciudad de México y sus derechos fundamentales*

María del Carmen Alanis Figueroa

Marisol Vázquez Piñón

Introducción. La población indígena en Ciudad de México

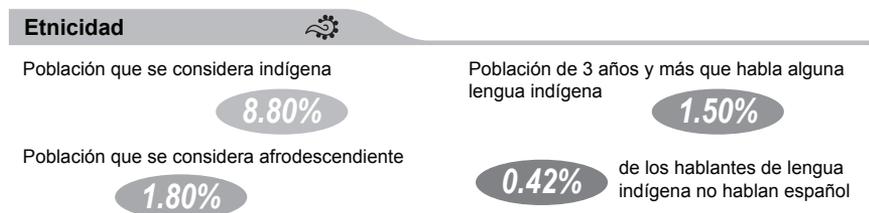
Cuando se habla de Ciudad de México, se hace referencia a su atractivo turístico; se identifica cómo la capital del país es concebida como un espacio progresista de reconocimiento de derechos, donde se han aprobado leyes de avanzada respecto a los derechos sexuales y reproductivos (2007), matrimonios igualitarios (2009), entre otros. No obstante, difícilmente se recuerda que es un espacio geográfico donde conviven múltiples grupos poblacionales, entre ellos, un porcentaje importante de personas indígenas, tanto originarias como provenientes de otras entidades.

Los derechos de representación y participación política de las personas pertenecientes a los pueblos y las comunidades originarias de Ciudad de México fueron reconocidos, por primera vez, con la reforma del 27 de mayo de 2010, por medio de la figura del consejo de los pueblos. Anteriormente, la Ley de Participación Ciudadana del entonces Distrito Federal no contenía un precepto que reconociera los referidos derechos.

* Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación identificada como SUP-REC-35/2020, del 13 de marzo de 2020.

De acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en promedio 9 % de las personas en la ciudad se considera indígena, empero, hay alcaldías donde el porcentaje es mayor, por ejemplo, en Milpa Alta 20 % de las personas se identifica así, como muestra la figura 1.

Figura 1. Etnicidad en Ciudad de México



Fuente: Inegi. Panorama sociodemográfico de Ciudad de México 2015.

Tanto en la Constitución Política de la Ciudad de México, aprobada en 2017, como en la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas en la Ciudad de México, de 2019, finalmente se reconoce la composición plurilingüe, pluriétnica y pluricultural sustentada en los habitantes, los pueblos y barrios originarios históricamente asentados en la ciudad, así como los sistemas normativos indígenas. Lo anterior, en un contexto en el que se tiene el registro de 154 pueblos y 56 barrios distribuidos en las 16 alcaldías (Jefatura de Gobierno, 2019).

El capítulo VII de la Constitución Política de la Ciudad de México, denominado “Ciudad Pluricultural”, contiene tres artículos (57, 58 y 59) en los que se reconocen los derechos de los pueblos y barrios de la ciudad. El artículo 58 define a los pueblos, los barrios originarios y las comunidades indígenas residentes como aquellos que descienden de poblaciones asentadas en el territorio actual de Ciudad de México desde antes de la colonización y del establecimiento de las fronteras actuales, y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, sistemas normativos propios, tradición histórica, territorialidad y cosmovisión, o parte de ellas (Constitución Política de la Ciudad de México, 2020).

En tanto, el artículo 57 refiere que las comunidades indígenas residentes son una unidad social, económica y cultural de personas que forman parte de pueblos indígenas de otras regiones del país, que se

han asentado en Ciudad de México y que, de forma comunitaria, reproducen total o parcialmente sus instituciones y tradiciones.

Como lo señalan los criterios internacionales, la Constitución local reconoce el derecho a la autoadscripción de los pueblos y barrios originarios, las comunidades indígenas residentes y de sus integrantes, y menciona que la consciencia de su identidad colectiva e individual es el criterio fundamental para determinar a los sujetos que se aplicarán las disposiciones en la materia.

El artículo 59 habla de los derechos de los pueblos y barrios originarios, así como de las comunidades indígenas residentes, y reconoce su carácter jurídico, la libre determinación y la autonomía; esta última, al ejercerla mediante sus sistemas normativos internos y formas de organización.

Las formas de organización político administrativas, incluyendo a las autoridades tradicionales y representantes de los pueblos y barrios originarios, serán elegidas de acuerdo con sus propios sistemas normativos y procedimientos, y son reconocidos en el ejercicio de sus funciones por las autoridades de la Ciudad de México (artículo 59, numeral 7, apartado B).

Reconocer los sistemas normativos es una de las obligaciones del Estado mexicano; así lo mandata en el artículo 2 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y los tratados internacionales que ha firmado en la materia, entre otros, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, adoptado por México en 1989 y que entró en vigor en 1991 (OIT, 1991). El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tiene dos postulados básicos: el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afecta; ambos derechos están contemplados en la Constitución Política de la Ciudad de México.

Otro tema importante de la Constitución local es la mención acerca del derecho a la consulta, en el que se refiere:

1. Los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes deberán ser consultados por las autoridades del Poder Ejecutivo, del Congreso de la Ciudad y de las alcaldías antes de adoptar medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectarles, para

salvaguardar sus derechos. Las consultas deberán ser de buena fe de acuerdo a los estándares internacionales aplicables con la finalidad de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

De los preceptos antes señalados, se puede afirmar que existe un marco constitucional acorde con los estándares internacionales en Ciudad de México, que reconoce los derechos de los pueblos y barrios asentados en este espacio geográfico, ya que se les considera como entes autónomos y con libre determinación; es relevante que se nombran los sistemas normativos, cuyas autoridades elegidas por dicho método deben ser reconocidas por las autoridades locales y garantizar su legitimidad, así como la necesidad de realizar consultas cuando existan temas que les pueden impactar.

Por otra parte, la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México establece la nueva figura de las comisiones de participación comunitaria, que sustituye a los consejos de los pueblos y a los comités de ciudadanos. No obstante, no se excluye en la conformación de dichos órganos representativos a las personas habitantes de los pueblos y barrios originarios.

La mencionada ley considera que cada unidad territorial debe elegir un órgano de representación ciudadana, denominado Comisión de Participación Comunitaria, conformado por 9 personas integrantes (5 de distinto género a las otras 4), elegidas en jornada electiva, por votación universal, libre, directa y secreta. Dicho órgano tiene carácter honorífico, no remunerado y quienes lo integran ocupan el cargo por tres años.

Las comisiones de participación comunitaria son instituciones con responsabilidades importantes y un peso relevante en cuanto a la toma de decisiones en su ámbito territorial. Se les asignan 21 funciones referidas en el artículo 84 de la Ley de Participación Ciudadana, las cuales se identifican a continuación.

I. Representar los intereses colectivos de las personas habitantes de la unidad territorial, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su ámbito territorial;

II. Instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana;

III. Elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial que deberán ser propuestos y aprobados por la Asamblea Ciudadana;

IV. Participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la unidad territorial, que deberán ser aprobados por la asamblea ciudadana;

V. Participar en la presentación de proyectos en la Consulta Ciudadana de Presupuesto Participativo;

VI. Dar seguimiento a los acuerdos de la Asamblea Ciudadana;

VII. Supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana para la unidad territorial;

VIII. Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la administración pública de la Ciudad;

IX. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana;

X Promover la organización democrática de las personas habitantes para la resolución de los problemas colectivos;

XI. Proponer, fomentar y coordinar la integración y el desarrollo de las actividades de las comisiones de apoyo comunitario conformadas en la asamblea ciudadana;

XII. Convocar y facilitar el desarrollo de las asambleas ciudadanas y las reuniones de trabajo temáticas y por zona;

XIII. Participar en las reuniones de las Comisiones de Seguridad Ciudadana de la Ciudad;

XIV. Participar en la realización de diversas consultas realizadas en su ámbito territorial;

XV. Informar a la Asamblea Ciudadana sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos;

XVI. Recibir información por parte de las autoridades de la administración pública de la Ciudad, en términos de las leyes aplicables;

XVII. Establecer acuerdos con otras Comisiones de Participación Comunitaria para tratar temas de su demarcación, a efecto de intercambiar experiencias y elaborar propuestas de trabajo;

XVIII. Recibir capacitación, asesoría y educación en términos de la presente Ley;

XIX. Participar de manera colegiada en los instrumentos de planeación de conformidad con la normatividad correspondiente;

XX. Promover la organización y capacitación comunitaria en materia de gestión integral de riesgos, y

XXI. Las demás que le otorguen la presente ley y ordenamientos de la Ciudad.

Es imperativo precisar que varias de las funciones antes señaladas se traslapan con las actividades de las instituciones reconocidas tradicionalmente, por lo que podría existir una duplicidad entre estas o la construcción de una estructura paralela a los sistemas normativos.

Estudio del caso de la sentencia y sus implicaciones

Antecedentes

De acuerdo con los antecedentes retomados de la sentencia en análisis, se tiene lo siguiente (TEPJF, 2020):

1. Publicación de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. El 12 de agosto de 2019 se publicó en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.

2. Convocatoria. El 16 de noviembre siguiente, el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) emitió el acuerdo por virtud del cual aprobó la Convocatoria Única para la Elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y la Consulta de Presupuesto Participativo 2020-2021.

3. Juicios locales. Del 20 al 22 de noviembre de 2019, diversos actores acudieron a interponer sendos juicios locales para inconformarse del contenido de la referida Convocatoria.

4. Publicación de la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México. El 20 de diciembre de 2019 se publicó en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.

5. Sentencia del Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECM). El 23 de enero de 2020, el Tribunal local emitió la sentencia en el sentido de confirmar la Convocatoria.

6. Juicios federales. Inconformes con la resolución del Tribunal local, el 30 de enero siguiente diversos actores presentaron sendas demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC).

7. Sentencia impugnada. El 5 de marzo de 2019, la Sala Regional Ciudad de México dictó la sentencia en el sentido de revocar la resolución del Tribunal local y, en plenitud de jurisdicción, invalidar parcialmente la Convocatoria Única para la Elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y la Consulta de Presupuesto Participativo 2020-2021 respecto de las unidades territoriales que corresponden a pueblos y barrios originarios.

8. Recursos de reconsideración (REC). En contra de la sentencia anterior, del 7 al 12 de marzo de 2020 Salvador Méndez Romero y otros interpusieron sendos recursos de reconsideración.

9. Turno. El mismo día de su recepción en la Sala Superior, la Presidencia de este órgano jurisdiccional determinó integrar los expedientes respectivos y turnarlos a la ponencia a cargo de la magistrada Janine M. Otálora Malassis, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

10. Terceros interesados. El 11 y 12 de marzo de la presente anualidad, diversos ciudadanos y el Congreso de la Ciudad de México presentaron escritos a efectos de comparecer con la calidad de terceros interesados en los recursos de reconsideración SUP-REC-35/2020 y SUP-REC-37/2020.

11. *Amicus curiae*. En la misma fecha, Mario Ortega Olivares y Martha A. Olivares Díaz, como integrantes de la sociedad civil dedicados a la academia, presentaron *amicus curiae*.

12. Engrose por rechazo del proyecto por la mayoría. En la sesión pública del 13 de marzo de 2020, el proyecto de sentencia presentado por la magistrada Janine M. Otálora Malassis, en el sentido de revocar la sentencia del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, fue rechazado por una mayoría de 5 votos. La magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso elaboró el engrose.

De los antecedentes antes listados, se desprende que tres meses después de entrada en vigor la nueva Ley de Participación Ciudadana, en noviembre de 2019 el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México emitió el acuerdo IECM/ACU-CG-079/2019 por el cual aprobó la Convocatoria Única para la Elección de Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y la Consulta de Presupuesto Participativo 2020-2021 (IECM, 2019).

La Convocatoria Única del IECM para integrar las comisiones de participación comunitaria fue impugnada ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Las partes actoras, quienes se autoadscribieron como integrantes de los pueblos originarios de Ciudad de México, presentaron 13 demandas de JDC, así como de la Ley de Participación Ciudadana, pues consideraron que el Congreso local omitió realizar una consulta previa a los pueblos originarios antes de la aprobación de

la mencionada ley, lo que resultaba contrario a sus derechos a la libre determinación, a la autonomía y al autogobierno.

Los agravios presentados se dieron en torno al tema de la regulación de las comisiones de participación comunitaria y el presupuesto participativo. La parte actora señaló que la regulación de estas figuras les causa perjuicio, ya que:

- 1) Desconocen el derecho que tienen para designar, diseñar o determinar la estructura interna de sus órganos de representación, así como sus funciones y facultades.
- 2) Desconocen los sistemas normativos internos y sus métodos de elección, esto porque se impone la forma de elección de estas comisiones.
- 3) Desconocen el hecho de que los pueblos ya cuentan con órganos de representación política y ciudadana, por lo que indican que las comisiones podrían significar una estructura ya existente.
- 4) Aseveran que la Ley de Participación es contraria al principio de no regresividad reconocido en la Constitución federal, debido a que la Ley de Participación abrogada, además de reconocer a algunos pueblos de Ciudad de México, establecía la obligación de que ciertos comités ciudadanos —como consejos de los pueblos— debían coordinarse con la autoridad tradicional de cada comunidad, circunstancia que no se contempló en la nueva legislación.
- 5) Los artículos respecto a los mecanismos y procedimientos para consultar, aprobar, determinar y fiscalizar el presupuesto participativo, así como todos los relacionados con los comités de Ejecución y Vigilancia, resultan contrarios a los derechos de los pueblos y barrios originarios, pues se impone una forma de toma de decisiones sin haber mediado un proceso de consulta previa con estos, con el fin de que se determinaran los mecanismos, los procedimientos y las reglas atendiendo los sistemas normativos internos de cada pueblo.

El Tribunal Electoral de la Ciudad de México, en la sentencia TECD-MX-JLDC-1383/2019 y acumulados (TECM, 2019), confirmó la Convocatoria Única del Instituto Electoral de la Ciudad de México, pues consideró que el agravio resultaba inatendible por dicha instancia, to-

da vez que el TEEM no podía realizar un control abstracto de constitucionalidad, ya que dicho control está conferido en el ámbito local a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

Además de lo anterior, la sentencia señaló que la figura de comisiones de participación comunitaria es una autoridad de representación general, que no trastocaba los sistemas normativos, ya que la existencia dichas comisiones no configuraba la eliminación o modificación de alguna autoridad tradicional de dichos pueblos y barrios, pues se trataba de autoridades con una naturaleza y funciones distintas, que pueden cohabitar en el orden normativo local aplicable (TEEM, 2019).

Inconformes con la resolución, el 20 de enero de 2020 diversos actores presentaron sendos JDC ante la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF.

Los tres agravios considerados fueron los siguientes:

- 1) El tribunal responsable no aplicó una perspectiva intercultural, pues el hecho de que la Convocatoria y la elección de las comisiones estuvieran dirigidas a toda la ciudadanía por igual implica la vulneración.
- 2) El tribunal responsable partió de una premisa equivocada al afirmar que las comisiones no afectan las funciones de las autoridades tradicionales, pues en términos de las atribuciones previstas en el artículo 84 de la Ley de Participación Ciudadana, estas últimas significan una representación paralela.
- 3) La resolución impugnada atentó contra el principio de progresividad.

En marzo del mismo año, la Sala Regional Ciudad de México resolvió revocar la sentencia del Tribunal Electoral local (SCM-JDC-22/2020 y acumulados) e invalidar parcialmente la Convocatoria Única para la Elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y la Consulta de Presupuesto Participativo 2020-2021 respecto de las unidades territoriales que corresponden a los pueblos y barrios originarios, emitida por el Instituto Electoral local (Sala Regional Ciudad de México, 2020).

Lo anterior, al considerar la Sala Regional que los términos establecidos en la Convocatoria vulneraron los derechos de autonomía y au-

togobierno, así como la libre determinación de los pueblos y barrios originarios de Ciudad de México.

La Sala Regional Ciudad de México hizo un relevante análisis comparativo de las atribuciones, tanto de las comisiones como de las autoridades tradicionales, e identificó que ambas comparten las soluciones a problemas comunitarios; la participación en consultas; la elaboración de proyectos y la definición de prioridades de desarrollo; la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas, y la administración de espacios comunitarios, entre otras, lo que da cuenta del análisis exhaustivo y con perspectiva intercultural que realiza dicha instancia jurisdiccional.

En la sentencia, ordenó al Consejo General del Instituto Electoral local:

- 1) Cancelar la jornada relativa a la elección de las comisiones, así como la celebración de la consulta, en sus dos modalidades, en las unidades territoriales que corresponden a los pueblos y barrios originarios de Ciudad de México.
- 2) Verificar, conforme a la información que obre en poder de la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del Gobierno de la Ciudad de México o, en su caso, de la que pueda allegarse el organismo público local electoral directamente en los pueblos y barrios de esta ciudad, y la que estime pertinente, cuáles son las autoridades tradicionales representativas en cada uno de ellos.
- 3) Establecer contacto con cada una de las autoridades tradicionales representativas de los mismos, a efectos de determinar conjuntamente con ellas:
 - a) La nueva fecha en que se llevará a cabo la consulta para definir el destino del presupuesto participativo asignado.
 - b) La modalidad de participación.
 - c) La forma de presentar proyectos garantizando el pleno respeto de sus formas de organización.
 - d) Las características del órgano representativo de la población que habite cada unidad territorial correspondiente a algún pueblo o barrio originario y su forma de designación o elección. En dicha tarea deberá contar —en caso de que así lo soli-

- cite el pueblo o barrio originario de que se trate— con el apoyo de la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del Gobierno de la Ciudad de México.
- 4) Posteriormente, deberá emitir las convocatorias respectivas a efectos de que en las unidades territoriales que ocupan los pueblos y barrios originarios se lleve a cabo la consulta antes referida, para lo cual previamente realizará las gestiones necesarias con las correspondientes autoridades de Ciudad de México, a fin de que pueda disponerse de los recursos que ya hubieran sido asignados o estén por asignarse a dicho propósito para los ejercicios fiscales de 2020 y de 2021, de manera que puedan ser utilizados para los fines establecidos una vez que las personas habitantes de los mismos determinen lo conducente en el ejercicio de sus derechos a la autonomía y a la libre determinación.

El 6 de marzo de 2020, el Instituto Electoral local aprobó el acuerdo IECM/ACU/CG/028/2020, mediante el cual da cumplimiento a la resolución de la Sala Regional Ciudad de México y canceló la jornada electiva única en sus dos modalidades (vía remota y presencial), en las unidades territoriales que corresponden a los pueblos y barrios originarios de la ciudad. Lo anterior, con base en el Marco Geográfico de Participación Ciudadana 2019 de las 1,815 unidades territoriales aprobadas; los efectos de la cancelación se restringen a las 48 que coinciden con pueblos y barrios originarios. Asimismo, se instruyó a los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Electoral local para dar cumplimiento al resto de las acciones ordenadas por la Sala Regional Ciudad de México (IECM, 2020).

Recapitulando, la determinación de la Sala Regional fue cancelar la Convocatoria respecto a la totalidad de los pueblos y barrios originarios, a efectos de que se llevaran a cabo diversos actos tendientes a identificar qué unidades territoriales se caracterizan por dicha condición originaria; consultarlos respecto a las formas en que deben ser electas sus autoridades de participación ciudadana, y la manera en que deben presentarse y exponerse los proyectos a realizar con el ejercicio del presupuesto participativo que les corresponda. Ello, a partir de que la anterior Ley de Participación Ciudadana reconoció un derecho a favor de los pueblos y barrios originarios de la ciudad, por lo que,

a su consideración, a pesar de que la nueva ley sustituyó los comités vecinales por las comisiones, la Convocatoria debía armonizar tal circunstancia a efectos de evitar un retroceso en el derecho reconocido en la normativa previamente existente.

El análisis de la sentencia se concentró en dos aspectos fundamentales:

- 1) La prevalencia de las comisiones de participación ciudadana sobre las autoridades tradicionales de los pueblos y barrios originarios, previstas en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. Lo anterior, en cumplimiento de las constituciones local y federal, así como de los tratados internacionales, en relación con los derechos a la libre determinación, al autogobierno y a la consulta previa.
- 2) La Consulta de Presupuesto Participativo 2020-2021.

Ante las instancias primigenias, la pretensión original de las partes actoras era revocar la Convocatoria Única para la Elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020, emitida por el Instituto Electoral de la Ciudad de México, y la Consulta de Presupuesto Participativo 2020-2021. En los REC presentados ante la Sala Superior del TEPJF, la pretensión general se tornó distinta a la original. Ahora las partes actoras buscaron revocar la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México, a efectos de que las unidades territoriales correspondientes a los pueblos y barrios originarios puedan participar en la jornada relativa a la elección de las comisiones de participación comunitaria y la celebración de la consulta de presupuesto participativo.

La variación de la litis, en estos casos ante la última instancia, fue válida y surgió como consecuencia del avance en el tiempo, así como de las determinaciones de la autoridad administrativa electoral, a partir de los efectos de las sentencias de las instancias jurisdiccionales, local y federal. Lo anterior, si se toma en consideración que la Sala Regional Ciudad de México implícitamente inaplicó la Ley de Participación Ciudadana por considerar que contraviene la Constitución federal, la Constitución local y los tratados internacionales, lo cual reflejó también de manera implícita un control de constitucionalidad y convencionalidad. Se inaplicó la forma en que se elegirán los integran-

tes de las comisiones de participación comunitaria y se someterán a consideración los proyectos para consulta ciudadana del presupuesto participativo, mecanismos reconocidos en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

Vale la pena retomar la síntesis de agravios que la sentencia de la Sala Superior sistematizó:

i. La Sala Ciudad de México, de manera indebida, parte de la premisa de que las funciones de las Comisiones de Participación Comunitaria y las que tienen las autoridades tradicionales de los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México son iguales. Por lo que, erróneamente se concluye que, de subsistir la elección de las Comisiones conforme a la Convocatoria, se impediría a las autoridades tradicionales ejercer sus atribuciones de acuerdo con su cosmovisión.

ii. El recurrente afirma que, las Comisiones de Participación Comunitaria y las autoridades tradicionales son figuras distintas, con funciones diversas. Por lo cual, ambos órganos pueden coexistir en la misma unidad territorial y el ejercicio de sus funciones no es mutuamente excluyente.

iii. Señala que, no existe una afectación a los pueblos y barrios originarios, porque la Ley busca la participación activa de toda la ciudadanía.

iv. La inaplicación de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México impide el ejercicio del sufragio tanto activo como pasivo, violentando el principio de igualdad plasmado en la Constitución federal, ya que se determinó la limitación del acceso de un derecho ciudadano generalizado, por el ejercicio de una minoría por su origen o autodeterminación, restringiendo el acceso a la representación de su colonia, pueblo o barrio por una indebida interpretación de la norma.

v. Como refirió el Tribunal local, las Comisiones de Participación Comunitaria son una figura aplicable a toda la ciudadanía que tutela la igualdad en el ejercicio de los derechos.

vi. Aplicar a rajatabla y sin distinción a todos los ciudadanos que habitan un pueblo o barrio originario, un modelo de representación de autoridad tradicional, resulta aún más discriminatorio, es decir, conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de sus miembros. La norma inaplicada por la Sala Ciudad de México prevé un modelo en el que el universo de la población no se sienta excluido ni vulnerado en sus derechos.

vii. La sentencia del Tribunal local fue recurrida el 30 de enero de 2020, siendo que, hasta el cinco de marzo siguiente, la Sala Ciudad de México ordenó cancelar en las unidades territoriales correspondiente a la totalidad de los pueblos y barrios originarios la Convocatoria, esto es, 10 días antes de la jornada electiva, lo cual

vulnera la certeza del proceso de participación ciudadana, cambiando las reglas y desincentiva la participación futura.

viii. Se precisa que, la Sala Ciudad de México basa toda su determinación en la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas residentes en la Ciudad, norma que entró en vigor durante la sustanciación de los juicios, es decir, de manera posterior a los 90 días que marca la Constitución federal para la realización de modificaciones fundamentales.

ix. La autoadscripción no resulta suficiente para acreditar el interés legítimo para promover un juicio de trascendencia tal que cause una afectación generalizada, ya que la Sala Ciudad de México debió comprobar la existencia o el registro de los pueblos o barrios originarios a los que dicen pertenecer los promoventes.

x. De manera indebida, la sentencia recurrida da efectos generales que rebasan el ámbito territorial de las colonia y pueblos originarios de los demandantes, ya que desde su perspectiva, sólo debía pronunciarse sobre las elecciones de Comisiones de Participación y Presupuesto Participativo respecto a las localidades de los demandantes y no extender la cancelación de la jornada electiva a todas las unidades territoriales que corresponden a la totalidad de pueblos y barrios originarios. Aunado a que, no se especifica cuáles unidades territoriales son canceladas.

Candidatas y candidatos a integrantes de la Comisión de Participación Comunitaria, en sus respectivas unidades territoriales, las que coinciden con pueblos y barrios originarios.

i. Señalan que la Sala Ciudad de México excedió el ejercicio de sus facultades al hacer nugatorio el régimen jurídico que establece la Ley de Participación Ciudadana, lo cual vulnera su derecho político a ser votados para integrar las Comisiones de Participación Comunitaria.

ii. Estiman que la resolución impugnada aplicó el principio de interculturalidad sin tomar en consideración que éste implica el reconocimiento de las culturas en un plano de igualdad.

iii. La interpretación que realizó la Sala Ciudad de México tuvo como consecuencia, a su juicio, que sólo se garantizaran los derechos de los pueblos y barrios indígenas, sin ponderar los derechos de otros segmentos de la población que concurren en las demarcaciones territoriales.

iv. Consideran que la resolución impugnada es contraria al deber de fundar y motivar establecido en el artículo 16 de la Constitución federal debido a que la Sala Ciudad de México contrastó la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad, con la Ley de Participación Ciudadana. La comparación realizada era innecesaria, de acuerdo con los recurrentes, pues ésta se limitó al análisis de una posible invasión de competencias que pudiese resultar entre las autoridades tradiciones de cada pueblo y las Comisiones de Participación Comunitaria. Lo que

estiman innecesario pues el conflicto planteado no era de naturaleza competencial.

v. Estiman que el fallo impugnado resulta regresivo para la protección de los derechos humanos, pues la decisión de cancelar las votaciones en las unidades territoriales donde se encuentran los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México omitió tomar en consideración las circunstancias fácticas y jurídicas. Lo anterior, toda vez que la Sala Ciudad de México no consideró que las Comisiones de Participación Comunitaria no excluyen a las habitantes de los pueblos y barrios originarios, sino que estos son la nueva figura que sustituye a los Consejos de los Pueblos y a los Comités de Ciudadanos que quedaron abrogados con la emisión de la Ley de Participación Ciudadana.

vi. Sostienen que la resolución controvertida es contraria al artículo 1o constitucional y al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ya que el Instituto Electoral local no estaba obligado a ordenar una consulta previa a la emisión de la Convocatoria. En ese sentido, argumentan que, si el mencionado Instituto hubiese realizado una consulta previa, hubiese significado que una autoridad administrativa inaplicara la normatividad local. Lo que sería contrario a lo establecido en la Constitución federal, que confieren la facultad de inaplicar normas exclusivamente a las autoridades jurisdiccionales.

Personas originarias de los catorce pueblos de Xochimilco, así como 248 candidatas y candidatos a las Comisiones de Participación Comunitaria.

i. La Sala Ciudad de México contravino su derecho de audiencia, toda vez que no fueron emplazados al juicio cuya sentencia recurren. Al respecto, afirman que, como personas indígenas integrantes de los catorce pueblos originarios de Xochimilco, aceptaron tácitamente la Convocatoria Única para participar en los procesos correspondientes.

ii. Quienes se ostentan como candidatos, señalan que la decisión combatida afecta su derecho a ser votados para integrar las Comisiones de Participación Comunitaria. Aducen que, en su calidad de candidatas y candidatos, habían desplegado trabajo, organización y actos tendientes a promocionar su postulación y que todas estas acciones quedaron afectadas por la cancelación de la Convocatoria.

iii. Señalan que la resolución de la Sala Ciudad de México les priva del derecho adquirido de ocupar una candidatura y contender para un espacio en la Comisión de Participación Comunitaria, sin que para ello se haya respetado su garantía de audiencia ni las formalidades esenciales del procedimiento.

iv. Aducen que, la Sala Ciudad de México interpretó de forma incorrecta los fines de la Comisión de Participación Ciudadana, pues estos son diferentes a aquellos correspondientes a las autoridades tradicionales de los pueblos de Xochimilco.

v. Quienes presentaron proyectos de presupuesto participativo señalan que se violentan sus derechos adquiridos a participar en el proceso correspondiente sin que para ello se atendiera a su derecho de audiencia y a las formalidades del proceso. Ello pues señalan que ya habían obtenido un dictamen positivo para que su propuesta fuese consultada y votada, además de que habían realizado actividades tendientes a obtener el voto a favor de sus proyectos.

Habitante del Pueblo de San Agustín de las Cuevas, hoy Tlalpan Centro, y otros Integrantes del Consejo del Pueblo de Cuauhtepec.

i. No se incluyó al Pueblo al que pertenece en el listado de pueblos y barrios originarios respecto de los cuales se canceló la Convocatoria.

ii. La cancelación afectaría todos los trabajos realizados de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana, retrasando con ello el ejercicio del presupuesto participativo para la realización de los proyectos de obras en beneficio de su comunidad.

iii. La naturaleza del asunto requería que se ponderara de manera razonable la forma en la que debe tener aplicación una perspectiva de interculturalidad a efecto de salvaguardar los derechos de participación política de los derechos de los pueblos y comunidades originarias.

iv. A diferencia de lo resuelto por la Sala Regional, no se está ante un esquema excluyente o que desplace los derechos de los pueblos y barrios originarios, puesto que, en la ley de la materia se hace un reconocimiento expreso para que dichos pueblos y barrios puedan participar activamente en los procesos que de forma general se establecen para toda la ciudadanía.

v. Asimismo, señalan que la limitación de los efectos de la sentencia a los cuarenta y ocho pueblos que contemplaba la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal —ahora abrogada— omitió tutelar los derechos de aquellos que se autoadscriben como parte de un pueblo originario, a pesar de que la expansión urbana les haya hecho perder algunas características para ser identificados con esa calidad.

Sentido de la sentencia de la Sala Superior

La sentencia confirmó la conclusión a la que arribó la Sala Regional Ciudad de México y consideró que, efectivamente, se suprimieron los consejos de los pueblos y fueron sustituidos por las comisiones de participación comunitaria, que concentran colonias, unidades habitacionales, pueblos y barrios originarios, lo cual supone una asimilación o integración forzada que vulnera sus derechos como grupo vulnerable.

Lo anterior viola el principio de progresividad en la participación de los pueblos y barrios originarios, ya que se les invisibiliza y, con ello, al artículo 2 de la CPEUM.

En consecuencia, la Sala Superior declaró infundados los agravios tendientes a que prevalezca la figura de las comisiones de participación comunitaria en aquellas demarcaciones o unidades territoriales donde se encuentran los pueblos o barrios originarios, ya que la supresión de los consejos de los pueblos constituye una violación al principio constitucional de progresividad en su vertiente de no regresión.

La Sala inaplicó la fracción XXVI del artículo 2 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, en la porción normativa “pueblos y barrios originarios”, de manera que su redacción se lea “XXVI. Unidad Territorial: Las Colonias, Unidades Habitacionales que establezca el Instituto Electoral”.

Ello tendría como efecto, por una parte, que las comisiones de participación comunitaria siguieran rigiendo para aquellas demarcaciones distintas de los pueblos y barrios originarios, garantizando así que quienes no se encuentren comprendidos en estos últimos puedan ejercer sus derechos de participación política de manera plena, conforme a las reglas establecidas en la ley vigente.

Por su parte, los pueblos y barrios originarios continuarían rigiéndose mediante el órgano representativo que actualmente se encuentra reconocido ante el IECM: el consejo de los pueblos.

En cuanto al tema de la consulta del presupuesto participativo, la Sala Superior consideró que debe armonizarse ese instrumento de participación ciudadana con el derecho que tienen los pueblos y barrios originarios para administrar directamente sus recursos, toda vez que el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas al autogobierno incluye la administración directa de los recursos que le corresponden, a fin de que se les garantice la existencia, dignidad, bienestar de sus integrantes y desarrollo integral, así como su identidad cultural.

La Sala Superior ha reconocido el derecho de administrar directamente los recursos a las agencias municipales regidas por sistemas normativos, pero los pueblos y barrios originarios de Ciudad de México gozan de la misma naturaleza que los pueblos y las comunidades indígenas. Esto, porque tanto la Constitución local como la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México reconocen como sujetos de dere-

chos de pueblos indígenas a los pueblos y barrios originarios de esta ciudad. Entonces, ese derecho de administrar directamente sus recursos debe reconocerse también para los pueblos y barrios originarios.

Como consecuencia, la Sala Superior, al igual que la Sala Regional Ciudad de México, ordenó al Instituto Electoral local que se ponga en contacto con las autoridades de las unidades territoriales que correspondan a los pueblos y barrios originarios, así como con las comunidades indígenas residentes, a efectos de que, conforme a su normativa interna, determinen los proyectos en que, a su consideración, debe aplicarse el presupuesto participativo en la parte que les concierne, en los términos que regulen las leyes e instrumentos jurídicos y gubernamentales aplicables a tales fines. Asimismo, deberán indicar a la alcaldía que pertenezcan la decisión de sus órganos tradicionales internos acerca de la aplicación del presupuesto en los proyectos que defina cada uno de ellos, correspondiendo a la alcaldía la ejecución de los programas.

Los pueblos y barrios originarios de Ciudad de México, por conducto de sus autoridades tradicionales de representación, solamente tendrían la posibilidad de determinar —conforme a sus a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales— los planes y programas en los que se aplicarán los recursos del presupuesto participativo, mas no disponer de forma directa de este, toda vez que la Ley de Participación Ciudadana solo les reconoce el carácter de beneficiarios en la aplicación de dicho presupuesto.

Efectos de la sentencia de la Sala Superior

Se confirmaron los primeros dos resolutivos de la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México:

1. Cancelar la jornada relativa a la elección de las Comisiones y la celebración de la Consulta, en sus dos modalidades, en las Unidades Territoriales que corresponden a pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México.
2. Verificar, conforme a la información que obre en poder de la Secretaria de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del Gobierno de la Ciudad de México o, en su caso, de la que pueda allegarse el Organismo Público Local Electoral directamente en los pueblos y barrios de la ciudad y la que estime pertinente,

cuáles son las autoridades tradicionales representativas en cada uno de ellos.

3. Modifica la sentencia Sala Regional CDMX, para quedar como sigue: Establecer contacto con cada una de las autoridades tradicionales representativas de los pueblos y barrios originarios, a fin de que determinen los proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y, en general, cualquier mejora para sus comunidades, en los que se ejercerá el recurso del Presupuesto Participativo que les corresponda. En este sentido, para garantizar el ejercicio de sus derechos de autonomía y libre determinación, los pueblos y barrios originarios determinarán los planes y programas que corresponda, conforme a sus normas, reglas y procedimientos tradicionales, dentro de los noventa días siguientes a que se notifique la presente, y comunicarlo a la Alcaldía, para los efectos previstos en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

La sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, si bien modificó la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México, en esencia, ratificó la inconstitucionalidad, pero inaplicó la fracción XXVI del artículo 2 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, en la porción normativa “pueblos y barrios originarios”, de manera que su redacción se lea “XXVI. Unidad Territorial: Las Colonias, Unidades Habitacionales que establezca el Instituto Electoral”.

Asimismo, la Sala Superior confirmó el mandato de la Sala Regional a la autoridad administrativa electoral de identificar cuáles son las autoridades tradicionales representativas de los pueblos y barrios originarios así como de las comunidades indígenas residentes. Finalmente, la Sala Superior estableció un término de 90 días para que los pueblos y barrios originarios determinaran los planes y programas que correspondan, conforme a sus normas, reglas y procedimientos tradicionales. Ambas decisiones pueden considerarse un acierto, ya que defienden los derechos de autodeterminación de los pueblos y barrios de Ciudad de México.

No obstante, si bien la Sala Superior favoreció el reconocimiento de los derechos a la libre determinación, autogobierno y consulta previa para pueblos y barrios originarios, así como para comunidades residentes en Ciudad de México, lo cierto es que no tomó en cuenta la afectación inmediata por los efectos de su sentencia.

Esto mismo sucedió con el tiempo que tomó la Sala Regional para resolver el asunto, tomando en cuenta que el IECM contaba tan solo con algunos días para la organización de la elección de las comisiones de participación comunitaria, así como para la consulta de presupuesto participativo, en un total de 1,815 unidades territoriales, en las cuales estaban contemplados los 48 pueblos y barrios originarios.

En aras de tutelar los derechos de las personas pertenecientes a los pueblos y barrios originarios, lo cual es constitucional y convencionalmente obligatorio, se les dejó fuera y, con ello, se afectaron sus derechos de participación y representación política en los ejercicios inmediatos en cuanto a la postulación y participación con candidaturas originarias, así como en la definición de los programas y proyectos que se deben apoyar en sus demarcaciones, a partir de los ejercicios de presupuesto participativo.

El voto particular que se agregó a la sentencia hizo una propuesta modulada, que sin duda era viable en el sentido de que se considerara lo avanzado de las fases del proceso de las consultas de los presupuestos participativos, y se les reconocieran los proyectos y las propuestas de los pueblos y barrios originarios. La afectación, sin duda, sería menor pero insuficiente para garantizar el ejercicio pleno de los derechos afectados.

El problema, que desde una perspectiva personal es grave, tiene su origen en la ausencia de trabajo ordenado, sistemático, previo y oportuno que debieron realizar las autoridades de Ciudad de México. En principio, se consulta a las personas de los pueblos y barrios originarios, así como de las comunidades indígenas residentes; después, se identifican las autoridades tradicionales que ellas reconocen; se clasifican las formas de designación o elección de sus autoridades; se elaboran y validan los catálogos, y, finalmente, se convoca a las consultas y elecciones.

Proceder en el sentido opuesto siempre vulnerará los derechos humanos de las personas pertenecientes a los pueblos y barrios originarios.

Los agravios que se plantearon ante la Sala Superior perfilaron el interés de las partes actoras de participar en las elecciones de las comisiones de participación comunitaria y en los ejercicios de presupuesto participativo. Si esos fueran los espacios en que consideran estar re-

presentados, no debe excluirseles; pero eso lo determinan sus autoridades tradicionales reconocidas por ellas y ellos mismos.

Respeto a la autonomía y libre determinación, una asignatura pendiente en Ciudad de México

Una Ley de Participación Ciudadana que no reconoce la autonomía y libre determinación de las poblaciones indígenas

En 2019 se publicó en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* la Ley de Participación Ciudadana, en la que se contempla la figura de comisiones de participación comunitaria; no obstante, dicha autoridad asume o asimila a los sistemas normativos reconocidos por los pueblos y barrios de la ciudad. Por ello, su eliminación representa un atentado contra las formas de organización que sí están reconocidas por la población en dichos espacios.

Si bien, como se mencionó anteriormente, en la Constitución Política de la Ciudad de México aprobada en 2017 y en la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas en la Ciudad de México de 2018 se reconoce la composición plurilingüe, pluriétnica y pluricultural, esto no pasa con la Ley de Participación Ciudadana, que mantiene estándares uniformes acerca de la participación ciudadana sin respetar la autonomía y libre determinación de las comunidades indígenas, impone estructuras paralelas a los sistemas normativos y desconoce figuras de leyes anteriores, como el consejo de los pueblos que se establecía en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Una Ley de Participación Ciudadana acorde con lo establecido en la Constitución Política de la Ciudad de México debe hacer referencia a las instituciones reconocidas en los pueblos y barrios; incluso debería mandar al Instituto Electoral local a realizar, previamente a cualquier convocatoria a ejercicio de participación ciudadana o democrático alguno, un catálogo como el que existe en Oaxaca, en el que por medio de la consulta a los pueblos y barrios se identifican las autoridades que las personas pertenecientes a ellos reconocen.

Este tipo de catálogos es importante porque permite conocer no solo las normas indígenas, sino el conjunto del sistema que incluye principios, autoridades, instituciones, procedimientos y formas de resolver controversias de las comunidades indígenas (Meixueiro y Vázquez, en prensa). Por ejemplo, el catálogo elaborado por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca contempla los siguientes elementos:

- I.- La duración en el cargo de las autoridades reconocidas en los sistemas normativos indígenas;
- II.- El procedimiento de elección de sus autoridades, identificando de manera clara la forma en que se realiza la votación en la asamblea general comunitaria;
- III.- Fecha y lugar en que se pretenda realizar la elección;
- IV.- Los requisitos de elegibilidad para ocupar los cargos a elegir y los requisitos para la participación ciudadana;
- V.- Las instituciones comunitarias que intervienen para conducir el proceso de elección;
- VI.- Los principios generales y valores colectivos en que se fundamenta su sistema normativo indígena, o en su caso, la documentación de las tres últimas elecciones; y
- VII.- De haberse presentado disenso en la elección anterior, respecto a alguno de los puntos señalados en los incisos anteriores, señalar las nuevas reglas consensadas para la elección.

De elaborarse un catálogo similar al de Oaxaca, en Ciudad de México se tendría la posibilidad de conocer las estructuras e instituciones que se reconocen en los pueblos y barrios, lo que también facilita el diálogo con las comunidades y su reconocimiento y estudio como estructuras complejas de organización comunitaria.

Además de ello, es muy importante no perder de vista que, previamente a la entrada en vigor de la Ley de Participación Ciudadana, la dinámica de la representación vecinal y comunitaria en los pueblos y barrios originarios de la ciudad estaba diferenciada. En las colonias se elegían comités de vecinos y vecinas, y en los pueblos y barrios, un consejo del pueblo; dada la característica particular de la existencia de una autoridad tradicional que obedecía a su dinámica interna, el reconocimiento de estos derechos no puede ser reversible.

La Constitución local reconoce los derechos a la libre determinación, a ser considerados como sujetos colectivos de derecho público, a

la libre asociación, a la autonomía en cuanto a sus formas de organización, así como al reconocimiento de sus autoridades tradicionales elegidas de conformidad con sus sistemas normativos, las cuales cuentan con legitimidad; estos mandatos deben considerarse por todas las instituciones de Ciudad de México.

Ahora bien, es necesario que, en un análisis de casos que contemplen derechos de personas indígenas, las y los juzgadores dejen de ver una sociedad homogénea que debe tener las mismas reglas, en este caso de participación ciudadana, porque ello atenta contra el reconocimiento de poblaciones históricamente discriminadas por diferentes condiciones, en principio al negárseles el pleno derecho de elegir sus propias instituciones para tomar decisiones.

Se debe considerar la concepción de igualdad desde autores como Luigi Ferrajoli, quien señala que si bien las personas son diferentes, no son desiguales, ya que tienen igual valor y dignidad. La igualdad tiene la finalidad de proteger y valorizar las diferencias y de eliminar, o cuando menos reducir, las desigualdades. La igualdad formal se garantiza mediante la atribución a todas y todos de los derechos de libertad, en tanto que la igualdad sustancial se garantiza por medio de los derechos sociales; esto deriva en un modelo normativo integrado de igualdad, formal y sustancial, fundado sobre la igual dignidad de las diferencias y, al mismo tiempo, sobre la eliminación de las discriminaciones y de las desigualdades (Ferrajoli, 2010).

Acercarse a los pueblos y barrios

Es fundamental que las consultas que el Instituto Electoral de la Ciudad de México realice a los pueblos y barrios sean el sustento obligado para la elección de las comisiones, para que estas sean designadas de acuerdo con sus usos y costumbres.

El IECM debe tomar en consideración la existencia de una dinámica de representación vecinal y comunitaria, así como de administración interna en los pueblos y barrios originarios. Si bien este mecanismo no se previó expresamente en la Ley de Participación, la autoridad administrativa, por mandato judicial, se encuentra ya obligada al reconocimiento de autoridades tradicionales encargadas de regular las formas de organización interna de quienes habitan en esas comunidades, cuyo

sustento constitucional y convencional está previamente reconocido en Ciudad de México.

Para la realización de consultas existen diferentes instrumentos nacionales e internacionales que se deben considerar para poder garantizar la participación plena, informada y real de las comunidades indígenas; en el caso de Ciudad de México, de los pueblos y barrios reconocidos.

Recomendaciones

1. El Catálogo de Pueblos y Barrios de la Ciudad de México deberá identificar los elementos más importantes de los sistemas normativos y que deben ser considerados en la toma de decisiones y espacios de participación por todas las instituciones.

2. Se debe fomentar el diálogo entre las instituciones electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, y los pueblos y barrios de Ciudad de México, lo cual implica intercambiar información y escuchar la perspectiva de las comunidades y pueblos, así como la formación de espacios conjuntos de reflexión.

3. Se propone insistir en las reformas correspondientes a la Ley de Participación para que considere la participación de barrios y comunidades en términos de las propias instituciones que reconocen como legítimas.

4. Se debe evitar la creación de instituciones paralelas a los sistemas normativos, ya que estas solamente debilitan a los ya reconocidos jurídicamente y que son aceptados por parte de las comunidades.

5. La Sala Superior ha reconocido en otras sentencias el derecho de las agencias municipales de comunidades indígenas a administrar directamente los recursos; los pueblos y barrios originarios de Ciudad de México gozan de la misma naturaleza, ya que tanto la Constitución local como la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México las reconocen como sujetos de derechos de pueblos indígenas. Entonces, el derecho de administrar de forma directa sus recursos debe reconocerse también para los pueblos y barrios originarios.

6. Si bien la Sala Superior favoreció el reconocimiento de los derechos a la libre determinación, al autogobierno y a la consulta previa para pueblos y barrios originarios, así como para las comunidades residentes en Ciudad de México, lo cierto es que no toma en cuenta la afectación inmediata por los efectos de su sentencia, por lo que es necesario hacer valoraciones acerca de ello.

Fuentes consultadas

- Constitución Política de la Ciudad de México. (2020). Obtenida de http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf.
- Ferrajoli, L. (2010). El principio de igualdad y la diferencia de género. En J. Cruz y R. Vázquez, *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres* (págs. 15-26). México: SCJN.
- IECM. (2019). IECM/ACU-CG-079/2019. Obtenida de https://www.iecm.mx/www/_k/esdeley/IECM-ACU-CG-079-2019.pdf.
- . (2020). Acuerdo del Consejo General. IECM/ ACU-CG-028/2020. Obtenida de <http://portal.iedf.org.mx/SCMGPC2016/paginas/documentos/IECM-ACU-CG-028-2020.pdf>.
- Inegi. (2015). Encuesta Intercensal 2015. Obtenida el 17 de junio de 2020 de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf
- Jefatura de Gobierno. (2019). Instala el Gobierno de la Ciudad de México, la Comisión Interinstitucional de los pueblos originarios. Obtenida de <https://jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/instala-el-gobierno-de-la-ciudad-de-mexico-la-comision-interinstitucional-de-los-pueblos-originarios>.
- Meixueiro, G. y Vázquez, M. (En prensa). Qué son, cómo funcionan los sistemas normativos indígenas y por qué son tan diferentes al sistema de partidos políticos. En L. Valdés, *Sistemas comparados*. México: Siglo XXI.
- OIT. (1991). Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Obtenida de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—americas/—ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf.

Sala Regional Ciudad de México. (2020). SCM-JDC-22/2020. Obtenida de <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-0022-2020.pdf>.

TECM. (2019). TECDMX-JLDC1383/2019 y acumulados. Obtenida de <https://www.tecdmx.org.mx/wp-content/uploads/2020/01/VERSI%C3%93N-DEFINITIVA-SENTENCIA-TECDMX-JLDC-1383-2019-Y-ACUMULADOS.pdf>.

TEPJF. (2020). SUP-REC-35/2020 y acumulados. Obtenida de https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0035-2020.pdf.

Paridad y representación proporcional

Caso interpretación no neutral, en favor del género femenino, de las reglas de sustitución de una fórmula de diputaciones locales en caso de su ausencia definitiva en Guerrero

Paulo Abraham Ordaz Quintero*

1) Hechos

Dos ciudadanos hombres fueron postulados como fórmula de candidatos a diputados locales en el segundo lugar de la lista de representación proporcional del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en el proceso electoral local 2017-2018 para renovar el Congreso del Estado de Guerrero. Las fórmulas de candidaturas del primer y tercer lugar de la lista del PVEM eran mujeres.

Luego de la jornada electoral y de diversos juicios,¹ se determinó que al PVEM solo le correspondía una diputación de representación proporcional. La curul se le otorgó a la fórmula integrada por las candidatas mujeres del primer lugar de la lista de representación proporcional (como diputada propietaria y suplente, respectivamente). La fórmula de hombres del segundo lugar de la lista no formaría parte del Congreso local.

Sin embargo, posteriormente, ambas diputadas locales, propietaria y suplente, solicitaron licencia de su cargo por tiempo indefinido. Como tales licencias implicaban una ausencia definitiva de las diputadas, la Comisión Permanente del Congreso de Guerrero aplicó el artículo

* Secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

¹ En concreto, el recurso de reconsideración SUP-REC-1041/2018.

47, párrafo 1, fracción II, parte final, de la Constitución local, el cual señala que

la ausencia definitiva [...] de un Diputado de representación proporcional, será cubierta por el suplente de la fórmula. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista respectiva.

La Comisión Permanente del Congreso aplicó la disposición anterior de la forma que estimó apegada a derecho y, como consecuencia de ese ejercicio, le tomó protesta al candidato hombre ubicado en el segundo lugar de la lista de representación proporcional del PVEM.

Inconformes con ese resultado, distintas legisladoras integrantes del Congreso promovieron conjuntamente un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) federal, a fin de sostener que la decisión de la Comisión era contraria al principio de paridad género, pues el lugar ganado por una fórmula de mujeres se le estaba dando a un hombre.

La Sala Regional Ciudad de México resolvió el caso (SCM-JDC-66/2019) en el sentido de dejar sin efectos la toma de protesta al candidato hombre y ordenó la toma de protesta de la siguiente fórmula de candidaturas del género femenino de la lista de representación proporcional del PVEM; esto es, la fórmula de candidatas del tercer lugar de la lista.

Para ello, la Sala Regional tomó distintas decisiones relevantes. Primero, determinó que debía conocer directamente del caso por medio de la figura del salto de instancia (*per saltum*), que implicaba que las actoras no tenían que agotar un juicio ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

En segundo lugar, la Sala Regional señaló que las actoras tenían interés jurídico para demandar, pues, aunque el resultado del litigio no las beneficiaría de manera directa e individual, acudían en representación del género femenino, en defensa de los derechos de las mujeres, lo cual era acorde con la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En tercer lugar, la Sala Regional Ciudad de México estimó que el órgano legislativo responsable tenía el deber de implementar una acción

afirmativa, a fin de respetar el orden de prelación de la lista a partir de una óptica de género. Tal medida implicaba que la ausencia de una mujer legisladora debía ser cubierta necesariamente por otra mujer.

Inconforme con esas decisiones, el candidato del segundo lugar de la lista de representación proporcional —a quien ya habían tomado protesta como diputado local y, posteriormente, habían removido— promovió un recurso de reconsideración (REC). También la representación del PVEM promovió un REC con argumentos similares a los del JDC.

2) Planteamiento de la demanda

El ciudadano recurrente reclamó que no se justificaba el salto de instancia y que las actoras no tenían interés jurídico, pues no obtendrían un beneficio personal y directo con la sentencia.

Asimismo, el recurrente se inconformó, pues, desde su óptica, la Sala Regional demandada indebidamente implementó una acción afirmativa en beneficio de las mujeres, ya que:

- a) No ponderó adecuadamente la paridad de género frente a los derechos de autorganización de los partidos políticos y a ser votado.
- b) No se justificó debidamente la implementación de una acción afirmativa adicional, pues no se estableció de manera oportuna ni se motivó su necesidad ni se implementó a partir de un mecanismo aplicable de manera general a todos los partidos.
- c) No se probó que las candidatas que pidieron licencia lo hicieron derivado de algún contexto de discriminación en contra de la mujer.

3) Resolución de la Sala Superior

La Sala Superior conoció del caso y, en primer término, señaló que no serían objeto de estudio los planteamientos del recurrente relacionados con el salto de instancia y el interés jurídico, ya que dichos temas se consideran de mera legalidad y en el REC solo se analizan problemas de constitucionalidad.

Posteriormente, la Sala Superior explicó que la medida adoptada por la Sala Regional Ciudad de México no constituye la implementación de una acción afirmativa, sino una interpretación para hacer efectivas las acciones afirmativas preexistentes. Es decir, si bien era incorrecto indicar que la decisión de la Sala Regional constituía una acción afirmativa, esa circunstancia era insuficiente para revocar la sentencia impugnada, pues su conclusión era adecuada y se sostenía a partir de una interpretación del marco normativo aplicable que hiciera efectiva la paridad de género.

En la argumentación de la Sala Superior se retomó el contenido de distintas reglas legales que, en síntesis, hacen alusión a un deber general de garantizar la igualdad de oportunidades y la paridad de género en el acceso a cargos de elección popular.

Enseguida, se retomó la línea jurisprudencial en la que la Sala Superior ha sostenido que las reglas dispuestas para maximizar la posibilidad de que las mujeres accedan a los cargos de elección popular deben interpretarse y aplicarse procurando el mayor beneficio para las mujeres, aun cuando en su formulación las disposiciones normativas que incorporen un mandato de postulación paritaria, cuotas de género o cualquier otra medida no incorporen, de manera expresa, criterios interpretativos específicos.

Un nuevo pronunciamiento que la sentencia SUP-REC-60/2019 incorpora y supone un desarrollo de la línea jurisprudencial en la materia es el referente a que no solo las medidas afirmativas tienen que ser interpretadas en un sentido que procuren el mayor beneficio para las mujeres, sino todas aquellas normas que incidan en su aplicación y eficacia, como lo serían las disposiciones que aludían al procedimiento para cubrir las ausencias definitivas de los diputados y las diputadas locales en Guerrero.

De esa manera, la optimización del mandato de paridad de género vincula a todas las autoridades a llevar a cabo una interpretación no neutral de las normas jurídicas, a fin de dotarlas de eficacia y evitar sesgos o resultados que disminuyan sus efectos o refuercen los obstáculos y las dificultades que enfrentan las mujeres en el acceso a cargos de elección popular.

Los efectos y resultados de una lectura aparentemente neutral de las normas pueden perjudicar o excluir a las personas pertenecientes

a los grupos en desventaja y, a su vez, favorecer a los grupos dominantes. Para hacer frente a esa situación, la sentencia señala que las disposiciones aplicables deben ser interpretadas en términos no neutrales, a fin de que se empiece a hacer frente a la exclusión estructural que enfrentan las personas pertenecientes a grupos sociales en desventaja y, con ello, ir avanzando en la creación de estructuras de equidad.

De esa manera, en relación con el problema jurídico relativo a qué fórmula de candidaturas debía ser llamada a tomar protesta —si la del segundo lugar de la lista de representación proporcional que era de género masculino o la del tercer lugar que era de género femenino—, la Sala Superior señaló que si una posición por representación proporcional le correspondió a una fórmula de género femenino, como ocurría en el caso (la fórmula del primer lugar de la lista) y por alguna razón no es posible asignarla, entonces la asignación debe recaer en la siguiente fórmula del género femenino, de acuerdo con el orden de la lista. De lo contrario, se impediría alcanzar la finalidad perseguida, esto es, garantizar la efectiva incorporación de las mujeres a los cargos electivos.

La Sala Superior concluyó que era innecesario afirmar que se estaba implementado una acción afirmativa, cuando en realidad lo único que se hacía era llevar a cabo una interpretación no neutral de las reglas existentes, sin que fuera necesario realizar la ponderación exigida por el actor o probar un contexto de discriminación. La interpretación no neutral era adecuada y, en principio, suficiente por sí misma para evitar que en futuros casos se tomaran decisiones que obstaculizarían el objetivo perseguido por las reglas legales dispuestas para favorecer al género femenino, en casos similares.

De ahí que la Sala Superior dejara subsistente la decisión relativa a privar de eficacia la toma de protesta del candidato hombre, pero dejara insubsistente la orden dada por la Sala Regional Ciudad de México para que el Congreso del Estado de Guerrero implementara las medidas de no repetición establecidas en la sentencia regional.

Género y representación proporcional.

SUP-REC-60/2019

Arturo Espinosa Silis

El camino a la paridad en el Legislativo

El camino para lograr la postulación paritaria de candidaturas y, posteriormente, la integración paritaria en los órganos legislativos ha sido complejo, en especial, porque los actores políticos han mostrado una conducta permanente por buscar la manera de evitar las cuotas de género y las acciones afirmativas, por lo que los criterios jurisprudenciales son los que han marcado el camino y establecido la obligatoriedad para lograr, a punta de sentencias, la paridad en la conformación de los parlamentos.

En 2002 se implementaron las cuotas de género para la postulación de los partidos políticos; en ellas, se estableció que dichos institutos debían buscar la forma de lograr una postulación de 70 % de las candidaturas de un género y 30 % del otro, aunque no era obligatoria, sino más bien optativa. Así, en 2003, esta cuota fue capaz de generar 33 % de candidatas por ambos principios. Si bien las cifras parecían prometedoras, lo que en un comienzo produjo esperanzas terminó con bajas representaciones al tener como resultado que una de cada cinco legisladoras llegara a ocupar el cargo, es decir, solo 23 % de las postuladas.¹

¹ Alanis Figueroa, María del Carmen, “Evolución de la paridad: el caso mexicano”, sitio *Reformas políticas en América Latina*, consultable en <https://reformaspoliticas.org/reformas/genero-y-politica/maria-del-carmen-alanis-figueroa/evolucion-de-la-paridad-el-caso-mexicano/>.

Para las reformas constitucional de 2007 y legales de 2008, la cuota de género se incrementó de modo tal que la postulación fue de 60 % de un género y 40 % del otro, además de que se determinó la obligatoriedad en la postulación. Con esta nueva cuota, las mujeres alcanzaron 49 % de las candidaturas por el principio de representación proporcional y 31 % por el de mayoría relativa. De este universo, las mujeres resultaron electas en 29 % de las 500 curules de la Cámara de Diputados.²

Adicionalmente se estableció en la legislación electoral que, a efectos de las listas de representación proporcional —las cuales se conforman por 40 candidaturas para la Cámara de Diputados por cada una de las cinco circunscripciones electorales en las que está dividido el país—, estas debían formarse por bloques de cinco en cinco integrantes y alternarse, de manera que en cada uno deban haber dos personas de un género y tres del otro.³

Aquí tiene lugar uno de los primeros criterios que han forjado el camino a la paridad en el Legislativo. Debido a que los partidos políticos habían acomodado cada bloque de modo que, por lo general, los tres primeros lugares fueran ocupados por hombres y los dos últimos por mujeres, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) intervino al resolver el SUP-JDC-461/2009⁴ y definir así los alcances de la regla de alternancia en la conformación de las listas de representación proporcional, en la cual, en cada bloque, se colocaba en forma sucesiva a una mujer seguida de un hombre o viceversa, de manera que en ningún bloque pudieran haber dos personas del mismo género colocadas de manera consecutiva.⁵

En las elecciones de 2009, los partidos políticos fueron obligados por primera vez a cumplir con las cuotas de género establecidas en la

² Ídem.

³ El artículo 220, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señalaba “Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada”.

⁴ Resuelto el 6 de mayo de 2009, consultable en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/JDC/SUP-JDC-00461-2009.htm>.

⁵ Este precedente dio pie a la jurisprudencia 29/2013, de rubro REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS.

legislación electoral, lo cual se refleja en un importante avance en la conformación del Congreso de la Unión, pues la cantidad de mujeres pasó de 114 en la legislatura 2006-2009 a 142 en la nueva legislatura 2009-2012.⁶

A pesar de este primer avance, la resistencia de los partidos fue notoria: una vez que la candidata ganadora tomara posesión del cargo como legisladora, se le hacía renunciar a este para que el suplente hombre ocupara la curul por el periodo que duraba el cargo. A este tipo de acciones se les conoció como caso Juanitas.⁷

Para las elecciones de 2012, tanto los partidos políticos como las autoridades electorales ya se sabían el caminito. Uno de los obstáculos para el cumplimiento de las cuotas de género era el artículo 119, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), en el que se estableció una salvedad a la postulación paritaria de candidaturas, pues señalaba que “quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido”.⁸ Así, los partidos políticos se basaron en este segundo párrafo a fin de justificar el incumplimiento de las cuotas de género.

De este modo, entre la salvedad del artículo 119, párrafo 2, del Cofipe y las diputadas Juanitas, parecía que las cuotas de género podían ser fácilmente burladas; sin embargo, las autoridades electorales se aseguraron de que el cumplimiento de las cuotas fuera irrestricto por parte de los partidos políticos, y en este sentido, fueron claves los juicios ciudadanos identificados como SUP-JDC-12624/2011 y acumulados,⁹

⁶ Vazquez Correa, Lorena, “Paridad y agenda de género en el Congreso de la Unión LXIV Legislatura (2018-2021)”, *Mirada Legislativa*, número 151, julio 2018.

⁷ El primer caso que conoció la justicia electoral fue el SUP-JDC-3049/2009 y acumulados, en el cual una diputada pidió licencia a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y, debido a su omisa respuesta, impugnó ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual determinó que sí hubo omisión al no responder a la solicitud de licencia, y se ordenó que emitiera una respuesta. A este caso le siguieron al menos una decena más, en los cuales una mujer legisladora pedía licencia y quien asumía el cargo era un hombre.

⁸ El Consejo General del Instituto Federal Electoral sostuvo que los procedimientos democráticos son aquellos en los que la elección de las candidaturas se realice de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía.

⁹ Resuelto el 30 de noviembre de 2011, consultable en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/sup/2011/jdc/sup-jdc-12624-2011.htm>.

así como los respectivos incidentes que se presentaron en este asunto, pues en ellos se adoptaron diversas medidas para impedir que hubiera un fraude a la ley y, con ello, buscar la evasión de la cuota.

En esta sentencia se determinó, por un lado, que los partidos están obligados a cumplir con las cuotas de género en una proporción de 60-40, ya que se inaplicó el párrafo segundo del artículo 219 del Cofipe, señalando que todos los procesos de selección de candidaturas son democráticos, y, por el otro, a fin de evitar casos como los de 2009, se obligó a que las fórmulas se registrasen con propietarias y suplentes del mismo género.¹⁰

Este precedente impulsó de manera determinante la paridad de género, pues no solo logró una conformación mucho más paritaria de la legislatura 2012-2015, sino que impulsó cambios fundamentales en la reforma de 2014, ya que a partir de ese momento se determinó la postulación paritaria de las candidaturas.

A partir de entonces ha habido avances sustantivos hacia la paridad de género, muchos de ellos originados en criterios jurisdiccionales. A continuación señalo algunos:

- 1) Paridad horizontal y vertical en la postulación de planillas para integrar un ayuntamiento.
- 2) Ajustes en las listas de representación proporcional a efectos de garantizar la conformación paritaria de los órganos legislativos.
- 3) Listas de representación proporcional encabezadas por mujeres.

Derivado de estos criterios adoptados por las autoridades electorales, en la legislatura 2012-2015 hubo un incremento en la representatividad de las mujeres en el Congreso de la Unión. Así, en la Cámara de Diputados se contabilizó a 213 mujeres, es decir, se conformó de 42.6 % de integrantes de este género, mientras que en el Senado de la República se tuvo la presencia de 42 de ellas, lo cual, aunque no era significativo, sí representó el doble de mujeres que en la legislatura anterior.

¹⁰ Este criterio originó la jurisprudencia 16/2012, de rubro CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO.

Respecto a la integración de los órganos legislativos al momento de la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, el criterio que ha prevalecido en el Tribunal Electoral es que se debe armonizar la aplicación del orden de prelación de las listas de candidaturas registradas ante la autoridad electoral con los principios de equidad, paridad y alternancia de género, así como con el derecho de igualdad de oportunidades, según se sostiene desde el SUP-REC-112/2013.¹¹

Este asunto implicó que la cuota de género debía trasladarse también al momento de la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, pues de esta forma se garantiza su efectividad en la integración del órgano legislativo.

El principio de paridad fue incorporado a nuestra Constitución en 2014. El artículo 41 constitucional establece que los partidos políticos deberán postular paritariamente sus candidaturas para los congresos federal y locales. Las leyes electorales se encargaron de determinar diversas medidas para instrumentalizarla. El proceso de armonización legislativa culminó en las entidades federativas con las elecciones en 2015, antes de que iniciara el proceso electoral.¹²

Esta reforma estableció un principio de igualdad sustantiva —es decir, real— en materia electoral, de manera que su interpretación fue evolucionando para garantizar que la igualdad de género se diera tanto en la postulación de las candidaturas como en la integración de los órganos de representación, por lo que, a partir de entonces, las autoridades electorales debían establecer medidas para aplicar y garantizar el principio de paridad de manera progresiva.

Atendiendo a esta reforma constitucional y siguiendo su línea jurisprudencial, el Tribunal Electoral señaló que la observancia y aplicación del principio de paridad no genera una afectación a los principios de autodeterminación de los partidos políticos, pues la finalidad de la

¹¹ Resuelto el 30 de noviembre de 2013, consultable en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/REC/SUP-REC-00112-2013.htm>.

¹² Bonifaz Alfonso, Leticia, *El principio de paridad en las elecciones: aplicaciones, resultados y retos*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 1, consultable en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos_humanos/articulosdh/documentos/2016-12/PRINCIPIO%20DE%20PARIDAD.pdf (consultada el 3 de septiembre de 2020).

paridad es lograr un equilibrio en la participación política de hombres y mujeres. Dicho criterio se sostuvo en el SUP-REC-128/2015.¹³

En ese sentido, finalmente se adoptó el criterio en el cual se señala que las autoridades electorales deben instrumentar medidas adicionales para garantizar la paridad de género en la integración de un órgano colegiado de elección popular, entre las cuales están la modificación del orden de prelación de las listas, siempre y cuando esto no implique un afectación desproporcionada o innecesaria de otros principios o derechos involucrados.¹⁴

Aun así, los partidos políticos no han cesado en su búsqueda de alternativas para evitar la postulación de mujeres a cargos de elección popular. Ejemplo de lo anterior es lo ocurrido en Oaxaca cuando, para cumplir con la postulación paritaria, dos partidos políticos registraron como candidaturas transgénero a personas que en realidad eran hombres.¹⁵

En Chiapas sucedió otro caso en el que un partido político buscó evitar que los escaños obtenidos por el principio de representación proporcional o las regidurías ganadas por esta misma vía fueran asignadas a sus candidatas, para lo cual provocó una renuncia masiva de candidatas, muchas de ellas electas, de manera que la autoridad electoral no tuviera más opción que asignar las diputaciones o regidurías a los hombres. En este caso, fue el Instituto Nacional Electoral el que intervino al atraer el caso y determinar que si dicho partido no tenía candidaturas de mujeres a las cuales asignarles la diputación o regiduría se le atribuiría a otro partido que sí tuviera candidaturas de mujeres en sus listas.¹⁶

¹³ Resuelto el 6 de mayo de 2015, consultable en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0128-2015.pdf.

¹⁴ Ver jurisprudencia 6/2015, de rubro PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATAL Y MUNICIPALES.

¹⁵ SUP-JDC-304/2018, resuelto el 1 de junio de 2018, consultable en <https://www.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2018/JDC/SUP-JDC-00304-2018.htm>.

¹⁶ Ver el acuerdo INE/CG1307/2018 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, consultable en <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/98353/CGex201809-12-rp-unico.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Para entender el caso que es objeto de análisis en este texto es fundamental no solo conocer, sino también comprender el camino que se ha transitado para buscar la igualdad sustantiva de hombres y mujeres en la vida política y en la conformación del Legislativo, en el cual ha habido avances importantes para lograr la paridad, pero también sigue habiendo intentos por burlarla.

Paridad en el Congreso de Guerrero. El caso del SUP-REC-60/2019 y acumulado

El caso que va a ser objeto de análisis se da a partir de la separación del cargo de una diputada propietaria y su suplente en el Congreso de Guerrero, quienes pertenecían al grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Como lo marca el artículo 47, párrafo 1, fracción II, de la Constitución del Estado de Guerrero,¹⁷ para cubrir la diputación vacante se llamó a la siguiente fórmula de legisladores que estaba registrada en la lista de representación proporcional del partido y se le tomó protesta.

Lo que se hizo fue dar un estricto cumplimiento a la disposición constitucional, de manera que quien cubriría la vacante sería la fórmula de diputados que seguía, conforme al orden estricto en la lista de representación proporcional que en su momento el PVEM en Guerrero había registrado ante la autoridad electoral.

Dado que esta era una fórmula conformada por hombres y la que se retiró en función de la licencia solicitada era una integrada por mujeres, diferentes legisladoras del Congreso de Guerrero promovieron juicios ciudadanos en los que, en esencia, alegaban que para garantizar el cumplimiento de la conformación paritaria del Congreso se debía haber llamado a la siguiente fórmula de mujeres de la lista del partido y no solamente a la fórmula inmediata de acuerdo con el orden estricto de la lista.

¹⁷ El texto del artículo, en la parte que corresponde, dice: “Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista respectiva”.

Debido a que la impugnación se promovió al saltarse la vía local, quien conoció el asunto en primera instancia fue la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF. Así, al resolver los juicios promovidos¹⁸ determinó que, a manera de acción afirmativa a favor de las mujeres, se debía ordenar que se tomara protesta a la siguiente fórmula compuesta por mujeres de la lista de representación proporcional del partido, pues de este modo se garantizaba el cumplimiento del principio de paridad de género que se buscó desde la asignación de curules mediante el principio de representación proporcional.

La Sala Regional Ciudad de México también ordenó medidas de reparación, las cuales, por una parte, consistieron en medidas de restitución como dejar sin efectos la toma de protesta del diputado que fue llamado a ocupar la diputación vacante y asignar dicho escaño a la siguiente fórmula de género femenino de la lista de representación proporcional, y, por la otra, en medidas de no repetición, las cuales consistieron en vincular al congreso local para que regule el procedimiento de sustitución de vacantes de diputaciones electas bajo el principio de representación proporcional, observando el principio de paridad de género.

Lo resuelto por la Sala Regional Ciudad de México fue impugnado en segunda instancia por el diputado al que se le tomó posesión en un primer momento y por el PVEM.

Los argumentos expuestos por los recurrentes se centraron en cuatro puntos medulares:

- 1) No había justificación para saltarse la instancia local.
- 2) La falta de interés jurídico de las impugnantes, pues ninguna de ellas era la diputada propietaria o su suplente que ocupaban el siguiente lugar de mujeres en la lista.
- 3) No se realizó un ejercicio de ponderación entre el principio de paridad y los principios de certeza jurídica y autorganización de los partidos políticos.
- 4) No se justificaba una acción afirmativa, ya que para ello era necesario que se probara que se había dado un caso de discriminación contra la mujer.

¹⁸ SCM-JDC-66/2019 y acumulados, consultable en https://www.te.gob.mx/EE/SCM/2019/JDC/66/SCM_2019_JDC_66-843977.pdf.

Al resolver estos recursos,¹⁹ la Sala Superior del TEPJF confirmó la decisión de la Sala Regional Ciudad de México; sin embargo, consideró que no se trataba de una acción afirmativa, sino más bien era la maximización de una acción previamente adoptada: la alternancia por género en las listas de representación proporcional para procurar una mejor participación de las mujeres en cargos de elección popular. Incluso, señaló diversos precedentes en los que se había adoptado dicho criterio.

Como parte de la argumentación de la sentencia, se señala que a pesar de que la Constitución local establece que en caso de vacancia de una fórmula asignada por el principio de representación proporcional se debe tomar protesta a la fórmula siguiente, esto no puede tomarse de modo literal ni debe hacerse una lectura neutral por parte del Congreso, pues cuando se afecta a grupos vulnerables (en el caso de las mujeres) o se mantienen estructuras de inequidad (que hace referencia a las restricciones que enfrentan las personas en muchas áreas de su vida, entre ellas, el acceso al ejercicio de derechos, y que no experimentan aquellas personas pertenecientes a grupos más aventajados), se debe privilegiar el cumplimiento de la cuota o de la acción afirmativa, pues solo de esta forma se garantiza una progresividad en la representación de grupos minoritarios o vulnerables.

Por tanto, aunque la Sala Superior reconoce que por ley (neutralmente) la asignación debía hacerse a la segunda fórmula en la lista, no se puede ignorar que al hacerlo se violen los avances procurados por la legislación de Guerrero en materia de paridad. Es por ello que se consideró necesario interpretar este tipo de casos a futuro en el sentido de que si una fórmula ausente le corresponde a mujeres, quien ocupe su lugar también debe ser una mujer conforme al orden que se establece en la lista de representación proporcional del partido.

De este modo, la Sala Superior confirmó que quien debía tomar protesta como nueva legisladora era la siguiente fórmula de mujeres que estuviera en la lista de representación proporcional, pero que esto no implicaba una medida afirmativa.

¹⁹ Recursos de reconsideración con número de expediente SUP-REC-60/2019 y SUP-REC-61/2019. El magistrado ponente de estos asuntos fue Reyes Rodríguez Mondragón.

Análisis del caso

Forma

El caso en análisis es un recurso de reconsideración (REC) que se interpuso contra una sentencia de la Sala Regional Ciudad de México, en la cual se determinó que quien debía ocupar la diputación vacante era la siguiente fórmula de mujeres que estuviera en la lista de representación proporcional del PVEM.

Considero que la primera forma de garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía es observando las reglas procesales de los medios de impugnación, por lo que haré un breve comentario acerca de la procedencia de este recurso.

El REC se encuentra previsto en el artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME);²⁰ por medio de él se conocen, en segunda instancia, las impugnaciones en contra de las sentencias emitidas por las salas regionales en los juicios de inconformidad y, en tercera instancia, asuntos muy específicos, concretamente cuando se haya estudiado la constitucionalidad de un precepto y determinado su inaplicación, lo que hace que el recurso de reconsideración sea de carácter extraordinario.

En el caso, la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México no hace ningún estudio de constitucionalidad, mucho menos inaplica algún precepto legal por ser contrario a la Constitución, por lo que la justificación para cumplir con el requisito de procedencia es que la Sala Regional hizo “una interpretación directa del mandato constitucional de paridad de género establecido en el artículo 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución general”.

²⁰ **Artículo 61.-1.** El recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes:

a) En juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento, y

b) En los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

Es claro que la Sala Superior ha ido ampliando la procedencia del REC hasta convertirlo en un medio ordinario para conocer en tercera instancia todos aquellos asuntos que sean de interés de las magistradas y los magistrados; en el caso que es objeto de análisis, justifican su procedencia en la jurisprudencia 26/2012, de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.

Entiendo claramente que el criterio de la Sala Superior ha sido reiterado y los temas respecto a la procedencia del REC han sido ampliamente discutidos prácticamente desde 2008, cuando se comenzó a ampliar la procedencia de este recurso, por lo que la jurisprudencia es vasta. Aun así, me parece pertinente comentar este tema, pues considero que la ampliación de los requisitos de procedencia del recurso de reconsideración genera efectos no deseados en la justicia electoral, mismos que enumeraré:

- 1) Se modifica el texto de la ley *de facto*, pues la Ley de Medios de Impugnación es clara al señalar cuáles son los supuestos de procedencia del REC y, a pesar de ello, la Sala Superior los ha ampliado mediante jurisprudencia, algo que el legislador no realizó a pesar de que ha habido importantes reformas en materia electoral que impactaron en la LGSMIME.
- 2) La cadena impugnativa se ha vuelto más larga y compleja. Los tiempos electorales son sumamente breves, con plazos de 3 y 4 días, y al aumentar una instancia que originalmente no estaba prevista en el diseño del sistema de medios de impugnación se genera incertidumbre, pues en muchos casos, al llegar al último grado jurisdiccional, los asuntos están encima del tiempo y pueden volverse irreparables.
- 3) Se han minado las facultades constitucionales de las salas regionales, pues ahora parece que basta con que pongan la palabra Constitución para que la sentencia sea susceptible de revisión en una siguiente instancia. No debemos olvidar que, constitucionalmente, las salas regionales son instancias definitivas, cuyas sentencias son inatacables, salvo en casos específicos; sin embargo, los criterios

de la Sala Superior respecto de la procedencia del REC han cambiado esto.²¹

Fondo

Para entender el fondo de este asunto es importante conocer cómo fue la asignación de curules por el principio de representación proporcional para integrar el Congreso del Estado de Guerrero, lo cual se advierte en el SUP-REC-1041/2018 y acumulados,²² en el cual la Sala Superior realizó en plenitud de jurisdicción la asignación de diputaciones por medio de dicho principio.

Al ejecutar la fórmula prevista en la legislación electoral local, una vez realizadas las interpretaciones de los diferentes conceptos de votación que se manejan, la Sala Superior asignó 9 diputaciones a las candidaturas de los hombres y 8 a las de las mujeres.

Cabe señalar que, en esta impugnación, la Sala Superior no se pronunció en torno a una conformación paritaria en el Legislativo local, pues ello no fue materia de agravio por parte de las y los actores.

En cuanto al fondo del asunto, el punto consistía en interpretar lo establecido en el artículo 47, párrafo 1, fracción II, de la Constitución del Estado de Guerrero, que señala que, en caso de que una diputación se encuentre vacante, se cubrirá por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista de representación proporcional, en armonía con el principio de paridad de género.

Para entender los alcances que se le deben dar al principio de paridad de género es necesario valorarlo no solo a partir de su establecimiento en el artículo 41 constitucional, sino también por la evolución que ha tenido su interpretación en la jurisprudencia del Tribunal Electoral, así como sus alcances y su aplicación. Es importante destacar la progresividad que se ha buscado a efectos de garantizar la igualdad y la equidad en la participación política de las mujeres en todos los espacios, particularmente en los ámbitos legislativos y municipales, pues

²¹ Así lo dispone el artículo 99 constitucional.

²² Resuelto el 31 de agosto de 2018, consultable en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1041-2018.pdf.

no podemos negar que esta es una asignatura pendiente en los cargos unipersonales.²³

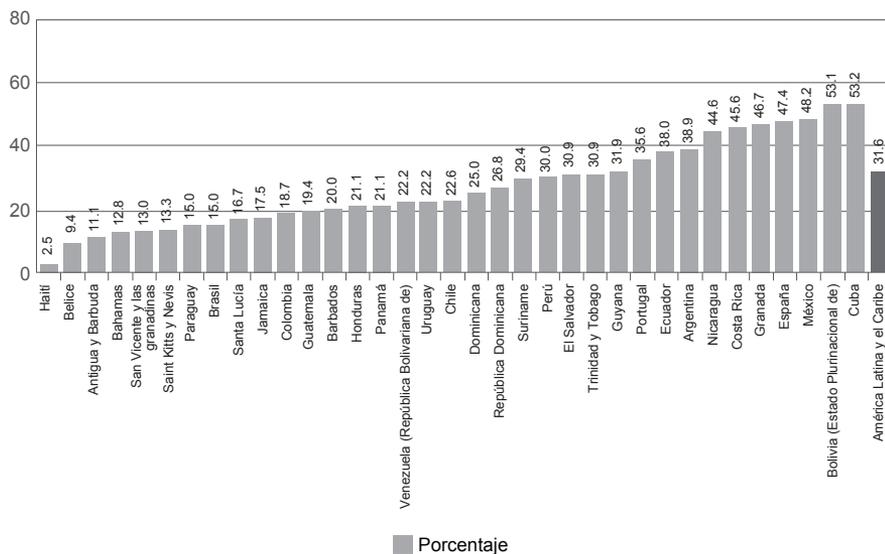
De esta forma, la consecuencia de las acciones afirmativas aplicadas para conformar el Congreso del Estado de Guerrero era buscar una integración paritaria; de ahí que resulta lógico que, en seguimiento a estas acciones afirmativas, en caso de que alguien deba ocupar la vacante de una curul que fue electa por el principio de representación proporcional sea la siguiente persona en la lista del partido, pero siempre cuidando que sean del mismo género de quienes abandonaron la diputación vacante y su suplencia.

De lo contrario, la acción afirmativa sería inútil, ya que una vez que se conforma la legislatura y conociendo el historial de los partidos políticos para evadir el cumplimiento de las cuotas de género, sería fácil que se repitan casos como los de las diputadas Juanitas en 2009.

Entenderlo de otra forma implicaría desconocer los avances en la igualdad y la equidad de la participación política de las mujeres, los cuales, desde 2002, se han logrado a golpe de sentencias y mediante posteriores reformas legislativas que han hecho que México sea un ejemplo mundial en materia de paridad de género, pues es uno de los pocos países que tiene congresos —federal y locales— prácticamente paritarios. En Latinoamérica, solo Bolivia y Cuba tienen una mayor cantidad de mujeres en sus congresos federales que México.

²³ Actualmente, en 2020, solo hay 2 mujeres gobernadoras en las 32 entidades federativas que tiene México, y en la historia solo ha habido 9 gobernadoras o jefas de gobierno: Griselda Álvarez (Colima), Dulce María Sauri (Yucatán), Beatriz Paredes (Tlaxcala), Amalia García (Zacatecas), Rosario Robles (Distrito Federal), Ivonne Ortega (Yucatán), Claudia Pavlovich (Sonora), Martha Erika Alonso (Puebla) y Claudia Sheinbaum (Ciudad de México).

Gráfica 1. Presencia de la mujer en los congresos de Latinoamérica



Fuente: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-legislativo-porcentaje-mujeres-organo-legislativo-nacional-camara-baja-o-unica>.

Conclusiones

El camino hacia la equidad y la igualdad de género en la participación política de las mujeres en México ha sido largo y sinuoso. Llevamos casi 20 años desde que las primeras cuotas de género se instrumentaron en la legislación, por lo que el cumplimiento irrestricto de la cuota se ha logrado a golpe de sentencias.

Los avances para lograr más espacios de las mujeres en los órganos colegiados de elección popular se han dado a partir de la adopción de acciones afirmativas derivadas de las sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales, así como de interpretaciones jurisprudenciales que han buscado impulsar la participación política femenina al hacer efectivo el principio de paridad de género; muchas de ellas, posteriormente, se han incorporado a la legislación electoral, ya sea en el ámbito constitucional o en el plano legal —federal y local—.

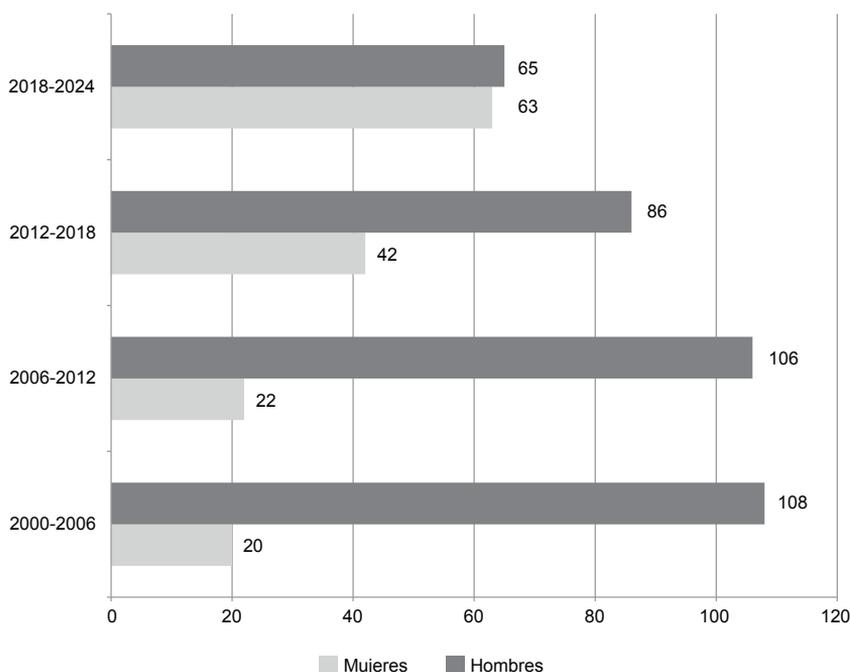
En este camino hemos visto una constante voluntad de los partidos políticos por evitar las cuotas de género, para lo cual han buscado eva-

dir el cumplimiento de la ley, ya sea a partir de interpretaciones que desnaturalizan el sentido de dichas cuotas o por medio de conductas que implican un fraude a la ley, pues lo que buscan con ellas es crear situaciones a partir de las cuales finjan cumplir con las cuotas, pero que en la realidad no lo hacen, como fueron los casos de las diputadas Juanitas en 2009 o de las candidaturas trans en 2018.

Es por ello que comparto el criterio que se sostiene en el recurso de reconsideración 60/2019, pues atiende a esta línea jurisprudencial en la que se ha buscado interpretar la ley, a partir de criterios progresivos, de manera que favorezca no solo la postulación paritaria de las candidaturas, sino también la conformación paritaria de los órganos colegiados de elección popular, como son los legislativos.

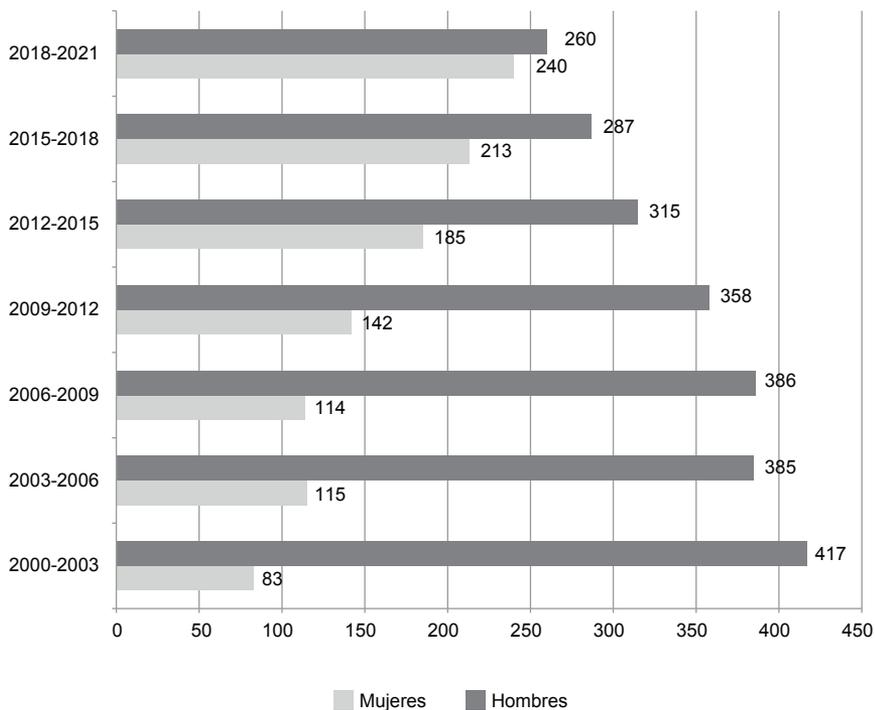
Finalmente, a manera de reflexión, el avance de la participación política de las mujeres durante todos estos años ha sido palpable y real, en los que las cuotas y las acciones afirmativas han sido efectivas, como se puede advertir en las gráficas 2 y 3.

Gráfica 2. Senado de la República



Fuente: Elaboración propia con información de Vazquez Correa, Lorena, “Paridad y agenda de género en el Congreso de la Unión LXIV Legislatura (2018-2021)”, *Mirada Legislativa*, número 151, julio 2018.

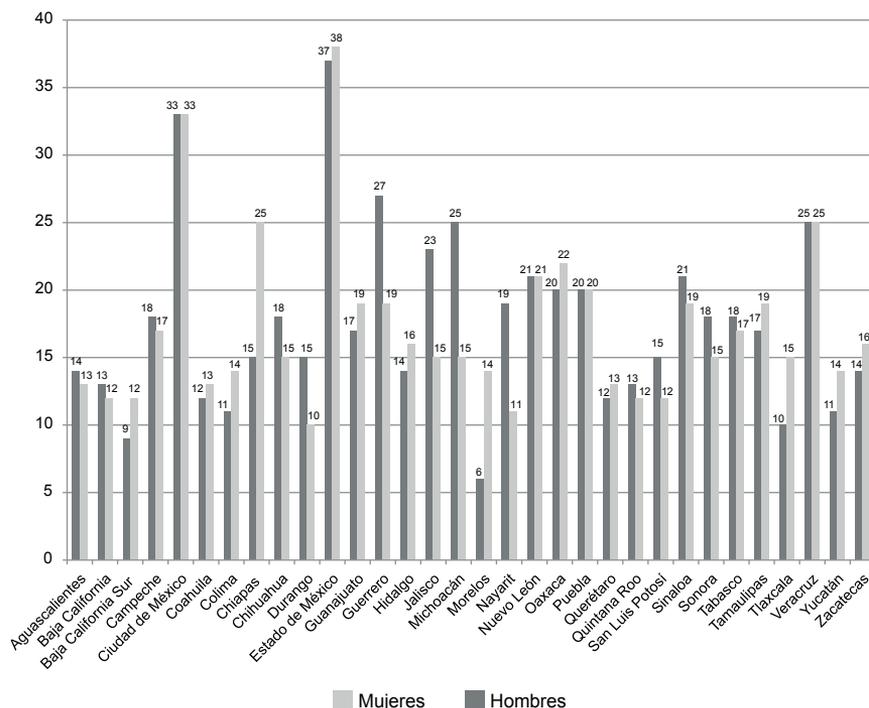
Gráfica 3. Cámara de Diputados



Fuente: Elaboración propia con información de Vazquez Correa, Lorena, “Paridad y agenda de género en el Congreso de la Unión LXIV Legislatura (2018-2021)”, *Mirada Legislativa*, número 151, julio 2018.

Este avance también es palpable en el ámbito local: a la fecha en que se escribió este texto, 4 congresos locales son paritarios, 15 tienen mayoría de hombres y 13, de mujeres, tal como se expone en la gráfica 4.

Gráfica 4. Distribución por sexos en los congresos locales de México



Fuente: Elaboración propia con información de laboratorioelectoral.mx.

Es evidente que la paridad no se hubiera logrado si no fuera por los criterios adoptados desde el Tribunal Electoral; sin embargo, el punto a valorar es hasta cuándo seguirán siendo necesarias las cuotas de género y las acciones afirmativas. Su naturaleza indica que son medidas temporales, pero la realidad nos deja ver que no estamos cerca de que pueda haber paridad ni equidad, mucho menos igualdad, si no es por medio de las cuotas y las acciones afirmativas.

Fuentes consultadas

Freidenberg, Flavia, *La representación política de las mujeres en México*, Instituto Nacional Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2017.

- Vazquez Correa, Lorena, “Paridad y agenda de género en el Congreso de la Unión LXIV Legislatura (2018-2021)”, *Mirada Legislativa*, número 151, julio 2018, consultable en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4053/Paridad%20y%20agenda%20de%20g%C3%A9nero%20en%20el%20Congreso%20de%20la%20Uni%C3%B3n%202018-2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- , *Democracia igualitaria, Criterios jurisprudenciales para la equidad de género e inclusión de comunidades indígenas*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2.^a edición, México, 2014.

Violencia política de género

Caso Congreso de Morelos

Marcela Talamás Salazar*

1) Hechos

En la sesión ordinaria del Congreso del Estado de Morelos que tuvo lugar el 10 de octubre de 2019, se discutió la posibilidad de remover a quien en ese momento fungía como vicepresidenta del Congreso local, por hechos que aparentemente realizó el 2 de octubre de ese año: a) haber insultado a un diputado e incitado a que las y los asistentes del Pleno hicieran lo propio, y b) ante la ausencia del presidente de la Mesa Directiva, actuando como vicepresidenta, pese a su deber de mantener el orden, haber permitido la entrada de un grupo musical y autorizado el uso del equipo de sonido del recinto legislativo para convertirlo en un karaoke.

En dicha sesión, el diputado José Casas González realizó las manifestaciones¹ que dieron origen a este asunto:

* Secretaria de estudio y cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrita a la ponencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis.

¹ La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos emitió una recomendación respecto a las manifestaciones materia de este asunto. Entre otras cosas, destacó que si bien el discurso del diputado José Casas González obedecía a estereotipos discriminadores, en esa misma sesión otras diputadas hicieron comentarios discriminadores respecto a diversos grupos de la población; por ejemplo, la diputada Tania Valentina Rodríguez Ruíz, al hablar de “retrasados mentales”; la diputada Keila Celene Figueroa Evaristo, por usar la expresión “tantes”, y la diputada Blanca Nieves Sánchez Arano, por utilizar el término “niños” para infantilizar, desvalorizar y discriminar, así como la expresión “enanos políticos”, entre otras.

Y no es un tema de género, la Constitución que nos rige, habla de diputados no de mujeres [...] Mi compañera Rosalinda y Nadia, pues vienen del gobierno fallido de Graco Ramírez y de la legislatura anterior. Y lamentablemente usadas, usadas sí, por el tema de género, porque sus maridos no pudieron ser diputados y las pusieron a ustedes, las pusieron ustedes para cubrir esa cuota de poder y hoy vienen a destrozar a este estado y a hacer pedazos, lo digo de frente al pueblo de Morelos y sea el pueblo quien me juzgue [...] Si decir la verdad como es, al chile pelón como se dice vulgarmente y le hablo al pueblo, les duele y les lastima; lo siento compañeras pa' que se meten en esto, desde el momento que ustedes aceptaron una candidatura y estar aquí sabían las responsabilidades que lleva tener un cargo [...] El día de hoy, sí les ha lastimado compañeras, no me importa [...] Porque no se vale escudarse detrás de género cuando sus cochupos no les salen [...] Pueblo de Morelos lamentablemente así son las cosas, tenemos que transitar en este Congreso, es lo malo de sacar a las personas de la cocina y darles una curul, es cuanto.

En razón de lo anterior, la diputada Tania Valentina Rodríguez Ruíz presentó una demanda ante el Tribunal Electoral del Estado de Morelos por considerar que esos señalamientos del diputado José Casas González constituían violencia política contra las mujeres.

El Tribunal local se declaró incompetente debido a que la controversia no encuadraba en la materia electoral; así, ordenó remitir el asunto a la presidencia de la Mesa Directiva del Congreso local para que determinara lo procedente.

Contra esa determinación, la diputada presentó un juicio de la ciudadanía federal y solicitó que fuera la Sala Superior la que resolviera, por tratarse de un asunto de especial trascendencia. La Sala Superior declaró improcedente el ejercicio de la facultad de atracción al no colmarse los requisitos de importancia y trascendencia; por ende, remitió el expediente a la Sala Regional Ciudad de México para que resolviera.²

La Sala Regional³ confirmó el acuerdo originalmente impugnado, lo cual propició que la diputada presentara un recurso de reconsideración, cuya sentencia se comenta.⁴

² SUP-SFA-16/2019.

³ SCM-JDC-1214/2019.

⁴ Dado que en la sesión pública del 4 de marzo de 2020 el proyecto presentado por la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso fue rechazado por la mayoría del Pleno de la Sala Superior, se turnó el engrose a la ponencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis.

2) Planteamiento de la demanda

En el caso, la recurrente realizó agravios relacionados con la supuesta indebida consideración de la Sala Regional de no ser competente para resolver la controversia planteada, además de hacer referencia a los límites de la inviolabilidad parlamentaria.

3) Resolución de la Sala Superior

En la sentencia se tuvo en cuenta que la diputada ponía a consideración de la Sala Superior manifestaciones realizadas por un diputado local en ejercicio de sus funciones (lo que hacía aplicable la inmunidad parlamentaria): fueron dirigidas a una diputada local en ejercicio de sus funciones y tuvieron lugar en el marco de una sesión del Congreso local.

A partir de ello, se consideró que la materia de estudio correspondía al derecho parlamentario y que, en tal sentido, no era posible la interferencia externa de un órgano electoral que alterara la inmunidad parlamentaria. En consecuencia, se determinó que debía ser el órgano legislativo el que resolviera.

Se consideró que la inmunidad parlamentaria se creó para proteger una institución representativa —sus deliberaciones y decisiones—, aunque no para salvaguardar de manera absoluta los dichos de las y los legisladores.

Es decir, una legisladora o legislador no está absolutamente protegido en su función parlamentaria de ser sujeto de algún tipo o mecanismo de control, sino únicamente de aquellos mecanismos que provengan de agentes externos al parlamento. Entre los límites en el actuar de las y los legisladores se encuentran los procedimientos disciplinarios propios del órgano parlamentario.

En la sentencia se especificó que, para determinar si una expresión emitida por una parlamentaria o parlamentario puede ser sujeta o no de control, es necesario considerar, al menos, los siguiente elementos:

- 1) El contexto de la expresión, es decir, si se emitió como parte de un proceso deliberativo del parlamento.

- 2) Quién es la persona emisora y quién es la receptora, así como las posibilidades de que se ejerza el derecho de réplica.
- 3) Si se está frente a algún poder externo que pretenda subyugar la función y el debate legislativo.

Eso significa que sí son necesarios y legítimos ciertos tipos de controles de las manifestaciones que las y los representantes populares emiten en el seno del órgano legislativo, lo cual es viable mediante las medidas de disciplina interna, en las que no opera la inmunidad parlamentaria.

A lo anterior se suma que, en calidad de servidoras y servidores públicos, quienes ejercen un cargo legislativo, deben tener en cuenta su investidura, así como el amplio alcance y los eventuales efectos que sus expresiones pueden tener en determinados sectores de la población. Ello se ve acentuado en ciertos contextos sociales o políticos.

En consecuencia, se consideró que los casos en los que se alega que ciertas manifestaciones realizadas en el seno legislativo por quien ocupa una curul local constituyen violencia política de género deben ser resueltos por el congreso respectivo.

Ello contribuye a generar un mecanismo permanente en el órgano legislativo tendente a evitar la repetición de ese tipo de conductas, así como el diseño de sanciones y reparaciones estructurales y transformadoras.⁵ Además, hace partícipe al Congreso de los esfuerzos por erradicar la violencia política en razón de género.

Finalmente, se especificó que el Congreso debía resolver tomando en cuenta que, al tratarse de actos en los que se alega que ciertas manifestaciones constituyen violencia política de género, es necesario:

⁵ En síntesis, en la sentencia SUP-REC-594/2019 se señala que las ventajas de esta aproximación son “a) permitir que el propio órgano legislativo, con conocimiento de las circunstancias, determine lo procedente; b) se propicia la descentralización de estas discusiones de la arena electoral; c) se contribuye a generar una conciencia interna de que ese tipo de expresiones no son propias de un debate legislativo; d) se involucra a las diputadas de Morelos en un proceso para transformar su realidad; e) se genera mayor efectividad al reducir las posibilidades de litigio ante las autoridades electorales administrativas y judiciales; f) se brinda la oportunidad de que la ciudadanía observe los mecanismos que se diseñen en el seno del congreso local para sancionar este tipo de conductas”.

- 1) Encontrar soluciones que atiendan el problema estructural que origina actos de discriminación o violencia en la sede legislativa. Entre ellas se encuentran acciones públicas que visibilicen lo problemático de los dichos, así como actos de sensibilización y formación que abonen al entendimiento de las consecuencias que genera que quienes ejercen un cargo público hagan señalamientos que obedecen a estereotipos discriminadores.
- 2) Ordenar medidas de satisfacción simbólicas, como, por ejemplo, el reconocimiento de responsabilidades y las disculpas públicas.
- 3) Hacerse cargo del impacto diferenciado que ciertas manifestaciones pueden generar en un contexto determinado y a personas y grupos en situación de vulnerabilidad, exclusión o invisibilidad.
- 4) Atender los parámetros nacionales e internacionales de cómo se deben resolver asuntos con perspectiva de género cuando se detecten relaciones asimétricas de poder.
- 5) Utilizar el test de los cinco elementos desarrollado por la Sala Superior, así como los criterios que ha generado para determinar si existe violencia política en razón de género.
- 6) Diseñar medidas que empoderen a quienes han sido objeto de manifestaciones discriminatorias o violentas, que transformen el enfoque de esos discursos y que no conlleven a la revictimización.
- 7) Tener en cuenta si quien denunció tuvo la posibilidad de ejercer su derecho de réplica.
- 8) Hacerse cargo de que la violencia suele normalizarse, invisibilizarse y manifestarse en ciclos que pueden agravarse, lo cual demanda la adopción de medidas preventivas y reactivas.
- 9) Ordenar sanciones administrativas que restituyan y reparen los derechos conculcados. En tal sentido, no se podrán imponer medidas desproporcionadas que supongan una censura indirecta, generen efectos intimidatorios o no estén justificadas conforme a los valores de una sociedad democrática.

En el limbo entre el derecho electoral y el parlamentario. Violencia política en razón de género contra las legisladoras locales

Karolina M. Gilas

Introducción

En los últimos años, América Latina ha visto un importante incremento de representación descriptiva de las mujeres en los órganos legislativos nacionales (IPU 2020). México ha sido líder de estos cambios: no solo ha aprobado la “paridad en todo”, sino que también ha logrado la integración equilibrada de los congresos estatales y un aumento relevante de las mujeres en los órganos municipales (Gilas 2019; Cerva 2014).

Sin embargo, en México, en toda la región, la tendencia progresiva de la representación y la participación política de las mujeres está acompañada de un importante aumento de la violencia política en razón de género (Albaine 2015; Krook y Restrepo 2016; Freidenberg y Del Valle 2017; Piscopo 2017). Las mujeres que participan en la política, especialmente aquellas que compiten por cargos de elección popular o los ejercen, se enfrentan a diversas manifestaciones de violencia: se les niega el derecho a ser votadas, se les impide asumir su cargo o ejercerlo libremente, y se les amenaza, intimida, denigra y ofende. No son poco frecuentes las agresiones físicas y sexuales hacia las mujeres políticas o sus colaboradores y familiares (Gilas 2020).

La violencia que enfrentan las mujeres en el ejercicio de la política se ha vuelto más usual y también más visible. Las mujeres tienen cada vez mayores conocimientos y sensibilidad para identificar este fenóme-

no en sus diferentes tipos y modalidades, incluyendo las expresiones cotidianas de machismo y de las estructuras patriarcales persistentes en la política. Asimismo, cada vez están menos dispuestas a tolerar lo que por mucho tiempo fue considerado “el costo” de hacer la política, por lo que deciden hacer públicos los actos de violencia y denunciarlos, con una frecuencia progresiva, ante las autoridades correspondientes.

Una parte importante de estas denuncias se presenta ante las autoridades electorales, y muchas de ellas se someten, en algún momento, al conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). A pesar de la ausencia de las estadísticas oficiales, la consulta realizada en la página web de la institución evidencia que en los últimos años se ha presentado un incremento de casos relativos a la violencia contra las mujeres: de los 270 asuntos resueltos en los últimos cuatro años, 115 son de 2020, 84 de 2019, 68 de 2018, mientras que únicamente 3 asuntos fueron resueltos entre 2016 y 2017.¹

La mayor frecuencia con la que los casos de violencia política en razón de género se presentan ante el TEPJF implica que el órgano tiene más oportunidades de interpretar las normas y establecer criterios que pueden favorecer o disminuir la protección de las mujeres. A lo largo de los últimos años, el Tribunal se ha pronunciado acerca de diversos aspectos de este fenómeno, incluyendo su configuración en los contenidos de propaganda electoral o la posibilidad de declarar la nulidad de una elección afectada por violencia política en razón de género.

Este artículo analiza una de las decisiones tomadas por la Sala Superior en un caso relativo a la competencia de la justicia electoral para conocer de violencia sufrida por una diputada local (SUP-REC-594/2019). Este asunto es importante debido a dos razones: por haber contribuido a establecer las fronteras competenciales en los casos de violencia que afecta a las mujeres en el ejercicio de un cargo de elección popular y por evidenciar las lagunas existentes en la protección de las mujeres en el marco legal vigente.

Para el análisis de la sentencia referida, en el siguiente apartado se explican el contexto y el sentido de la decisión de la Sala Superior. Posteriormente, se discute la decisión desde la perspectiva de los es-

¹ Son los resultados de la búsqueda de las sentencias que contienen la frase “violencia política en razón de género”, realizada en <https://www.te.gob.mx/buscador/> el 22 de agosto de 2020.

tudios en torno a la violencia política y en el contexto de las fronteras entre el derecho electoral y el derecho parlamentario establecidas por las interpretaciones previas del TEPJF, y se analizan las consecuencias del fallo. Finalmente, se concluye acerca de los aprendizajes que deja este caso respecto a la situación de la violencia política en razón de género y las capacidades del sistema de respuesta a este fenómeno construido por la legislación vigente.

Lo que pasa en el Congreso se atiende en el Congreso

¿De qué se trata el caso?

En la sesión del Congreso de Morelos, celebrada el 10 de octubre de 2019, en la que se discutieron los cambios en los órganos de dirección de este órgano legislativo, hubo comentarios desafortunados entre las y los diputados pertenecientes a distintos grupos parlamentarios. Uno de los diputados, José Casas González, al hacer uso de la voz, realizó una serie de comentarios de corte machista y misógino, cuestionando, entre otras cosas, la independencia y la autonomía de las legisladoras, así como su falta de capacidad y experiencia para el ejercicio del cargo.² Su intervención culminó con la frase “es lo malo de sacar a las personas de la cocina y darles una curul”.

² Se transcriben los comentarios con base en la sentencia:
 “[...] Y no es un tema de género, la Constitución que nos rige, habla de diputados no de mujeres [...]
 [...] Mi compañera Rosalinda y Nadia, pues vienen del gobierno fallido de Graco Ramírez y de la legislatura anterior. Y lamentablemente usadas, usadas sí, por el tema de género, porque sus maridos no pudieron ser diputados y las pusieron a ustedes, las pusieron a ustedes para cubrir esa cuota de poder y hoy vienen a destrozarnos a este estado y a hacer pedazos, lo digo de frente al pueblo de Morelos y sea el pueblo quien me juzgue [...]
 [...] Si decir la verdad como es, al chile pelón como se dice vulgarmente y le hablo al pueblo, les duele y les lastima; lo siento compañeras pa’ qué se meten en esto, desde el momento que ustedes aceptaron una candidatura y estar aquí sabían las responsabilidades que lleva tener un cargo [...]
 [...] El día de hoy, sí les ha lastimado compañeras, no me importa [...]
 [...] Porque no se vale escudarse detrás de género cuando sus cochupos no les salen [...]
 [...] Pueblo de Morelos lamentablemente así son las cosas, tenemos que transitar en este Congreso, es lo malo de sacar a las personas de la cocina y darles una curul, es cuanto”.

La diputada del Congreso de Morelos, Tania Valentina Rodríguez Ruíz, promovió una demanda ante el Tribunal Estatal del Estado de Morelos, en la cual manifestó que las expresiones realizadas por el diputado Casas constituían violencia política contra las mujeres. El tribunal local, al resolver el juicio, se declaró incompetente, señalando que el asunto no correspondía al derecho electoral, sino al parlamentario, por lo que remitió la demanda a la Mesa Directiva del Congreso de Morelos.

Inconforme con esta decisión, la diputada Rodríguez Ruíz presentó una demanda ante el TEPJF, en la cual solicitó que la Sala Superior atrajera el asunto. Ante la negativa del ejercicio de la facultad de atracción, la Sala Regional Ciudad de México conoció de dicha impugnación. En la sentencia, la Sala Regional confirmó la decisión del tribunal local, al señalar que, a su juicio, no se trata de un asunto electoral, pues no advirtió una afectación al ejercicio del cargo de la legisladora (SCM-JDC-1214/2019). El argumento central de la sentencia sostiene que las expresiones fueron realizadas durante una sesión legislativa y, por lo tanto, pertenecen al ámbito parlamentario y no pueden ser objeto de análisis por parte de la autoridad electoral. Asimismo, la Sala refirió el principio de inviolabilidad del discurso parlamentario, reiterada por los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y apuntó que la diputada no queda en estado de indefensión, ya que la atención a su queja corresponde a los órganos internos del Congreso local.

En la demanda presentada ante la Sala Regional Ciudad de México, la diputada argumentó también ser víctima de violencia política, al señalar, entre otras cuestiones, que ella y sus colaboradores fueron despojados de las oficinas que ocupaban en la sede del Congreso, que no se le convoca a las sesiones de este ni se recibe la documentación oficial que presenta ante la Mesa Directiva. La Sala Regional consideró que no podía pronunciarse acerca de estos agravios, ya que no formaban parte de la demanda inicial presentada ante el tribunal local; sin embargo, dictó órdenes de protección, con el objetivo de garantizar que la diputada Rodríguez Ruíz pueda ejercer su cargo efectiva y libremente.

La decisión de la Sala Regional fue tomada por mayoría de votos, con un voto en contra de la magistrada Silva Rojas. La magistrada, en su voto particular, señaló que, en el contexto de violencia política pre-

sente en Morelos, la Sala Regional Ciudad de México no adoptó la perspectiva de género al resolver el caso y no analizó a fondo los argumentos de la diputada. A su juicio, el caso debió ser conocido por la autoridad electoral, pues es un acto en el que coinciden las competencias del derecho parlamentario y del derecho electoral, al tratarse de una posible afectación al derecho de ejercicio del cargo. En contra de la decisión de la Sala Regional, la diputada Rodríguez Ruíz presentó un recurso de reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF.

¿Qué decidió la Sala Superior?

Al resolver, por mayoría de votos,³ el recurso SUP-REC-594/2019, la Sala Superior determinó que la demanda presentada por la diputada Rodríguez Ruíz no puede ser atendida por la justicia electoral, pues la materia del caso corresponde al derecho parlamentario, por lo que “no es posible la interferencia externa de un órgano electoral que altere la inmunidad parlamentaria” (SUP-REC-594/2019, hoja 13). A juicio de la Sala, el hecho de que las expresiones fueran realizadas por un diputado en ejercicio de sus funciones y en el marco de una sesión del Congreso implica que están protegidas por la inmunidad y únicamente pueden ser analizadas por los órganos correspondientes del Legislativo.

La mayoría de los integrantes de la Sala Superior retomaron el criterio emitido en la jurisprudencia 34/2013, en la cual se señaló que

se excluyen de la tutela del derecho político-electoral de ser votado, los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario, como los concernientes a la actuación y organización interna de los órganos legislativos, ya sea por la actividad individual de sus miembros (jurisprudencia 34/2013).

³ En un primer momento, el asunto fue turnado a la ponencia de la magistrada Mónica Soto Fregoso; sin embargo, como su proyecto fue rechazado por la y los magistrados en la sesión pública, el engrose se turnó a la ponencia de la magistrada Janine Otálora Malassis. Finalmente, en la sesión del 4 de marzo de 2020, el proyecto fue aprobado por la mayoría de los votos, con el voto concurrente del magistrado Rodríguez Mondragón, el voto en contra de la magistrada Soto Fregoso y el voto concurrente del magistrado De la Mata Pizaña (en ausencia del magistrado Vargas Valdez).

Asimismo, la Sala Superior señaló en la sentencia que las expresiones realizadas en el marco de un debate parlamentario están protegidas por la inmunidad parlamentaria, y, si bien esta protección no es absoluta, la legalidad de las opiniones vertidas en su contexto puede ser analizada, y estas, eventualmente, sancionadas por el Congreso. Tal es el caso de las expresiones que puedan constituir violencia política en razón de género.

Finalmente, la Sala consideró que la infraestructura normativa del Congreso de Morelos, que prevé los deberes de conducta apropiada y establece mecanismos para atender las posibles infracciones, es adecuada y suficiente para conocer de las expresiones realizadas por el diputado Casas, determinar si estas constituyen violencia política en razón de género y, de ser así, imponer la sanción correspondiente. Hacerse cargo de esta problemática permitirá, según la Sala Superior, que el Congreso encuentre “soluciones que atiendan el problema estructural que origina actos de discriminación y/o violencia en la sede legislativa” (SUP-REC-594/2019, hoja 29).

En el caso, la magistrada Mónica Soto emitió un voto particular⁴ en el que sostuvo que las expresiones emitidas por el diputado Casas no pueden quedar protegidas bajo la inmunidad parlamentaria, porque “una conducta de este tipo no corresponde propiamente a la función legislativa” (SUP-REC-594/2019, foja 38). Asimismo, señaló que, a su juicio, las vías existentes en el Congreso estatal para conocer de las faltas de legisladores no son aplicables en este caso, pues ninguna prevé como supuesto de procedencia los actos de violencia de género.

¿Las expresiones realizadas por el diputado constituyen violencia política en razón de género?

La frecuencia cada vez mayor con la que la violencia política en razón de género está presente en el ámbito público y afecta el ejercicio de los

⁴ En el caso, el magistrado Rodríguez emitió un voto concurrente, en el cual señaló que una autoridad que no es competente para conocer el caso no está autorizada para dictar las órdenes de protección. Asimismo, el magistrado De la Mata, en su voto concurrente, señaló que los casos de presuntos actos de violencia de género deben ser conocidos por los órganos correspondientes del Congreso, y no por la autoridad electoral.

derechos políticos de las mujeres ha llamado la atención de la academia, de las organizaciones internacionales y de las activistas (Bardall 2018), las cuales pretenden contribuir a su erradicación. Una de las preocupaciones principales que comparten quienes analizan la violencia contra las mujeres que ejercen la política es la conceptualización y la delimitación de este fenómeno, necesarias para la comprensión de sus causas y las maneras en que se presenta, su identificación, su distinción de otras formas de violencia, y también su prevención, atención y sanción.

El análisis de la literatura y de los documentos internacionales evidencia un amplio consenso respecto a cómo definir la violencia política en razón de género. La academia tiende a conceptualizarla como comportamientos dirigidos específicamente contra las mujeres por ser mujeres, con el propósito de que abandonen la política, ejerciendo presiones de todo tipo para lograr que renuncien a ser candidatas o a un cargo político en particular (Krook y Restrepo 2016), o también como la distribución sexuada de poder y la utilización —consciente o inconsciente— de cualquier medio que se tenga a disposición para preservarla (Bardall, Bjarnegård y Piscopo 2019, 7). Los instrumentos internacionales coinciden con estas perspectivas amplias, como es el caso de la definición contenida en el artículo 1 de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer:

Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

La legislación mexicana define la violencia política contra las mujeres en razón de género como

toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejerci-

cio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo (LGIPE, artículo 3, inciso k, 2020).

La violencia política en razón de género puede adoptar múltiples formas y modalidades. Puede ser dirigida a las mujeres como colectivo o de manera individual, y puede ser física (diversas formas de agresiones físicas y sexuales), no física (distintas afectaciones sociopsicológicas o económicas) o simbólica (Bardall 2018). La violencia simbólica son las acciones, omisiones o conductas que deslegitiman a las mujeres como agentes y sujetos capaces de ejercer la política. Esta modalidad de violencia está particularmente extendida y puede ser difícil de identificar, pues se trata de “actos inconscientes —de comisiones y omisiones— que sostienen y nutren las desigualdades estructurales presentes en la vida cotidiana y en las actitudes de las personas” (Bardall 2020, 384).⁵ Son expresiones y conductas que han sido normalizadas durante mucho tiempo y con frecuencia son consideradas válidas o aceptadas por amplios sectores de la sociedad o, por lo menos, cuentan con la silenciosa complicidad de las partes, incluyendo a las víctimas (Bardall 2020).

La conceptualización de la violencia política en razón de género realizada por la academia permite evidenciar que las expresiones hechas por el diputado Casas durante la sesión del Congreso de Morelos constituyen, sin duda, violencia política en razón de género en la modalidad de violencia simbólica. Las palabras utilizadas por el diputado reflejan los estereotipos de género, al asociar a las mujeres con el ámbito privado y negarles las capacidades y la legitimidad de desempeñarse en el ámbito público (“es lo malo de sacar a las personas de la cocina y darles una curul”). Además, les niegan la independencia y la autonomía, al insinuar que actúan bajo el control de los varones (“sus maridos [...] las pusieron a ustedes”) y señalan que la violencia que sufren —incluso escuchar estas expresiones— es el costo de hacer la política, de irrumpir en los ámbitos reservados para el dominio

⁵ Bardall (2020), al apuntar las dificultades de conceptualización y operacionalización de la violencia simbólica tanto para la academia como para los operadores jurídicos, cuestiona si esta debe ser reconocida por la legislación como un tipo penal o una conducta sujeta a sanciones, en tanto no se logren resolver las dificultades de su definición.

masculino (“lo siento, compañeras, pa’ qué se meten en esto”; “el día de hoy, sí les ha lastimado, compañeras, no me importa”).

El análisis de estas expresiones frente a la legislación vigente tampoco deja lugar a duda alguna. Los dichos del diputado Casas fueron realizados en el ámbito público (en la tribuna del Congreso de Morelos), por un colega de trabajo (enunciados de un diputado sobre y hacia sus compañeras legisladoras), y tuvieron como objetivo anular los derechos políticos de las mujeres, al negarles la legitimidad, la capacidad y la autonomía para el ejercicio del cargo legislativo. Todos estos elementos están identificados por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) como constitutivos de violencia política contra las mujeres en razón de género.

¿A qué autoridad le compete conocer el caso?

A partir de las reformas a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y a la legislación electoral, adoptadas por el Congreso de la Unión en abril de 2020, se estableció una vía específica para que las autoridades electorales conozcan de los supuestos casos de violencia política contra las mujeres en razón de género. La LGAMVLV señala, en el artículo 40 bis, que les corresponde al Instituto Nacional Electoral y a los organismos públicos locales electorales sancionar las conductas que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género. La LGIPE señaló que estos casos deben ser conocidos por las autoridades electorales mediante los procedimientos especiales sancionadores, lo cual originó una ola de reformas a las legislaciones estatales⁶ para adecuarlos a los estándares previstos por la ley general (Freidenberg y Gilas 2020b).

Si bien la LGIPE no incluye, de manera expresa, a las y los legisladores entre los sujetos que son responsables por comisión de las faltas electorales, sí cuenta con una clara referencia a

las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales;

⁶ Morelos adoptó las reformas a las leyes estatales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y al código electoral el 8 de junio de 2020.

órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público (LGIPE, artículo 442, inciso f, 2020).

Frente a estas disposiciones, pareciera evidente que el caso de las expresiones realizadas por un diputado que pudiesen constituir violencia política en razón de género debiera ser atendido por las autoridades electorales; sin embargo, las tres instancias que conocieron el caso —el tribunal local, la Sala Regional y la Sala Superior del TEPJF— consideraron que este cae en el derecho parlamentario y no en el electoral.

Este caso no es el primero en el cual se pronuncia el TEPJF acerca de los asuntos que quedan en la frontera entre el derecho electoral y alguna otra rama del derecho: parlamentario,⁷ administrativo e, incluso, fiscal. La paulatina ampliación de las facultades del TEPJF —ocurrida mediante las reformas y las interpretaciones sostenidas por este órgano— ha ocasionado que este tipo de problemas se presente con una frecuencia cada vez mayor.

En los casos en que el Tribunal Electoral se ha pronunciado acerca de los límites entre el derecho electoral y el parlamentario destacan los criterios en los que señaló que exceden sus facultades el conocimiento de las situaciones relacionadas con la designación o remoción de los coordinadores parlamentarios (tesis XIV/2007; SUP-JDC-480/2018), la integración de las comisiones legislativas (jurisprudencia 44/2014) y la integración de los grupos parlamentarios (SUP-JE-27/2017), incluso cuando los cambios en esta afectan el cumplimiento de los límites constitucionales de sobrerrepresentación (SUP-REC-95/2017 y acumulados). Al mismo tiempo, la Sala Superior consideró que sí era competente de resolver los asuntos al tratarse de la omisión de la Cámara de Diputados de realizar el proceso de designación de las y los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral (SUP-JDC-12639/2011; Salmorán 2014). También aceptó pronunciarse acerca de los derechos de los parlamentarios, en particular del derecho de una diputada de contar con un pronunciamiento de la Cámara de Diputados respecto a una solicitud de licencia (SUP-JDC-3049/2009

⁷ La consulta realizada en el buscador de sentencias del TEPJF arroja 272 resoluciones que contienen la frase “derecho parlamentario” (búsqueda realizada en el sitio <https://www.te.gob.mx/buscador/> el 30 de agosto de 2020).

y su acumulado; Raigosa 2011). Finalmente, el TEPJF se ha pronunciado en un sinnúmero de casos acerca de las expresiones y opiniones emitidas por las y los legisladores en el desempeño de su cargo, en el ejercicio de sus competencias y funciones como parlamentarios, cuando se trata de posibles infracciones a las restricciones previstas constitucionalmente al uso indebido de recursos públicos o a la afectación de la equidad de la contienda (jurisprudencia 10/2009; Gilas 2011 y 2014).

Como se observa, el TEPJF ha seguido, predominantemente, una línea interpretativa que evita involucrar la justicia electoral en los asuntos propios del Poder Legislativo, en particular los que tienen que ver con su organización interna. La frontera que implica juzgar el comportamiento de las y los legisladores se ha cruzado (de forma reiterada) solo en los casos relacionados con los límites a la propaganda gubernamental y al uso indebido de recursos públicos, previstos constitucionalmente. Quizá es la ausencia de una previsión expresa en el ámbito constitucional relativa a la sanción de las y los legisladores el factor que disuade al TEPJF de conocer los casos de expresiones que pueden constituir violencia política en razón de género.

Otro elemento fundamental del análisis de la competencia del TEPJF tiene que ver con la inviolabilidad parlamentaria y sus limitaciones. La inviolabilidad hace referencia a la protección especial que se otorga a las personas que ejercen la función legislativa, para defenderlas de una persecución por motivos políticos que pudiera impedirles conducirse con autonomía e independencia (Fernández-Miranda y Campoamor 1986). Conforme a los estándares internacionales, la inviolabilidad no es absoluta, sino que se sujeta a la regulación constitucional y legal. Usualmente, aplica solo cuando las expresiones son realizadas en el ejercicio de la función parlamentaria; debe ser interpretada de manera estricta, para no afectar los derechos fundamentales de terceros, y no protege

ni las calumnias, ni las injurias, ni conceptos ofensivos contra personas o instituciones, ni la apología para la comisión de delitos, pues tales manifestaciones mal pueden contribuir al ejercicio de las funciones parlamentarias (Fernández 2011, 28).

Las expresiones injuriosas o calumniosas quedan excluidas de la protección de la inviolabilidad y pueden ser objeto de procedimientos

y sanciones de naturaleza diversa en los distintos marcos regulatorios, que van desde las sanciones impuestas por los órganos legislativos hasta la instauración de los procedimientos penales (Silva 2011).

Es importante notar que, si bien la inviolabilidad parlamentaria es de larga tradición en los países democráticos, la tendencia actual es hacia la limitación de su ámbito y su aplicabilidad, e, incluso, la Comisión de Venecia llegó a señalar que no es necesaria en los sistemas democráticos, pues estos cuentan con otros mecanismos que garantizan la libertad de ejercicio de las funciones por las y los integrantes de los parlamentos (Comisión de Venecia 2014, 30).

Desde esta perspectiva, el TEPJF parece haber tomado una postura conservadora que privilegia el estatus de un parlamentario frente a los daños a terceros o, como en el caso de la sentencia SUP-REC-549/2019, de la parte femenina de la ciudadanía del país. Cabe preguntarse si la inviolabilidad parlamentaria debe proteger las expresiones que constituyen violencia simbólica contra las mujeres —¿acaso negar la capacidad y legitimidad para el ejercicio de la función legislativa a la mitad de la población puede considerarse parte del ejercicio de la función legislativa?— y si, ante la ausencia de la regulación específica respecto a la comisión de violencia política contra las mujeres en razón de género, la autoridad jurisdiccional podría haber logrado, mediante una interpretación menos ortodoxa, un mayor grado de protección de las mujeres.

¿Cuáles son las consecuencias de la decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?

La primera y más evidente consecuencia del criterio adoptado por la Sala Superior en la SUP-REC-549/2019 es el reforzamiento de la línea jurisprudencial basada en el respeto a la autonomía de la actuación del Poder Legislativo. El análisis de las decisiones previas evidencia que el TEPJF tiende a evitar las situaciones en las que la justicia electoral deba pronunciarse acerca de la organización interna de los órganos legislativos y prefiere respetar la autonomía que tienen estos para regular el comportamiento de sus integrantes en el ejercicio directo de las funciones parlamentarias. Si bien la postura adoptada por el TEPJF pue-

de ser discutible, responde a una línea interpretativa viable, respaldada por los criterios de este órgano y de la SCJN (aunque esta última no se ha pronunciado acerca de los contenidos posiblemente injuriosos o calumniosos en el marco de un debate parlamentario, como señala Silva [2011]).

La segunda consecuencia de este criterio —la que tiene que ver con la eficiencia de la protección de los derechos de las legisladoras integrantes del Congreso de Morelos y, por analogía, de otros legislativos estatales y del federal— es de mayor impacto para la protección de los derechos de las mujeres.

La Sala Superior consideró, en la sentencia en análisis, que la competencia del Congreso para conocer las faltas cometidas por sus integrantes no afecta la efectividad de estos mecanismos, sino que, por el contrario, “se genera mayor efectividad al reducir las posibilidades de litigio ante las autoridades electorales administrativas y judiciales” (SUP-REC-549/2019, foja 24), y el hecho de trasladar el debate al órgano legislativo “contribuye a generar una consciencia interna de que ese tipo de expresiones no son propias de un debate legislativo, lo que, a su vez, contribuye a cambiar las prácticas y la cultura institucionales” (SUP-REC-549/2019, foja 24).

Este argumento tiene que ser considerado falaz, pues no se hace cargo de las estructuras politizadas y generizadas existentes en los órganos legislativos. Las prácticas y relaciones parlamentarias obedecen, en un grado importante, a los intereses y las lealtades partidistas, pues las y los legisladores llegan a sus cargos con respaldo de sus institutos políticos, y su futuro en el parlamento o fuera de este depende, en gran medida, de esos mismos institutos. Existe una amplia literatura que evidencia cómo estas relaciones se forjan y cómo impactan en el desempeño de quienes ocupan los escaños (Aarts, Blais y Schmitt 2011). Asimismo, los congresos mexicanos —y no solo estos— siguen siendo instituciones fuertemente generizadas, en las que el ejercicio de las funciones por las mujeres legisladoras sigue siendo afectado en un grado importante por las estructuras patriarcales (Biroli 2018; Albaine 2017; Kathlene 1994). Las diputadas se enfrentan a las “prácticas, simulaciones y resistencias que reproducen formas de hacer política patriarcales, misóginas, violentas, sexistas, discriminatorias y excluyentes”, las cuales resultan en el menoscabo de sus derechos y de su capacidad de ejercer efectivamen-

te los cargos de representación para los que fueron electas (Freidenberg y Gilas 2020).

Es poco razonable asumir que los órganos involucrados en el ejercicio de violencia política en razón de género en contra de las mujeres que los integran sean capaces de crear procedimientos efectivos para atender estos casos, imponer sanciones a los perpetradores, proteger los derechos de las víctimas y producir cambios estructurales que contribuyan a erradicar este fenómeno.

El contexto grave de violencia de género al que se enfrentan las legisladoras en el Congreso de Morelos ha sido documentado por numerosas notas periodísticas y por las investigaciones académicas (Freidenberg y Gilas 2020a), lo que hace que la expresión de la diputada Rodríguez Ruíz, quien en su demanda ante la Sala Regional señaló que la autoridad “me pide ir con mi propio verdugo a pedirle justicia”, sea más que una figura retórica; es una acusación de la ineficiencia de un sistema que olvidó las situaciones particulares de las legisladoras, dejándolas fuera de la protección de las instituciones de justicia.

Conclusiones.

¿Qué nos enseña este caso acerca de la violencia política en razón de género?

El caso de las expresiones de violencia política en razón de género realizadas por el diputado Casas en contra de sus compañeras legisladoras durante una sesión del Congreso de Morelos nos enseña tres cosas importantes acerca del fenómeno de violencia que enfrentan las mujeres en el ejercicio de la política.

Primero. Nos enseña que la violencia es cotidiana y omnipresente. A las mujeres todavía les cuesta mucho llegar al poder, y ejercerlo también mantiene costos altos. Las mujeres se enfrentan a la violencia no solamente cuando pretenden ser candidatas y ganar un cargo de elección popular, sino también cuando llegan a ser electas y pretenden ejercer sus cargos. El estudio realizado por la Unión Inter-Parlamentaria evidenció que 81.8 % de mujeres legisladoras en el mundo han sido víctimas de violencia psicológica; 21.8 %, de violencia sexual; 25.5 %, de violencia física, y 32.7 %, de violencia económica (Bardall 2018). Los congresos mexicanos no son ajenos a este fenómeno.

Segundo. Nos enseña que los cambios aún no llegan. En los últimos años se ha registrado un incremento sin precedentes en la incorporación de las mujeres a los órganos legislativos y otros espacios del poder en México. Sin embargo, y en concordancia con lo observado en otras latitudes, la llegada de las mujeres a estos no es suficiente para modificar las estructuras generizadas conforme a las cuales operan y para revertir la discriminación que enfrentan las legisladoras (Krook y Restrepo 2016; Freidenberg y Del Valle 2017; Piscopo 2017; Cárdenas 2018). Las investigaciones demuestran que las mujeres se enfrentan a la violencia política, y a muchos otros obstáculos, en el ejercicio del cargo (Freidenberg y Del Valle 2017), y que estos persisten incluso cuando ellas conforman la mayoría de la integración de los órganos legislativos, como ocurre precisamente en el caso de Morelos (Freidenberg y Gilas 2020b).

Tercero. Nos enseña que las mujeres siguen esperando justicia. La sentencia en análisis evidencia este problema y también la laguna que persiste en la atención a los casos de violencia política en razón de género, incluso en el contexto de las reformas aprobadas recientemente. El marco normativo, si bien establece una conceptualización amplia de la violencia política en razón de género y un mecanismo para que las autoridades electorales conozcan de estos casos e impongan sanciones correspondientes, no abarca uno de los grupos más afectados por el fenómeno de la violencia: las mujeres que ejercen los cargos de elección popular.

Cuando las autoridades electorales identifican hechos de violencia que afectan a las mujeres en el ejercicio de un cargo público y los responsables por su comisión son otros funcionarios públicos, como presidentes municipales, regidores o legisladores, la imposición de las sanciones correspondientes pasa a ser responsabilidad de los órganos políticos: los congresos. Las experiencias que tiene la justicia electoral mexicana muestran que esta ruta tiende a ser débil (Gilas 2011), y el hecho de que se trata de instituciones fuertemente generizadas levanta las preocupaciones por su actuación frente a los casos de violencia política en razón de género. Ante ello, el marco normativo vigente es insuficiente para garantizar la protección de los derechos de las mujeres en el ejercicio del cargo.

Todo lo anterior evidencia que México está lejos de poder erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género. La resistencia a los cambios y al reconocimiento del valor y la legitimidad iguales para participar en la vida pública de hombres y mujeres se materializa en numerosos obstáculos que las mujeres siguen enfrentando cuando pretenden involucrarse en la vida interna de los partidos políticos, participar como candidatas o ejercer los cargos de elección popular. Para erradicar este fenómeno de violencia política en razón de género y eliminar dichos obstáculos, necesitamos de un marco normativo fuerte, de autoridades aliadas que no estén dispuestas a tolerar la violencia en ninguna de sus modalidades, y de una alianza con las autoridades educativas y la sociedad civil que contribuya a cambiar la cultura política hacia una que reconozca el igual valor de todas las personas.

Fuentes consultadas

- Aarts, Kees, André Blais y Hermann Schmitt, eds. 2011. *Political leaders and democratic elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Alanis Figueroa, María del Carmen. 2017. "Violencia política hacia las mujeres: Respuesta del Estado ante la falta de una ley en México". En Freidenberg y Del Valle 2017, 231-47.
- Albaine, Laura. 2017. "Marcos normativos contra el acoso y violencia política en razón de género en América Latina". En Freidenberg y Del Valle 2017, 117-43.
- Bardall, Gabrielle. 2015. "Towards a More Complete Understanding of Election Violence: Introducing a Gender Lens to Electoral Conflict Research". Trabajo presentado en el Congreso Europeo de Política y Género. Uppsala, Suecia, 11-13 de junio.
- . 2018. "Violence, politics, and gender". *The Oxford Research Encyclopedia of Politics*. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.208.
- . 2020. "Symbolic Violence as a Form of Violence against Women in Politics: A Critical Examination". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 65 (238): 379-89.
- , Elin Bjarnegård y Jennifer M. Piscopo. 2019. "How Is Political Violence Gendered? Disentangling Motives, Forms, and Impacts". *Political Studies*. DOI: 10.1177/0032321719881812.

- Biroli, Flávia. 2018. "Violence against Women and Reactions to Gender Equality in Politics". *Politics & Gender* 14 (4): 681-5.
- Caminotti, Mariana y Flavia Freidenberg. 2016. "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales de Argentina y México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61 (228): 121-41.
- Cárdenas Acosta, Georgina. 2018. "Violencia política con elementos de género en mujeres dedicadas a la política en la Ciudad de México". *Contraste Regional* 6 (12): 71-100.
- Cerva Cerna, Daniela. 2014. "Participación política y violencia de género en México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 54 (222): 105-24.
- Comisión de Venecia. 2014. *Report on the scope and lifting of parliamentary immunities*. CDL-AD(2014)011-e. Adoptado por la Comisión de Venecia en la 98 sesión plenaria, 21-22 de marzo.
- Fernández-Miranda y Alfonso Campoamor. 1986. "Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* 10: 175-206.
- Fernández Segado, Francisco. 2011. "La doctrina constitucional sobre las prerrogativas parlamentarias en España". *Foro, Nueva Época* 14: 13-72.
- Freidenberg, Flavia y Gabriela del Valle Pérez. 2017. *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. México: IJ-UNAM/TECDMX.
- Freidenberg, Flavia y Karolina M. Gilas. 2020a. "¿Ellas tienen los escaños, ellos el poder! Representación legislativa de las mujeres en el Estado de Morelos". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. En prensa.
- . 2020b. "¿Leyes con dientes? Violencia política en razón de género, exigencia normativa y política multinivel en México". Investigación en curso.
- Gilas, Karolina M. 2011. "Los informes de labores de los representantes de elección popular. ¿Transparencia o rendición de cuentas?". En *Estudios comparados en derecho electoral*, coord. José Reynoso Núñez, 97-156. México: IJ-UNAM/TEPJF.
- . 2014. "Artículo 134 constitucional. Criterios relevantes". En *Líneas jurisprudenciales en materia electoral*, Roselia Bustillo Marín y Karolina M. Gilas, 129-97. México: Tirant lo Blanch.

- IPU. Inter-Parliamentary Union. 2016. Sexism, harassment and violence against women parliamentarians. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Jurisprudencia 10/2009. GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 4, año 2. México: TEPJF, 20-1.
- 34/2013. DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 13, año 6. México: TEPJF, 36-8.
- 44/2014. COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 15, año 7. México: TEPJF, 18-9.
- Kathlene, Lyn. 1994. "Power and Influence in State Legislative Policy-making: The Interaction of Gender and Position in Committee Hearing Debates". *The American Political Science Review* 88 (3): 560-76.
- Krook, Mona Lena y Juliana Restrepo Sanin. 2016. "Género y violencia política en América Latina: Conceptos, debates y soluciones". *Política y gobierno* 23 (1): 127-62.
- LGAMVLV. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. 2020. México: Cámara de Diputados.
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2020. México: Cámara de Diputados.
- Otálora Malassis, Janine. 2017. "Participación y violencia política contra las mujeres en América Latina: una evolución de marcos y prácticas". En Freidenberg y Del Valle 2017, 145-56.
- Piscopo, Jennifer. 2017. "Los riesgos de 'sobre-legislar': Repensando las respuestas institucionales a la violencia contra las mujeres que hacen política en América Latina". En Freidenberg y Del Valle 2017, 75-101.
- Raigosa Sotelo, Luis. 2011. *El derecho electoral y el derecho parlamentario: los límites de la competencia del TEPJF*. México: TEPJF.
- Salmorán Villar, María de Guadalupe. 2014. "Integración de las autoridades electorales: (re)construcción jurisdiccional de un derecho

por el TEPJF". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 47 (139): 181-207.

Sentencia SCM-JDC-1214/2019. Actora: Tania Valentina Rodríguez Ruíz. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Morelos.

— SUP-JDC-3049/2009 y su acumulado. Actores: Olga Luz Espinosa Morales y Carlos Enrique Esquinca Cancino. Autoridades responsables: Cámara de Diputados de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión y otras.

— SUP-JDC-12639/2011. Actor: Jaime Fernando Cárdenas Gracia. Autoridades responsables: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y otras.

— SUP-JDC-480/2018. Actora: Olivia Fernanda Palacios Aguilar. Autoridad responsable: Comisión Nacional Jurisdiccional del Partido de la Revolución Democrática.

— SUP-JE-27/2017. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Mesa Directiva del Senado de la República.

— SUP-REC-95/2017 y acumulados. Recurrentes: Morena y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz.

— SUP-REC-594/2019. Recurrente: Tania Valentina Rodríguez Ruíz. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en la Ciudad de México.

Silva Meza, Juan. 2011. "Los límites de la inviolabilidad parlamentaria. A propósito del amparo directo en revisión 27/2009". En *El juicio de amparo: a 160 años de la primera sentencia*, coords. Manuel González Oropeza y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, 447-63. México: IJ-UNAM.

Tesis XIV/2007. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA REMOCIÓN DEL COORDINADOR DE UNA FRACCIÓN PARLAMENTARIA NO ES IMPUGNABLE (LEGISLACIÓN DE CAMPECHE). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 1, año 1. México: TEPJF, 79-81.

Democracia interna de partidos políticos

Caso elección de la dirigencia interina de Morena

Rodrigo Quezada Goncen*

1) Hechos

La renovación de los órganos de dirección, conducción y ejecución de Morena se debió llevar a cabo en 2018, pero, derivado de una reforma estatutaria, se pospuso para el 20 de noviembre de 2019, motivo por el cual se llevaron a cabo asambleas distritales, municipales y estatales para integrar los órganos en esos ámbitos, así como en lo nacional. Sin embargo, diversos ciudadanos inconformes impugnaron a nivel intrapartidista la convocatoria, instancia que la confirmó.

Inconformes con tal determinación, se controvertió ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación diversos asuntos que se resolvieron en la sentencia SUP-JDC-1573/2019 y acumulados. El sentido de dichas resoluciones fue revocar la convocatoria y se determinó que Morena debía renovar su dirigencia en un plazo de 90 días.

La ejecución de la sentencia se encargó al Comité Ejecutivo Nacional de Morena, órgano que no cumplió lo ordenado, motivo por el cual el congreso nacional de ese partido, en sesión extraordinaria, decidió cubrir las vacantes en el aludido Comité mediante nombramientos in-

* Secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la ponencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales.

terinos, y se le instruyó cumplir la sentencia antes referida en un plazo de cuatro meses, tiempo que duraría el interinato. Tal determinación fue la materia de impugnación ante la Sala Superior en el juicio ciudadano SUP-JDC-12/2020.

2) Planteamiento de la demanda

La pretensión general en las demandas era revocar la sesión extraordinaria del congreso nacional de Morena, llevada a cabo el 26 de enero de 2020. De los diversos temas tratados, se deben resaltar algunos, como la falta de quórum, la ausencia de facultades para tomar los acuerdos y la indebida forma en que se desarrolló y condujo la sesión.

Al respecto, los actores adujeron que se declaró, indebidamente, la existencia del quórum estatutario necesario para llevar a cabo el congreso nacional extraordinario, toda vez que acudieron tan solo 1,310 delegados congresistas de los 3,000 que integran el congreso nacional de Morena. También se alegó la ausencia de facultades del congreso nacional para decidir la elección de vacantes en el Comité Ejecutivo Nacional, debido a que todos los actos relacionados deben ser por medio de procedimientos democráticos y con la intervención del órgano partidario electoral interno, es decir, mediante la Comisión Nacional de Elecciones.

De igual forma, se expuso que no existía la institución jurídica de presidente interino y que, ante la ausencia del presidente del Comité Ejecutivo Nacional, solo puede subsistir la figura de secretario o secretaria general del Comité Ejecutivo Nacional en funciones de presidente. También se alegó que fue indebida la actuación de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena, toda vez que en un video se advierte que al menos dos de sus integrantes se encontraban en una especie de presidium al lado de la presidenta del Consejo Nacional.

Asimismo, los actores señalaron que no se verificó si los aspirantes eran elegibles, pues existían, por ejemplo, dos personas electas que eran integrantes del Poder Legislativo federal.

3) Resolución de la Sala Superior

Al analizar el problema jurídico de fondo, la Sala Superior determinó que no estaba acreditada la falta de quórum, porque en autos obraba copia certificada del listado de congresistas nacionales en activo, en el cual se advierte que existe un total de 2,494 integrantes del mencionado órgano. Además, al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-6/2019, reconoció que, al 19 de agosto de 2018, la lista de congresistas activos estaba compuesta por un total de 2,498 personas, por lo que no resultaba irracional, desmedida o fraudulenta la disminución de 4 consejeros.

Por ende, si son 2,494 congresistas con derecho a participar, la mitad corresponde a 1,247, más 1, lo cual da un total de 1,248 congresistas para tener el quórum necesario, instalar el órgano y sesionar válidamente. De ahí que la asistencia de 1,305 congresistas era un quórum válido.

Por otra parte, se consideró infundado el alegato de la ausencia de facultades del congreso nacional para decidir la elección de vacantes en el Comité Ejecutivo Nacional. En principio, se tomó en consideración que en Morena acontecía una situación extraordinaria, consistente en que la renovación de la dirigencia estaba pendiente de llevarse a cabo y se le había encargado al Comité Ejecutivo Nacional tal situación, por lo que era necesario tenerlo debidamente integrado.

Además, de la interpretación de diversos artículos del estatuto de Morena, se concluyó que cuando se generen vacantes en el Comité Ejecutivo Nacional le compete al Consejo Nacional hacer las sustituciones que considere pertinentes en la integración del Comité Ejecutivo Nacional, a fin de garantizar el debido funcionamiento del órgano. En consecuencia, el congreso nacional sí puede, válidamente, asumir de manera directa la facultad de tomar los acuerdos que le correspondan al Consejo Nacional o al Comité Ejecutivo Nacional, por lo que la elección de la dirigencia interina fue apegada a derecho.

En otro orden de ideas, se desestimó lo concerniente a que se votó mediante planillas para cubrir vacantes, porque no existió votación por planilla, sino que existieron diversas propuestas para cubrir las vacantes, las cuales fueron autopropuestas, o bien a petición de otros congresistas y votadas en lo individual.

También se resolvió que no les asistía razón a los inconformes en la inexistencia de la institución de presidente interino por dos razones esenciales:

- a) El estatuto de Morena prevé la figura del presidente del Comité Ejecutivo Nacional, sin establecer las modalidades temporales en que puede ejercerse el cargo. Por lo tanto, la norma partidista debe interpretarse en el sentido de que el órgano facultado para designar a quien ejercerá ese cargo cuenta con la atribución de imponer la modalidad temporal que corresponda.
- b) El estatuto no prevé que, ante la ausencia del presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien ocupe la Secretaría General es quien debe asumir y ejercer las funciones de la presidencia.

Otro agravio resuelto concierne a que no fue indebida la participación de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia, porque estuvo encargada de una mesa de aclaraciones instalada para atender a aquellas personas que consideraran tener derecho a participar como congresistas y no aparecieran en el padrón que se utilizó para el desarrollo del congreso nacional extraordinario.

Asimismo, se consideró que en la convocatoria a la sesión extraordinaria del congreso nacional, en uno de los puntos del orden del día, se debían explicar los alcances de la sentencia dictada en el juicio ciudadano SUP-JDC-1573/2019 a los asistentes.

De la misma forma, se concluyó que no existió una conducción ilegal del congreso nacional, porque no se puede supeditar su validez a la asistencia o inasistencia de las personas que ostenten esos cargos. Lo anterior, debido a que es contrario a derecho y a los principios democráticos someter la validez de las resoluciones o sesiones de un órgano colegiado a una o varias personas que, por intereses propios, no concurren con la finalidad de evitar la toma de decisiones o generar la atrofia del órgano. Por lo tanto, si la secretaria general en funciones de presidenta del Comité Ejecutivo Nacional de Morena, quien tuvo conocimiento de la convocatoria, decidió no concurrir a la sesión extraordinaria, ello no puede ser sancionado con la nulidad de esa asamblea y de los acuerdos ahí tomados, máxime que existió quórum

estatutario para que se instalara el órgano y los acuerdos fueron tomados en términos estatutarios.

Por otra parte, se consideró infundado que haya existido una indebida votación, porque de la revisión del acta de sesión del congreso nacional extraordinario solo se advierte que el método de votación a mano alzada se usó para la elección de la mesa directiva del congreso nacional, pero no así en el desahogo de los demás puntos del orden del día, siendo que en la elección de los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional se usó el método de sufragio directo, secreto, mediante papeletas y el uso de urnas, como lo prevé el estatuto.

Finalmente se concluyó que era infundado que se haya elegido de forma indebida a dos funcionarios del Poder Legislativo para ocupar cargos en el Comité Ejecutivo Nacional, pues en la normativa intrapartidista no se advierte la existencia de alguna pauta que prevea la separación forzosa del cargo público previamente a la elección de cargos partidistas, como sí acontece en el caso de las candidaturas a cargos de elección popular. Además, se debe señalar que en autos obraba copia de las solicitudes de licencia tanto de Alfonso Ramírez Cuellar como de Xóchitl Nashielly Zagal Ramírez, ambos diputados federales, de las cuales se advierte que fue dentro de un breve lapso.

Por lo tanto, se determinó confirmar la validez del congreso nacional extraordinario y la designación interina de las vacantes generadas en el Comité Ejecutivo Nacional.

El empedrado camino judicial en Morena: el proceso de elección interna de su dirigencia. SUP-JDC-12/2020 y acumulados

Hugo Alejandro Concha Cantú

Introducción. Historia del conflicto

La asociación política Movimiento Regeneración Nacional obtuvo su registro como partido político nacional, denominado Morena, a partir del 1 de agosto de 2014.¹ De acuerdo con su normativa interna, el partido tenía que renovar su dirigencia en noviembre de 2019.² Por tal motivo, el 17 de agosto del mismo año la secretaria general, en funciones de presidente nacional, Yeidckol Polevnsky, emitió la convocatoria para la celebración del III Congreso Nacional Ordinario,³ la cual tendría vigencia a partir del siguiente 20 de agosto.

Para llegar al congreso, también de conformidad con su estatuto y la convocatoria, en principio se tendrían que celebrar 300 congresos

¹ El acuerdo del Instituto Nacional Electoral que le otorgó el registro fue aprobado el 9 de julio de 2014, pero con efectos constitutivos hasta el 1 de agosto de ese año.

² Aunque, en realidad, la fecha original de renovación, de acuerdo con su estatuto, era noviembre de 2018, tras los resultados del proceso electoral de julio de 2018 y encontrarse en una situación inédita al convertirse en un gobierno electo y mayoritario a partir de julio de 2018, se reformó el Estatuto de Morena, el cual fue aprobado por Acuerdo INE/CG1481/2018 del Consejo General. En el segundo artículo transitorio de este ordenamiento se determinó la prórroga de las funciones de los órganos de conducción, dirección y ejecución de Morena por un año para efectuar su cambio en noviembre de 2019. Ver https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547306&fecha=27/12/2018.

³ Ver <https://www.angulo7.com.mx/wp-content/uploads/2019/08/Convocatoria-al-III-Congreso-Nacional-Ordinario-200819.pdf>.

distritales para elegir a los congresistas, los consejeros estatales y los congresistas nacionales (del 12 al 27 de octubre de 2019); posteriormente, los 32 congresos estatales y consejos estatales para la elección de los presidentes de esos consejos y los integrantes de sus comités ejecutivos (el 10 de noviembre), así como de la asamblea y el congreso de mexicanos en el exterior, que también votarían por los congresistas nacionales y consejeros (el 22 de noviembre). Finalmente, el 23 y 24 de noviembre de 2019 se elegirían a los 200 integrantes del Consejo Nacional, su presidente o presidenta, y 21 personas que integrarían el Comité Ejecutivo Nacional.

Los contendientes a la dirigencia hicieron públicas sus diferencias con el camino marcado en los estatutos para dicho proceso, y algunos mencionaron que debía seguirse la vía de las encuestas abiertas para que simpatizantes y militantes pudieran intervenir. Llamó la atención que el presidente de la república se manifestara a favor de este método, “para evitar confrontaciones y pleitos”.

El 12 de octubre del mismo año, Jaime Hernández Ortiz, militante de Morena, presentó una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) en contra de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena,⁴ ante la Sala Regional de Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la cual sería turnada a la Sala Superior de acuerdo con las disposiciones competenciales correspondientes.⁵

Aun cuando Hernández Ortiz acreditó su derecho a impugnar ese acuerdo, al sentir que sus derechos políticos habían sido vulnerados por no tomarse en cuenta su participación en el proceso de renovación de la dirigencia de su partido, la demanda por él hecha puede ser considerada un acto proselitista, pues se trata de un militante que en diferentes ocasiones hizo pública su simpatía por uno de los competidores a la dirigencia y sus expresiones en contra de otros y otras contendientes.⁶

⁴ La Comisión mencionada es el órgano partidista que confirmó en última instancia la convocatoria aludida.

⁵ Ver los artículos 79, 80 y 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio ciudadano promovido contra una resolución de un órgano jurisdiccional de un partido político nacional.

⁶ De esa manera, en conferencia de prensa, Jaime Hernández Ortiz declaró: “hoy Morena se debate entre dos fuerzas: una conservadora y retrograda encabezada por Yeidckol Polevnsky-

Esa situación fue ignorada completamente por el Tribunal Electoral y, al hacerlo, inició una larga intervención en el proceso de selección de la dirigencia de Morena. Si bien dicha intervención era originalmente inevitable, la manera como se ha hecho, a partir del contenido específico de las resoluciones, ha estado alejada de los parámetros legales y conocidos relacionados con la vida interna de los partidos. En un primer momento, llamó la atención que el TEPJF optó por negar la libertad de las organizaciones partidistas para determinar los procesos de selección de sus dirigentes.

En la sentencia emitida el 30 de octubre, la Sala Superior ordenó revocar la convocatoria al III Congreso Nacional de Morena, que el Comité Ejecutivo Nacional repusiera el procedimiento de elección de sus órganos de dirección y que el padrón de militantes se actualizara de conformidad con lo establecido en el estatuto; es decir, con todas aquellas personas que se afiliaran hasta 30 días antes de la celebración del congreso para el cambio de dirigencia. Además, el Tribunal mencionó que el partido, una vez que llevara a cabo lo ordenado por la sentencia, podría elegir por el mismo método o por “uno diverso”. Esa afirmación claramente abría la posibilidad para dejar fuera el cumplimiento de lo marcado en los estatutos del partido.

El 18 de enero de 2020, la presidenta del Consejo Nacional de Morena, Bertha Luján, a petición de consejeros nacionales y estatales, emitió la convocatoria a la VI Sesión Extraordinaria del Congreso Nacional, el cual se llevó a cabo el 26 del mismo mes. En dicho encuentro se acordó nombrar una presidencia temporal para el Comité Ejecutivo Nacional y que este pudiera convocar al proceso de selección de su dirigencia nacional.

Nuevamente se promovieron juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para controvertir la convocatoria y la sesión extraordinaria del congreso nacional. Todos estos se conjuntaron en el juicio ciudadano SUP-JDC-12/2020 y acumulados, el cual fue resuelto el 26 de febrero siguiente.

-Bertha Luján y ahora Ramírez Cuellar; otra liberal y democrática encabezada por Alejandro Rojas Díaz Durán. La primera como hemos visto está llevando al partido al despeñadero. Rojas por su parte ha ido recuperando al partido para las bases, para que sean protagonistas del cambio verdadero, impulsando el respeto a la legalidad y al estatuto, para que el pueblo sea el que defina el rumbo del partido” (citada en el informativo TodoEnNoticia, <http://todoennoticia.com.mx/occidente-municipios-jalisco/morena-salio-peor-que-los-partidos-que-critico/>).

En la sentencia de esa fecha, tanto la convocatoria como los acuerdos del congreso fueron validados por el Tribunal y se corroboró la medida para que, por medio de estos mecanismos, se cumpliera con lo ordenado en la sentencia de octubre anterior; es decir, actualizar el padrón de militantes, credencializarlos y llevar a cabo el proceso de elección de la dirigencia.

No obstante, a tan solo unos días, en un incidente de la primera sentencia de 2019, la Sala Superior añadiría que las posiciones más altas, la Presidencia y la Secretaría General del partido, deberían ser electas mediante el método de encuesta abierta.

Los meses siguientes operaron en contra del partido y su nueva dirigencia. La pandemia obstaculizó que el Comité Ejecutivo transitorio pudiera llevar a cabo las tareas ordenadas. A unos meses, se presentaron diversos incidentes en contra del no cumplimiento de la sentencia. El presidente del partido, Alfonso Ramírez Cuéllar, pidió, por medio de otro recurso, una prórroga para que finalmente se le autorizara al instituto político llevar a cabo el cambio de su dirigencia una vez transcurridas las elecciones de julio de 2021. La justificación parecía razonable, el proceso electoral ha dado comienzo y los partidos deben prepararse para contender en la renovación del Congreso federal, 15 gubernaturas, 30 congresos locales y 1,900 posiciones en ayuntamientos.

La Sala Superior volvió a sorprender, aunque en la dirección que ya había anticipado. Negó la prórroga, ordenó al partido elegir a su nueva dirigencia mediante una encuesta y mandó al Instituto Nacional Electoral (INE) a realizarla en 45 días para que no se negara la oportunidad a militantes ni a simpatizantes, pues para participar abrió la puerta a la autoadscripción de la persona interesada.

No hay forma de explicar con fundamento constitucional, legal o doctrinal que el órgano jurisdiccional de mayor jerarquía en la materia electoral explícitamente ordenara el instrumento de encuestas como método de selección de la dirigencia partidaria.

Mediante las sentencias de los JDC, así como las resoluciones de los incidentes de inejecución de la sentencia y de prórroga, la Sala Superior del TEPJF volvió a faltar en su papel de garante de la democracia constitucional; violó el principio de imparcialidad al intervenir en la contienda partidista; violentó la libertad interna de los partidos en sus

procesos de selección de su dirigencia; incumplió el principio de seguridad jurídica al establecer un mecanismo heterodoxo, de poca rigor democrático para una cuestión electoral, y reiteró una actitud de desprecio a la autoridad administrativa electoral, el INE, al ordenarle que llevara a cabo tareas que no están contempladas en sus atribuciones.

Para argumentar esas afirmaciones, en el presente trabajo se desarrolla un análisis de la sentencia del juicio SUP-JDC-1573/2019, del 30 de octubre de 2019; de la sentencia SUP-JDC-12/2020 y acumulados, del 26 de febrero de 2020, y del incidente de inejecución de sentencia del 20 de agosto de 2020.

Octubre de 2019. Primera llamada: sentencia SUP-JDC-1573/2019

El 30 de octubre de 2019 la Sala Superior resolvió el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano del expediente SUP-JDC-1573/2019, mediante una sentencia que determinó la anulación por vicios en el proceso de elección para el cambio de dirigencia en Morena.

Entre los distintos agravios que el demandante Jaime Hernández Ortiz expuso, se encontraba uno en el que argumentó que la convocatoria era ilegal en tanto restringía la participación de militantes en los congresos distritales a aquellos que se hubieran afiliado al partido hasta el 20 de noviembre de 2017, cuando, de acuerdo con el estatuto, deberían poder participar quienes se afiliaran hasta 30 días previos a la celebración de los consejos; es decir, hasta el 12 de septiembre de 2019. La violación radicaba, de acuerdo con el demandante, en que las disposiciones de la convocatoria se interpretaban por arriba de las del estatuto. Por tal motivo, se canceló indebidamente el derecho a la libre afiliación (derecho de asociación) y se impidió contar con un padrón confiable de militantes.

De acuerdo con la sentencia, los órganos del partido, el Comité Ejecutivo Nacional y la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia (órgano emisor de la convocatoria y órgano ratificador) pretendieron diferenciar la disposición del estatuto como fecha de corte del padrón

a una suspensión del proceso de afiliación, establecida en la convocatoria. Por lo tanto,

todas las personas que hayan ingresado a Morena, antes de la suspensión del proceso de afiliación (determinado en el Estatuto), deben formar parte del padrón de protagonistas del cambio verdadero y tendrán derecho a participar en el proceso de renovación de dirigencia.⁷

La confrontación es literal entre ambas disposiciones, ya que mientras la convocatoria establecía en su punto cuarto que la fecha máxima de afiliación para participar en los congresos distritales, estatales, de mexicanos en el exterior y nacional era hasta el 20 de noviembre de 2017, el último párrafo del artículo 24 del Estatuto de Morena dice que para participar en el congreso distrital el registro se cerraría por lo menos 30 días antes de su realización.

Cuadro 1

Convocatoria al III Congreso Nacional de Morena	Estatuto de Morena
<p>CUARTA. DE LA ACREDITACIÓN Para participar en los Congresos Distritales, Estatales, de Mexicanos en el Exterior y Nacional, es requisito indispensable estar afiliada o afiliado en el Padrón Nacional de Protagonistas del Cambio Verdadero registrado en el sistema SIRENA, hasta el 20 de noviembre de 2017.</p>	<p>ARTÍCULO 24 [...] Para efectos de la participación en el Congreso Distrital, el registro de afiliados en el Padrón Nacional de Protagonistas del Cambio Verdadero se cerrará por lo menos 30 días antes de su realización.</p>

Fuente: Elaboración propia.

La razón de esta diferencia se encuentra en que los órganos de Morena, en uso de su libertad para organizarse y determinar sus propios procedimientos, interpretaron que, al decir “por lo menos”, el estatuto dejaba que fueran estos órganos los que pudieran modificar dicho plazo. Es de llamar la atención, sin embargo, que se trata de una diferencia temporal considerable entre el 20 de noviembre de 2017 y el 12 de septiembre de 2019, es decir, una diferencia de casi 22 meses.

⁷ Ver la sentencia SUP-JDC-1573/2019, pp. 20-21.

En ese sentido, a juicio de la mayoría de los magistrados, la interpretación llevada a cabo por la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia, órgano encargado de ratificar la convocatoria, fue inexacta, así como también fue indebido que el Comité Ejecutivo Nacional estableciera como fecha de corte del padrón el 20 de noviembre de 2017, con el único argumento de que lo hizo en uso de los derechos de autorganización y autodeterminación, sin expresar mayores razones, situación en la que se requería de una argumentación reforzada si las razones eran de excepcionalidad.⁸ A juicio del Tribunal, lo que se confrontaba en este caso era el derecho de la organización política para determinar su organización y los procedimientos para llevarlo a cabo, lo que comúnmente se conoce como democracia interna, con el derecho de los militantes a participar, con especial atención, en la afiliación para poder formar parte de las decisiones de los congresos distritales en todo el país. Para los magistrados, el derecho de asociación, fundamento de la organización partidaria, reflejado en la militancia, tendría que haber sido tutelado.⁹

En opinión de la Sala Superior, la fecha establecida en la convocatoria no fue una medida idónea, razonable ni proporcional. No fue idónea por faltar parámetros objetivos, al establecer un periodo muy largo en el que se restringió el derecho a muchos militantes que querían afiliarse al partido, o bien que militantes con derechos pudieran ejercerlos al registrarse en tiempo para participar en el congreso. Además, la fecha establecida con anterioridad a la convocatoria equivalía a darle efectos retroactivos a la norma. No fue razonable, puesto que no se expusieron las razones o los motivos para establecer dicha fecha que violentó los derechos de la militancia. No fue proporcional, porque la medida careció de vinculación con el fin perseguido, el contar con un padrón confiable.¹⁰

⁸ *Ibid.*, p. 50.

⁹ *Ibid.*, p. 52.

¹⁰ *Ibid.*, p. 53.

El partido falló a su obligación¹¹ de integrar un padrón de afiliados actualizado que diera confiabilidad y certeza, ya que las instancias no llevaron a cabo las actividades de depuración y actualización de este a pesar de haber sido un tema ya mencionado en una sentencia anterior. Al ser el padrón el elemento sustancial que permite el adecuado ejercicio de los derechos de la militancia, su falta de actualización es de enorme trascendencia, pues generó, en palabras del Tribunal, dos efectos: primero, impidió la incorporación de todas las personas con derecho a ello, y, segundo, tampoco logró evitar la participación arbitraria de personas ajenas al partido, expulsados o con derechos suspendidos.

Como evidencia de la falta de actualización al padrón, al Tribunal le bastó que el partido consideró que era necesario hacer un corte del padrón con dos años de anterioridad al inicio del proceso efectivo, pues de esa forma se puso de manifiesto la desconfianza en el instrumento.¹²

Finalmente, resultó alarmante la parte última de la sentencia, que deja al partido Morena en libertad para que

pueda optar por el mismo método que se utilizó o bien uno diverso que considere pertinente, tal y como se determinó por la Sala Superior al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-1237/2019.¹³

¹¹ De conformidad con la Ley General de Partidos Políticos, los institutos políticos cuentan, entre otras, con las siguientes obligaciones: “1) Capturar en el Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos, permanentemente, los datos de sus afiliados, la cual deberá coincidir exactamente con la información que los propios partidos publican en su página de internet; 2) Actualizar su padrón de afiliados en su página de internet al menos, de manera trimestral de acuerdo a las obligaciones de los partidos en materia de transparencia; 3) Informar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos respecto a las bajas que conforme a sus normas estatutarias resultaron procedentes, en el padrón de afiliados verificado por la autoridad electoral; 4) Implementar las medidas de seguridad necesarias que garanticen en todo momento la protección de los datos personales de los registros capturados en el Sistema; y e) Garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de sus datos personales contenidos en los padrones de afiliados” (cita al pie de página número 15 en la sentencia, *ibid.*, p. 63).

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ibid.*, p. 68.

No obstante, la sentencia dio 90 días al partido para cumplir con la actualización del padrón y la emisión de una nueva convocatoria para elegir a la dirigencia.

En una supuesta actitud de respeto a la libertad de autorganización y autodeterminación que la misma sentencia recién había negado con los argumentos (justificados) de daño al padrón de militantes y a los derechos de estos para participar en el proceso de selección de su dirigencia, la Sala Superior abrió una puerta localizada fuera de la ley, pues los estatutos del partido, invocados en varias ocasiones por el Tribunal, establecen el procedimiento y los órganos con la responsabilidad de llevar a cabo dicho proceso. Sin explicar más allá de la referencia a otra sentencia previa ni fundamentar en preceptos legales definidos o en doctrina que lo sustente, el TEPJF “sugirió” la posibilidad de medios diversos. Esta frase aparentemente abstracta, en realidad, se refería a lo que postulaban algunos de los aspirantes a la contienda respecto a llevar a cabo una encuesta para seleccionar a la dirigencia.¹⁴ Más aún, el Tribunal con esa frase hacía un guiño a lo que el presidente de la república había sugerido en su conferencia matutina del 30 de agosto de 2019, cuando en relación con la encuesta afirmó: “Que no se desechara esa posibilidad en la elección de dirigentes, y si se podía hacer una encuesta o dos, tres, para saber quién es quién y elegir así”.¹⁵

Enero de 2020. Segunda llamada: sentencia SUP-JDC-12/2020

Como se mencionó en el apartado inicial, el VI Congreso Nacional extraordinario de Morena se llevó a cabo el 26 de enero de 2020. De entre los acuerdos tomados, el más importante fue el nombramiento de una presidencia y puestos del Comité Ejecutivo Nacional de transición, para que este organizara nuevamente el proceso interno de elec-

¹⁴ Desde septiembre de 2019, Mario Delgado, coordinador de la fracción de Morena en la Cámara de Diputados, se pronunció por utilizar la encuesta como medio de selección de su dirigencia. Ver <https://www.cuartopoder.mx/nacional/piden-usar-encuestas-para-elegir-a-dirigente/300395/>.

¹⁵ Ver <https://www.milenio.com/politica/amlo-encuesta-para-elegir-dirigente-nacional>.

ción de su dirigencia, en acatamiento a lo ordenado por el TEPJF en la sentencia previa comentada. La presidencia de transición recayó en el diputado Alfonso Ramírez Cuéllar. En el encuentro, la presidenta del Congreso Nacional, Bertha Luján, criticó a la secretaria general y contendiente a la Presidencia de no haber llevado a cabo las tareas de actualización del padrón de militantes y la credencialización correspondiente, también ordenada por la sentencia aludida.

Como era de esperarse, en medio de la contienda por dirigir el partido, de inmediato la convocatoria y el VI Congreso fueron impugnados ante el Tribunal Electoral. La impugnación se promovió a favor de los intereses de la secretaria general, Yeidckol Polevnsky, que hasta ese momento pretendía ser la máxima autoridad del partido político. Su puesto de secretaria general se mantendría de conformidad con el acuerdo del VI Congreso.

La Sala Superior resolvería el juicio SUP-JDC-12/2020 y 88 juicios acumulados tan solo un mes después, el 26 de febrero.¹⁶ Uno de estos juicios fue directamente promovido por Polevnsky (SUP-JDC-2/2020). A pesar de que en la demanda los agravios eran múltiples en contra de todos los actos realizados en la convocatoria y durante la sesión del congreso extraordinario, la sentencia confirmó la convocatoria impugnada en sus términos originales, así como la sesión extraordinaria del Congreso Nacional de Morena del 26 de enero y sus acuerdos. Por lo tanto, a partir de febrero, una nueva presidencia transitoria, de Alfonso Ramírez Cuéllar, tenía la misión de cumplir el fallo del octubre de 2019, relacionado con actualizar el padrón de militantes, credencializarlos y llevar a cabo todos los actos de organización para un nuevo proceso de elección de su dirigencia.

Cabe resaltar que en la sentencia del SUP-JDC-12/2020 la Sala Superior determinó que

¹⁶ La acumulación de los 87 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y 1 juicio electoral procedió en virtud de que, como lo dice la sentencia, existió “conexidad en la causa, debido a que se controvierte la convocatoria a sesión extraordinaria de veintiséis de enero de dos mil veinte del Congreso Nacional de Morena, así como su realización y los acuerdos tomados en ella” (sentencia SUP-JDC-12/2020, p. 9).

aunque no se modifique el Estatuto o se haya optado en el Congreso impugnado por no aplicar un método diverso al previsto expresamente para la renovación de su dirigencia, de considerarlo procedente cuenta con la libertad de optar por cualquiera de los métodos previstos en su Estatuto (aún lo previsto para cargos de elección popular), a fin de lograr la renovación de su dirigencia dentro de los plazos previstos en dicho Congreso.¹⁷

Tan solo unos días después, en lo que sería una de las primeras resoluciones de incidente de inejecución de sentencia y en una sesión privada, la Sala Superior decidió que la Presidencia y la Secretaría General se deberían elegir mediante el método de encuesta abierta, y que el resto de los cargos de la dirigencia podrían ser electos con el método que el partido optara. Una decisión sin mayor fundamento, que de hecho contraría la manera en que la sentencia principal había sostenido el derecho del partido a su autodeterminación.

La Sala Superior, a tan solo unos días de que iniciara el paro de actividades decretado por el Consejo de Salubridad General¹⁸ a raíz de la pandemia generada por la COVID-19, confirmaba al nuevo Comité Ejecutivo Nacional, pero le imponía un criterio respecto a la determinación de sus procesos internos de organización y elección de sus dirigentes. El nuevo presidente Alfonso Ramírez Cuéllar y su equipo no midieron que, a pesar de la pandemia y la ralentización de actividades, el tiempo seguía su marcha y la sentencia de 2019 sin cumplirse.

Agosto de 2020. Última llamada: incidentes de incumplimiento de sentencia y de prórroga

En el transcurso de los meses posteriores a la sentencia del 26 de febrero, en medio de la pandemia, Morena no dio muestras cla-

¹⁷ *Ibid.*, p. 107.

¹⁸ Ver los acuerdos del Consejo de Salubridad General del 30 de marzo, del 21 y 30 de abril y del 20 de mayo de 2020, <http://transparencia.cofepris.gob.mx/index.php/es/marco-juridico/acuerdos/acuerdos-del-consejo-de-salubridad-general>. A partir de estos, el Tribunal Electoral resolvió continuar con las labores jurisdiccionales, aunque con suspensión de sesiones públicas, <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3810/0>.

ras de avances respecto a lo que el Tribunal Electoral había ordenado desde octubre de 2019. Las condiciones quizá no lo permitieron.

Para agosto de ese año, diversos militantes habían interpuesto múltiples incidentes de inejecución de la sentencia 1573/2019 y, por su parte, el presidente Ramírez Cuéllar interpuso un incidente de prórroga. Nuevamente los instrumentos interpuestos volvieron a reflejar la contienda por la dirigencia. Mientras algunos buscaban que el Tribunal sancionara al partido por no cumplir con lo ordenado casi un año atrás, la dirigencia temporal y sus aliados solicitaron que su renovación se llevara a cabo 90 días después de las elecciones de julio de 2021, es decir, en octubre de 2021. La justificación a esta prórroga por parte de Morena fue la imposibilidad de llevar a cabo la organización y el proceso de cambio de dirigencia debido a la pandemia y una vez iniciado el proceso electoral más grande en la historia contemporánea de México. La solicitud implicaba extender por un año más el cumplimiento de la sentencia dictada en octubre de 2019.

El 20 de agosto de 2020, la Sala Superior respondió en sesión privada, no presencial, en formato de videoconferencia, los incidentes de cumplimiento y la prórroga. De manera inusitada en la resolución de los incidentes, una mayoría de los magistrados de la Sala Superior decidió cuatro cosas muy controversiales:

- 1) Confirmaron que Morena debía llevar a cabo el proceso de renovación de sus dos principales puestos de dirigencia por el método de la encuesta nacional abierta.
- 2) Para realizarlo, ordenó al Instituto Nacional Electoral que en un plazo de 45 días llevara a cabo dicho ejercicio, aun cuando hacer este tipo de tareas no está entre las facultades del INE.
- 3) La encuesta será abierta, pues se tendrá que llevar a cabo entre los militantes y simpatizantes del partido.
- 4) En la encuesta podrá participar cualquier ciudadano que se autodescriba como militantes o simpatizante, y podrá ser candidato cualquier militante que cumpla con los requisitos estatutarios, salvo ser consejero nacional.

Ahora se pasa a un análisis de estos elementos.

1. Encuesta. La determinación de una encuesta como método de selección es una decisión discrecional y alejada de cualquier rigor democrático. Una encuesta abierta selecciona una muestra de población estadísticamente con un mayor o menor grado de representatividad, para tomar en cuenta sus opiniones. No existe un criterio que determine por qué solo un grupo de la población, por muy alto que sea su representatividad, va a tomar el lugar de la libertad de votar o participar de todos y cada uno de los integrantes del universo de población. Si bien una encuesta puede dar indicios muy certeros de una opinión, incluso de una tendencia de opinión, entre la población no puede, en ningún caso, sustituir el derecho de cada individuo. Una encuesta es un método excluyente de participación, por preciso que este sea, puesto que anula derechos individuales de participación política.

Lo que resulta aún más grave con la determinación de ese método de elección de sus dirigentes es que, en el caso específico, se trata de un mecanismo identificado con algunos de los competidores en la contienda. Mientras que la presidenta del Congreso Nacional, Bertha Luján, confiaba en el trabajo hecho en la estructura partidista en todo el país y, por tanto, en el método de selección establecido en el estatuto mediante su estructura, los congresos distritales, otros contendientes más alejados de la estructura partidaria, como Mario Delgado (coordinador de la bancada de Morena en la Cámara de Diputados) o Yeidckol Polevnsky (secretaria general del Comité Ejecutivo Nacional), preferían una encuesta que abriera el abanico de manera indiscriminada a la militancia, o incluso a la población simpatizante. En un ejercicio de esa naturaleza se abre la puerta a la movilización de grupos con los que se quiera incidir en el resultado, más aún si no hay un control de los participantes.

Aun cuando en la sentencia original de 2019 la Sala Superior llegó a afirmar que “se reconoce que el derecho de auto organización y autodeterminación es una de las bases fundamentales sobre las que descansa la existencia del sistema de partidos en el orden jurídico mexicano”, en agosto de 2020 cambió su criterio. En la resolución de aclaración de sentencia, la Sala argumentó que ante la especial situación que atraviesa el partido político, y sin desconocer lo resuelto en la sesión extraordinaria del 26 de enero de 2020, en el punto quinto, se debía optar

por un cumplimiento alternativo de la sentencia, por lo que se determinó que debía usarse el método de encuesta abierta para la elección de la Presidencia y de la Secretaría General del Comité Ejecutivo Nacional. Aun con el cambio claro, la Sala argumentó que no había contradicción alguna.¹⁹

2. Organización por el INE. El Instituto Nacional Electoral tiene la facultad para organizar procesos internos de elección de dirigentes en los partidos políticos. Aunque la ley de la materia, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 32, numeral 2, inciso a, expresamente señala que esta actividad se llevará a cabo mediante solicitud de los partidos: “La organización de la elección de los dirigentes de los partidos políticos, cuando estos lo soliciten y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la Ley”.

Frente a la determinación del Tribunal Electoral, el presidente del INE, Lorenzo Córdova, en la sesión del 31 de agosto de 2020 del Consejo General, aseveró que el procedimiento presentaba problemas. Se refirió a que, en 2014, el Instituto intervino por petición del Partido de la Revolución Democrática (PRD) para organizar sus elecciones de acuerdo con lo que establecían sus estatutos. Pero insistió en que, en esta ocasión, sin existir fundamento legal ni basado en los estatutos del partido, la sentencia del ТЕРЈЕ imponía la obligación de un método que también carecía de fundamento legal.

El problema para el representante de la autoridad electoral radicaba en que no se consultó al INE acerca de su capacidad para llevar a cabo este ejercicio, la oportunidad y los plazos legales, a tan solo unos días de iniciar un proceso electoral de alta complejidad. Se trataba, en suma, de “un procedimiento no querido, ni solicitado por el INE”.²⁰

¹⁹ Incidente de aclaración de sentencia correspondiente al SUP-JDC-12/2020 y acumulados del 11 de marzo de 2020, p. 18.

²⁰ La grabación de Lorenzo Córdova se publicó en redes sociales con el mensaje: “Esta mañana, hemos discutido Y aprobado en el @Inemexico los Lineamientos Rectores de La elección de la Presidencia y Secretaría General Del CEN De Morena a través de Encuesta Nacional Abierta a militantes y simpatizantes, en acatamiento a La sentencia del Tribunal Electoral” (Twitter, 31 de agosto de 2020).

En efecto, el 31 de agosto, el Instituto publicaba los Lineamientos rectores del proceso de elección de la Presidencia y la Secretaría General del partido político nacional Morena, por medio de una encuesta nacional abierta a sus militantes y simpatizantes que habían sido aprobados por el Consejo General en sesión extraordinaria.

Del documento destacan principalmente 5 puntos:

- 1) Todas las personas que se quieran inscribir para contender por la Presidencia y la Secretaría General deberán firmar una declaración en la que se obligan a respetar los lineamientos y la aceptación de los resultados de la encuesta.
- 2) A partir de recomendaciones técnicas de órganos demoscópicos, en caso de haber más de 6 personas registradas, se hará una encuesta pública abierta para detectar el grado de reconocimiento público y reducir el número a un máximo de 6.
- 3) La sentencia señala que Morena no tiene un padrón cierto y confiable, por lo que se utilizará un marco muestral del listado nominal de ciudadanos en territorio nacional y se tomarán en cuenta las respuestas de las personas que se autoadscriban como militantes a pregunta expresa.
- 4) Se organizará un grupo de 5 expertos, con 3 que provengan de empresas de encuestas de reconocida trayectoria y 2 que hayan trabajado en ejercicios de conteos rápidos.
- 5) Los resultados se agregarán para obtener los nombres de quienes obtengan el triunfo.²¹

3. Militantes y simpatizantes autoadscritos. La sentencia del Tribunal pasó por alto una distinción importante entre lo que se considera militantes de un partido político y los simpatizantes de este. Al hacerlo, se les adjudicó un derecho político a los simpatizantes que no les correspondería. La diferencia radicó en un acto formal de afiliación, en el que se verificó que cumplen con los requisitos que la normatividad del partido exige, y se les otorgan derechos de participación en los actos inter-

²¹ Ver los Lineamientos rectores en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114497/CG2ex202008-31-ap-1-a1.pdf>.

nos del partido. Como afirma un articulista en el tema, la determinación del TEPJF es inconsistente y carece de justificación, porque la sentencia principal de octubre de 2019, de la cual se derivó esta resolución de incidentes, en ningún caso contenía bases que establecieran que la elección de la dirigencia sería abierta a la ciudadanía.²²

Como ya se ha mencionado, al Tribunal le bastó el argumento de la falta de confiabilidad del padrón de militantes para ofrecer certeza en el ejercicio de los derechos de asociación y filiación partidista. Argumentó que no es en sí suficiente para cubrir de manera indiscriminada a todos los simpatizantes del partido y no considerar a todos los militantes que cumplieron con los requisitos y el procedimiento de afiliación.

El último de los componentes de la resolución fue la inclusión de la figura de la autoadscripción como un mecanismo generador de derechos. Para participar en la encuesta, basta que la persona simplemente diga que se considera un militante o simpatizante que quiere participar. Eso de plano borra la diferencia entre unos y otros y simplifica el sentido de los mecanismos de afiliación partidista al absurdo; pero más aún, abre la puerta a cualquier persona, incluso a aquellas que sin pertenecer al partido quieren influir en la elección de sus principales dirigentes. El tema de la adscripción a un grupo no es nuevo en materia judicial. Es un criterio que se toma en cuenta, por ejemplo, para considerar si una persona, en principio, forma parte de una comunidad indígena, pero solo para que, en un segundo momento, si alguna autoridad requiera de la participación de los miembros de una comunidad pueda llevar a cabo la plena identificación de esta.

La manera como la Sala Superior incorporó esa figura es desproporcional con el objetivo que se quiere alcanzar e irrumpe en la contienda partidista, al ser un método que públicamente buscaban algunos de los contendientes y miembros del partido.

²² Ver el artículo de Rolla Negrete Cárdenas, Michael. 2020. "El Tribunal Electoral y la Renovación de la dirigencia de Morena: ¿Qué es una encuesta abierta?". *El juego de la Corte* (agosto). (<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=12010>).

Conclusiones: un tribunal político

Las distintas resoluciones emitidas por la Sala Superior del TEPJF ponen en evidencia una clara intervención de la autoridad jurisdiccional en la vida interna del partido mayoritario en este momento y a favor de uno de los grupos contendientes por la dirigencia. En la sentencia al juicio principal, decidió intervenir en la vida interna del partido declarando que este intentó limitar el derecho de la militancia a participar; declaró nula la convocatoria para la elección de la dirigencia, y ordenó al partido, en un plazo de 90 días, actualizar su padrón de militantes y reponer el procedimiento de elegir sus órganos de conducción. En los incidentes de incumplimiento de sentencia derivados del mismo juicio, estableció que el partido debe llevar a cabo la elección de su dirigencia por el método de la encuesta abierta a quién se auto-nombre como militante, y le impuso al Instituto Nacional Electoral, en tiempos extremadamente cortos, la obligación de realizar el ejercicio.

Se trata de un conjunto de acciones de la Sala Superior que no muestran deferencia a la organización partidista ni a la autoridad electoral. Establecen, además, precedentes sin ninguna consistencia en resoluciones previas. En un caso similar relativo a la dirigencia del PRD en 2017, con múltiples recursos de incumplimiento de la sentencia, por la falta de renovación del Comité Ejecutivo Nacional, en la víspera del proceso electoral de 2018, el TEPJF se abstuvo de señalar al partido el método para renovar su dirigencia y le otorgó 90 días.²³

Una vez más, los magistrados reinterpretaron el postulado constitucional del artículo 99 que establece lo siguiente:

El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Esto, en el sentido de que el concepto de máxima autoridad jurisdiccional la entienden como la capacidad del órgano supremo para to-

²³ Comentado por García Huante, Berenice, “Caso Morena. Renovación de su dirigencia” en la *Revista Voz y Voto. Política y Elecciones*, marzo 4, 2020.

mar cualquier decisión en materia electoral y no limitado al ámbito jurisdiccional de resolver, conforme a derecho, los conflictos que surgen en dicho ámbito.

La diferencia no es menor entre entender simplemente *máxima autoridad* y *máxima autoridad jurisdiccional*. Mientras que en la primera idea, efectivamente, se alude a una organo sin limitaciones en su ejercicio y que, por ende, en el ámbito de sus competencias puede ordenar cualquier tipo de reposición de procedimientos o que los diferentes actores, ciudadanos, candidatos, militantes, asociaciones, partidos u otras autoridades electorales realicen la actividad que sea en busca de la reparación del bien jurídico que fue violentado (resoluciones de plena jurisdicción),²⁴ la idea de una máxima autoridad jurisdiccional le da las más amplia de las facultades únicamente en lo que a su naturaleza se refiere, es decir, a la resolución de medios de impugnación, determinando, en cada caso, que parte de una litis le asiste el derecho y, en lo que corresponde, solicitando a quien incumplió sus obligaciones y competencias que reponga dichos procedimientos que faltaron a la norma. En esa segunda forma de entender la disposición constitucional y el ámbito de autoridad del Tribunal Electoral, se desprendería un tribunal que anula y que ordena, pero que respeta las competencias que el marco jurídico otorga a cualquier otro de los actores, sean partidos, o bien otras autoridades.

Como se ha afirmado en otro espacio de análisis, es necesario superar la interpretación del TEPJF respecto a la disposición constitucional del artículo 99. El significado es claro en cuanto a su limitación competencial. No existe ninguna otra autoridad que pueda impartir justicia en última instancia en la materia y, por tanto, que pueda corregir los fallos del Tribunal; estos deben acoplarse a lo dispuesto en el artículo 17 y tienen que ser oportunos, completos e imparciales. Las sentencias del órgano jurisdiccional deben apegarse tanto en su forma como en su contenido a lo que estrictamente le corresponde a un órgano jurisdiccional: su competencia constitucional.

²⁴ Se entiende como plena jurisdicción a las atribuciones de órganos jurisdiccionales de naturaleza administrativa, no solo a anular actos que fueron violatorios o contrarios a las disposiciones legales, sino también a reparar el daño causado, tomando las determinaciones que a su juicio son necesarias.

Es cierto que la cantidad de medios de impugnación que el Tribunal debe resolver (y, en gran medida, la Sala Superior como instancia última) ha crecido y es muy diversa, pero también es cierto que la Sala Superior ha excedido su ámbito competencial. Un órgano jurisdiccional debe resolver los conflictos que se le plantean, estableciendo cuál de las posiciones que entran en conflicto es la que se apega a derecho. En ese papel, le corresponde indicar si hubo violaciones a la norma y detallar cuáles fueron. Lo que no puede hacer el tribunal es sustituir a la autoridad administrativa. El tribunal debe señalar la falta existente y, cuando se trate de revocar acuerdos de la autoridad electoral, simplemente debe reenviar los asuntos para que esta pueda rehacerlos. Hay especialistas que, con acierto, indican que esto generaría un problema infinito de reenvíos entre ambas instituciones. Muchas de las sentencias parten de ese error. No solo señalan fallas por parte del INE en sus acuerdos, sino que, con frecuencia y en casos importantes, la Sala Superior dice lo que se debe hacer, pasando por alto la competencia y las funciones del Instituto Nacional Electoral.²⁵

Hoy en día, esa interpretación ha llevado a una distorsión estructural y funcional del sistema electoral mexicano. Estructural, porque parece que, en el diseño de las instituciones, la autoridad administrativa está subordinada a la jurisdiccional, y eso no es así. En ningún lugar la Constitución señala que todo acto del INE será corregido por el Tribunal Electoral. De esa manera, imponer facultades al Instituto, por arriba de lo que marca la ley, es todo un despropósito de enorme arrogancia jurisprudencial. No cuenta con justificación alguna. El TEPJF no fue creado para innovar en la materia, sino para hacer cumplir la Constitución y la ley. Por ello, imponer una encuesta como método de elección es una tarea que debería discutir y analizar el Poder Legislativo.

Este hecho le resta autoridad al órgano autónomo y genera pérdida de recursos de todos los actores.

Funcional, porque tal situación, de considerarse un órgano superior y no simplemente diferente, genera un fenómeno de hiperlitigio-

²⁵ Ver Concha Cantú, Hugo Alejandro. 2016. "El fenómeno del Partido Verde Ecologista de México: el resurgimiento de la política sobre el derecho", en *La (in)Justicia Electoral a Examen*. Ciudad de México: IJ, CIDE, p. 26.

sidad, ya que todo acto y toda decisión del órgano administrativo es impugnabile, lo que ha causado que la estructura del Tribunal sea enorme con asesores y áreas que buscan especializarse en temas de competencia administrativa, que va mucho más allá de lo estrictamente jurisdiccional.

Por otra parte, los partidos políticos así han entendido esta dinámica y la han asumido como su estrategia de negociación. Frente a un tribunal que no desecha ni sobresee ninguna impugnación, los partidos impugnan hasta asuntos que inicialmente no considerarían con posibilidades de ganar, pero que a lo largo de este proceso buscan obtener algún beneficio, ya sea por una sentencia incongruente o porque, ante el desgaste del proceso, un partido puede preferir negociar con otro para evitarlo. Se generan largas cadenas impugnativas, en las que las resoluciones judiciales sustituyen muchas veces la voluntad popular.

Es necesario fijar criterios jurisprudenciales, o bien llevar a cabo una reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que posibiliten al Tribunal excluir los casos claramente improcedentes o deficientes. En los casos de revocaciones de acuerdos de las autoridades electorales, el TEPJF debe reenviar los asuntos a la autoridad administrativa, por regla general, ya que esta es la que cuenta con toda la estructura y los recursos materiales y humanos para poder preparar los acuerdos y las acciones en los distintos temas electorales. Los reenvíos deben de tener un límite para evitar abusos o que generen un problema de eficiencia. El Tribunal debe hacerse cargo de los asuntos a detalle cuando el transcurso del tiempo sea fundamental para la decisión final, o por la gravedad del asunto.²⁶

Las resoluciones que en particular se han analizado en este caso sientan precedentes muy peligrosos para el sistema electoral en su conjunto; desconocen el principio de autodeterminación o democracia interna de los partidos sin criterios sistemáticos para dejar bases en ese sentido. Es cierto que existe una necesidad de avanzar en la regulación de procedimientos internos partidistas, tras años en los que los partidos políticos han abusado de su capacidad de organización y mu-

²⁶ *Ibidem.*

chas veces han pasado incluso por alto principios democráticos generales. Una manera intempestiva y sin fundamento para hacerlo puede descarrilar todo el sistema en lugar de perfeccionarlo.

Como se ha afirmado en otros lugares, tomando en cuenta lo que se ha avanzado en criterios para evaluar sentencias, el caso que aquí se analiza muestra resoluciones que carecen de congruencia y de consistencia. Esa falta de elementos alerta acerca de un órgano jurisdiccional que no está cumpliendo cabalmente con su trabajo argumentativo y que, por ende, sus decisiones son altamente cuestionables.

De acuerdo con lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha desarrollado,²⁷ la autoridad jurisdiccional, y, en su caso, también una autoridad administrativa que resuelve asuntos materialmente judiciales, debe atender al principio de congruencia que se establece en el artículo 17 de la Constitución, cuando dice que toda resolución de autoridad debe ser pronta, completa e imparcial. El principio de congruencia significa entonces tres cosas:

- 1) La resolución no puede contener más de lo pedido por las partes.
- 2) La resolución no puede contener menos de lo pedido.
- 3) La resolución no puede establecer algo distinto de lo pedido.

²⁷ Y así queda justificado cuando se establece: “Este criterio ha sido sostenido por esta Sala Superior, como se advierte de la lectura de la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 28/2009, consultable a fojas doscientas a doscientas una, de la Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, Jurisprudencia, cuyo rubro y texto es: **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.**— El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente. La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho”, *ibid.*, p. 514.

Este principio de congruencia equivale, en su perspectiva interna, a lo que se puede llamar coherencia entre sus componentes, que buscan una relación lógica entre las partes del razonamiento y la solución de la sentencia, desde una perspectiva técnica entre los agravios, los considerandos y, finalmente, los resolutivos finales. En su perspectiva externa, la congruencia significa que la resolución tiene que estar relacionada con el objeto de la litis, sin introducir elementos externos a la controversia.

El conjunto de resoluciones analizadas, pero particularmente los incidentes de incumplimiento y el de prórroga, que por si fuera poco, además, se llevan a cabo en sesiones privadas, rompieron de manera clara el estándar de congruencia establecido por la SCJN. Ir más allá de lo que un partido tiene establecido en sus reglas, las cuales son normas validadas por la autoridad, al establecer un método de elección distinto al estatutario, es faltar a la congruencia. De igual manera, inventar una facultad a la autoridad administrativa es un vicio de la misma naturaleza.

Por consistencia se deben entender dos cosas. En primer lugar, una consistencia que significa que las decisiones judiciales deben basarse en premisas normativas que no entren en contradicción con normas válidamente establecidas. Como lo apunta Michael Rolla Negrete Cárdenas, citando a Manuel Atienza, la resolución de agosto de 2020, de ninguna manera, puede vincularse con las bases establecidas en la sentencia que le da origen, la de octubre de 2019, pues dicha sentencia no orientó el sentido de la resolución a que se abriera a toda la ciudadanía.²⁸

Finalmente, otro sentido de la consistencia significa la manera como las sentencias del Tribunal se asemejen entre sí, a efectos de poder garantizar un mínimo de seguridad jurídica; es decir, que en casos similares con elementos similares, la resolución y la forma de aplicar el derecho por parte del TEPJF sea también similar, e incluso sea predecible. Uno de los aspectos justamente más importantes en las tareas de un tribunal de justicia es que va a actuar de modo consistente entre los distintos casos que llegan a su puerta, para de esa forma poder cons-

²⁸ Ver Rolla Negrete Cárdenas, Michael, *op. cit.*

tituirse como una institución confiable en la manera como entiende e interpreta el derecho. La diferencia entre resoluciones debe llegar justamente por las diferencias mismas que los casos presentan, pero no a cambios de perspectiva del Tribunal en casos similares. Ese tipo de consistencia entre sentencias del mismo órgano jurisdiccional no existe en el caso analizado.

El caso que ha ocupado en este análisis tiene una fase final que aún está por verse. En los meses venideros en que la dirigencia se renueve, y más tarde, cuando Morena lleve a cabo las tareas de actualización de su padrón de militantes, el partido deberá seguir un curso ejemplar, distinto a lo que han sido los partidos políticos en los últimos años de la historia del país. Difícilmente se puede aspirar a un nuevo juego democrático con las mismas actitudes. Es momento de aprovechar la que quizá es la última llamada para cambiar la democracia interna de los partidos políticos y, sobre todas las cosas, analizar a fondo los cambios que son urgentes en el sistema de justicia electoral.

Designación de consejeros electorales

Caso inconstitucionalidad de los requisitos de nacionalidad y no pertenencia al Servicio Profesional Electoral para ser designado consejero electoral del Instituto Nacional Electoral

Arturo Castillo Loza*

1) Hechos

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellas, el artículo 41 que dispuso la creación del Instituto Nacional Electoral (INE).

El 3 de abril siguiente, el Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión designó al consejero presidente y a los 10 consejeros y consejeras electorales que integrarían el Consejo General del INE por periodos escalonados de tres, seis y nueve años.

El 13 de febrero de 2020 se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura el acuerdo de la Junta de Coordinación Política relativo a la Convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del INE que sustituirían a los que fueron designados para un periodo de seis años y concluirían su encargo el 3 de abril de 2020, a saber: la consejera electoral Pamela San Martín Ríos y Valles y los consejeros electorales Marco Antonio Baños Martínez, Enrique Andrade González y Benito Nacif Hernández.

* Secretario de tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la ponencia del magistrado José Luis Vargas Valdez.

En contra de dicho acuerdo, cinco ciudadanos promovieron diversas demandas de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

2) Planteamiento de la demanda

En sus demandas, los inconformes cuestionaron la constitucionalidad y la legalidad del acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados en la base de que los requisitos dispuestos en la misma —que replicaban los de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)— los excluían de manera injustificada del proceso de designación de consejeros electorales. Sus argumentos consistían esencialmente en lo siguiente:

- 1) El requisito de “ser ciudadano o ciudadana por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad”, previsto en la fracción a, párrafo 1, del artículo 38 de la LGIPE, excluye de manera injustificada a los ciudadanos mexicanos por naturalización, creando una categorización discriminatoria entre mexicanos de primera y de segunda clase.
- 2) La exigencia de “no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral, ni ser o haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral federal ordinario”, establecida en el artículo 38, párrafo 1, inciso j, de la LGIPE, no abona a la observancia y consecución de los principios constitucionales de independencia y profesionalización de la autoridad electoral, pues se trata de funcionarias y funcionarios con capacidad acreditada para el desempeño de la función electoral, aunado a que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ya ha decretado la inconstitucionalidad de dicha exigencia legal en procesos de selección de integrantes de organismos públicos electorales locales.
- 3) El requerimiento de “poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura”, dispuesto en el inciso d, párrafo 1, del artículo 38 de la LGIPE, coloca en desventaja a las personas que no estuvieron en posibilidad de

tramitar el título profesional por encontrarse en condiciones económicas de desventaja, además de que la antigüedad exigida en la obtención del grado no es un elemento que acredite, por sí mismo, la capacidad para desempeñar la función especializada.

3) Resolución de la Sala Superior

A partir de un análisis de proporcionalidad¹ de las disposiciones legislativas impugnadas, la Sala Superior del TEPJF declaró fundados los primeros dos agravios e infundado el tercero, por las razones que a continuación se exponen.

a) Inconstitucionalidad del requisito de nacionalidad por nacimiento

Resulta excesivo el requisito dispuesto en la fracción a, párrafo 1, del artículo 38 de la LGIPE, consistente en ser mexicano por nacimiento para ser designado consejera o consejero electoral del INE. Si bien la norma persigue un fin constitucionalmente válido —acreditar que la persona designada tiene tal vinculación con México que es razonable esperar que defienda y promueva los principios de su régimen de-

¹ Metodología para evaluar la proporcionalidad de una restricción legal a un derecho humano a partir del análisis de los siguientes elementos:

- a) Que la intervención normativa persiga un fin constitucionalmente válido.
- b) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional.
- c) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental.
- d) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

Esta metodología ha sido adoptada tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el criterio de rubro TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL como por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE NORMAS ELECTORALES. MÉTODO PARA DETERMINAR LA REGULARIDAD DE UNA NORMA QUE INSTRUMENTA UN DERECHO HUMANO.

mocrático y que desempeñe sus funciones con absoluta independencia de intereses o gobiernos extranjeros— y establece una medida idónea para tal efecto, no satisface el análisis de necesidad del test de proporcionalidad.

Lo anterior, porque existen otras medidas que permiten alcanzar la finalidad perseguida por el legislador sin excluir a las ciudadanas y ciudadanos mexicanos por naturalización. Los requisitos que impone la legislación mexicana para obtener la nacionalidad por naturalización son suficientes para tener por presumiblemente acreditados los lazos de lealtad y fidelidad equiparables a los de cualquier mexicano por nacimiento. Por ello, el requisito legal en análisis resulta discriminatorio, pues impide injustificadamente a los ciudadanos mexicanos por naturalización acceder a un cargo público electoral a partir de las diferentes formas en las que adquirieron su nacionalidad.

En consecuencia, la Sala Superior resolvió inaplicar al caso concreto la reserva dispuesta en la fracción a, párrafo 1, del artículo 38 de la LGIPE, en lo tocante a la exigencia de ser ciudadano mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de consejera o consejero del Consejo General del INE.

b) Inconstitucionalidad del requisito de no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral federal

La Sala Superior del TEPJF estimó que

la restricción en estudio no persigue un fin constitucionalmente válido pues, lejos de verse afectados los principios rectores de la función electoral con la designación del personal de carrera de las autoridades electorales nacional y locales, éstos podrían verse fortalecidos por la experiencia, trayectoria y permanente capacitación de los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional.

Más aun, estimó que tampoco debe considerarse que la medida en estudio “pudiera tener el fin legítimo de garantizar igualdad de condiciones” entre los aspirantes a consejeros provenientes del Servicio Profesional Electoral y aquellos ajenos a este, pues

el procedimiento para la selección y designación de los consejeros electorales se desarrolla a través de diversos filtros objetivos que generan condiciones de igualdad en cuanto a las posibilidades de ser designado, con independencia de si se es miembro del servicio profesional o no.

Por estas razones, la última instancia electoral consideró que el requisito establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso j, de la LGIPE, resulta inconstitucional porque limita de manera innecesaria y desproporcionada el derecho a integrar las autoridades electorales. Por ende, procedió a inaplicar la norma al caso concreto.

c) Validez del requisito relativo a contar con título profesional con una antigüedad mínima de cinco años

La Sala Superior consideró que, contrario a lo argumentado por los enjuiciantes, el requisito previsto en el inciso d, párrafo 1, del artículo 38 de la LGIPE, relativo a poseer, al día de la designación como consejera o consejero electoral, título profesional de nivel licenciatura con antigüedad mínima de cinco años, es acorde con la Constitución y no transgrede el derecho a integrar la autoridad electoral.

Lo anterior, porque la citada norma persigue un fin constitucionalmente válido, esto es, garantizar

las cualidades técnicas que debe tener un consejero electoral para cumplir de manera eficaz con la función que tiene encomendada [y] cumplir con el principio de profesionalización de los órganos electorales.

Ello, pues el cumplimiento del requisito en cuestión presupone la adquisición de conocimientos y la experiencia profesional necesaria para integrar el

órgano máximo de dirección de la autoridad administrativa electoral nacional con perfiles aptos para el desempeño del puesto, quienes tendrán como principal competencia la calificación de las elecciones para la renovación de los Poder Ejecutivo y Legislativos a nivel federal.

Asimismo, la Sala Superior señaló que este requisito “no restringe de manera total el derecho a integrar los órganos de dirección de las autoridades electorales, sino que únicamente impone una condición para el ejercicio de tal derecho”.

Por todo lo antes expuesto, y en atención a que las normas en estudio se retomaban íntegramente en el acuerdo y convocatoria impugnados, la Sala Superior del TEPJF resolvió inaplicar al caso concreto las porciones normativas contenidas en el artículo 38, párrafo 1, incisos a y j de la LGIPE y, en consecuencia, modificar la referida convocatoria, vinculando al Comité Técnico de Evaluación para que, al momento de analizar la documentación presentada por cualquier aspirante a consejeras y consejeros electorales, tuviera en cuenta los alcances de las inaplicaciones realizadas a fin de garantizar el principio de igualdad.

Caso integración del Comité Técnico de Evaluación para conformar el Instituto Nacional Electoral

Araceli Yhalí Cruz Valle

Ismael Anaya López*

La democracia electoral mexicana es fruto de instituciones. Gracias a la existencia de órganos altamente especializados en materia electoral, nuestro país ha transitado de la existencia de un partido político mayoritario en el poder a la alternancia en el ejercicio del mismo.

La transición política en nuestro país se ha hecho por conducto de las instituciones, es decir, mediante elecciones organizadas, realizadas y calificadas por una autoridad de rango constitucional de naturaleza administrativa, con la alta función estatal de coordinarlas: el Instituto Nacional Electoral (INE). Asimismo, se ha encomendado la resolución definitiva de las controversias electorales a una autoridad jurisdiccional con funciones de control constitucional: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

No es posible entender la naturaleza institucional de la democracia mexicana sin el papel que han desempeñado el INE y el TEPJF. Lejos han quedado esos años en los cuales las contiendas electorales se diluían en plantones, conflictos sociales o negociaciones ajenas a la voluntad popular. Hoy, el voto es auténtico y esos dos órganos estatales son responsables de ello.

* Secretaria de estudio y cuenta y secretario de tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscritos a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

Si nos centramos en el actual INE, observaremos que los distintos actores políticos le otorgan una importancia fundamental. Es tal el interés de tener un órgano funcional encargado de organizar las elecciones que, desde su nacimiento, su conformación ha estado prevista constitucionalmente.

Más aun, tener la certeza de que los integrantes del INE —en concreto, del Consejo General (CG) como su máximo órgano de dirección— cumplirán los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, máxima publicidad y objetividad, ha ocasionado la creación de mecanismos y el involucramiento de otros órganos partícipes a fin de una adecuada conformación de la autoridad administrativa electoral.

Uno de esos partícipes es el denominado Comité Técnico de Evaluación (CTE), el cual, de conformidad con lo previsto en el artículo 41, párrafo tercero, base III, apartado A, párrafo quinto, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres son nombradas por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados (Jucopo), dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y dos más por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai).

Sin embargo, la integración del CTE no es ajena a controversias. Justamente, en el juicio electoral cuya sentencia se presenta, fue motivo de cuestionamiento la idoneidad de una persona designada para conformar ese órgano auxiliar.

1) Hechos

En 2020, cuatro consejeros del INE concluyeron su encargo. Esto sucedía en un año previo a las elecciones intermedias de 2021 y en el cual se renovarían la Cámara de Diputados así como distintos cargos de elección popular en las entidades federativas.

Sin duda, el complejo escenario político ante las futuras elecciones hizo que los distintos actores tuvieran su mira puesta en la integración del Consejo General del INE. La tarea de encontrar a las personas adecuadas que ocuparían las cuatro consejerías vacantes trascendería en

la propia conformación del CTE, por ser este quien finalmente propone a la Cámara de Diputados las quintetas de personas que serán consideradas para cada consejería.

En febrero de 2020, la Jucopo emitió la convocatoria para renovar esas cuatro consejerías y, a la vez, señaló la necesidad de integrar el CTE; uno de los requisitos para conformarlo era no haber sido dirigente partidista en por lo menos los últimos cuatro años anteriores a la designación.

En su momento, la Jucopo y el Inai designaron a las personas que integrarían ese órgano auxiliar.

Respecto de la CNDH, esta informó que John Mill Ackerman Rose era una de sus propuestas para integrar el CTE. Justamente, la designación de esta persona ocasionó que el Partido de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y el Partido Acción Nacional presentaran demandas ante el TEPJF, el cual debió decidir en última instancia.

2) Planteamiento de la demanda

Todos estos partidos políticos eran coincidentes al señalar que fue indebida la designación de John Mill Ackerman Rose como integrante del CTE. Esto, porque la persona supuestamente incumplía el requisito de no haber sido dirigente partidista en por lo menos los últimos cuatro años anteriores.

Los quejosos justificaban su argumento en el hecho de que John Mill Ackerman Rose era dirigente partidista al ser miembro del Instituto de Formación Política de Morena, con lo cual no se garantizaba un adecuado funcionamiento del CTE ni la imparcialidad para proponer las quintetas por cada una de las consejerías vacantes.

3) Resolución de la Sala Superior

a) ¿El Tribunal Electoral era competente para conocer de la integración del Comité Técnico de Evaluación?

La competencia se sustentó, esencialmente, en que el procedimiento de designación de consejerías del Consejo General del INE tenía una naturaleza compleja o compuesta; es decir, para integrar la máxima autoridad administrativa electoral se debían realizar distintos actos, entre los cuales estaba la conformación previa del CTE.

Por lo tanto, en consideración del TEPJF, si la integración del CTE estaba inmersa en el procedimiento para elegir consejerías del CG del INE, entonces se actualizaba su competencia para conocer y resolver el asunto al ser la máxima autoridad jurisdiccional electoral del país.

b) La designación de John Mill Ackerman Rose fue conforme a derecho

i) El Instituto de Formación Política de Morena no es un órgano de dirección

En el análisis de la controversia, lo primero que hizo el TEPJF fue determinar si el Instituto de Formación Política de Morena era un órgano de dirección dentro de ese partido político.

Esto resultaba fundamental porque el impedimento para ser integrante del CTE era, precisamente, haber pertenecido a un órgano de dirección de algún partido político. Entonces, si ese Instituto de Formación tenía una naturaleza directiva, lo siguiente sería determinar si John Mill Ackerman Rose pertenecía a este.

En la sentencia, el TEPJF consideró que el Instituto de Formación Política no era un órgano directivo de Morena, ya que su naturaleza era propiamente educativa y su finalidad era la divulgación de los valores relacionados con la democracia; además, lejos de tener facultades de mando, en realidad tenía atribuciones de capacitación, formación, investigación y divulgación.

ii) El Instituto de Formación Política de Morena no estaba instalado al momento de la designación

Aunado a lo anterior, el TEPJF concluyó que, para ser integrante del Instituto de Formación, era indispensable que este estuviera en funcionamiento, lo cual no sucedía en el caso. Además, resaltó que ese órgano educativo partidista ni siquiera estaba registrado ante el INE.

iii) Los integrantes del Instituto de Formación Política de Morena no son dirigentes partidistas

En este punto, el TEPJF consideró que la normativa de Morena no otorgaba facultades de dirección a quienes integran el Instituto de Formación porque sus atribuciones están limitadas a la capacitación y formación sin que puedan incidir en la toma de decisiones.

iv) No se acreditó que John Mill Ackerman Rose fuera miembro

Finalmente, cabe señalar que en el expediente analizado por el TEPJF no había una constancia que acreditara que John Mill Ackerman Rose fuera parte del Instituto de Formación Política de Morena y ni siquiera estaba probada su calidad de militante. En consecuencia, era válido que esta persona integrara el CTE.

Conclusiones

Como se observa, el TEPJF fue exhaustivo en el estudio del tema. Si bien pudo ser suficiente la conclusión de que el Instituto de Formación Política de Morena no era un órgano directivo, lo cierto es que en la sentencia se resolvieron todas aquellas interrogantes que pudieran suponer la falta de objetividad de John Mill Ackerman Rose como integrante del CTE.

Una de cal y otra de arena: dos sentencias diferentes pero parecidas.

El proceso de renovación de cargos
en el Consejo General del Instituto
Nacional Electoral a partir
de la interpretación del Tribunal Electoral
(SUP-JDC-134/2020 y SUP-JE-9/2020)

Juan Jesús Garza Onofre

Introducción

No resulta menor la considerable inversión que, de un tiempo para acá, ha existido en México por robustecer las estructuras que sostienen al campo electoral, como si el gobierno se hubiera propuesto realizar una importante erogación en la materia para aumentar la cantidad de personas involucradas en este ámbito (ocupando cargos, especializándose, o bien siendo partícipes de las diferentes opciones que brinda el sistema), y así recubrir la democracia ante los incidentes que se presenten.

Y es que, a grandes rasgos, se podría pensar que esta eclosión por la materia electoral es, a todas luces, algo benéfico para la sociedad; que mientras un mayor número de individuos se ocupen de los derechos políticos, por la buena salud de la democracia y, en términos generales, por la defensa y correcta organización institucional del voto, tendremos un mejor Estado de derecho y, por consiguiente, se podrá desterrar de una vez por todas al fantasma del fraude que continúa e intempestivamente aparece rondando en el imaginario colectivo y provoca que la desconfianza mine cualquier intento por establecer esquemas creíbles para el futuro, más allá de un momento político coyuntural.

Sin lugar a dudas, las particularidades de este peculiar fenómeno deberán desmenuzarse con cuidado para poder realizar un ba-

lance apropiado, pues la vasta estrategia por difundir la actual cultura democrática va desde una multiplicación de organismos electorales tanto de índole administrativa como jurisdiccional a lo largo del país en los diferentes ámbitos de gobierno (esto, sin olvidar a las correspondientes fiscalías especializadas en la materia), pasando por la conformación de un amplio Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), hasta llegar a un fervoroso modelo de comunicación que incluye una innumerable producción bibliográfica a la par de la incesante impartición de cursos, clases, diplomados, maestrías, doctorados y demás capacitaciones.

Como si la sola profusión de proyectos bastase para asegurar mejores condiciones políticas en el país, parece que en ese afán por querer abarcar la mayor parte del espectro democrático se ha caído, contradictoriamente, en una exagerada tecnificación de los procesos electorales, erigiéndose, a su vez, una casta de expertos en tales cuestiones, que antes que velar por su correcta divulgación o de contar con elementos suficientes para evaluar y medir el impacto de sus labores en toda la sociedad mexicana, se han empeñado en complejizar hasta el extremo y llevar la materia por oscuros e intrincados rincones que conducen al ostracismo y que, además, generan un desentendimiento de las personas cuyo interés no va más allá de cada elección.

No por nada, el ministro Arturo Zaldívar ha mencionado que el derecho electoral mexicano resulta un

entramado complejo de normas, que parecen más bien recovecos, en los que se encuentran reglas de aplicación a escala nacional; competencias exclusivas a la Federación; competencias concurrentes en las que los Estados pueden legislar en los términos que dispongan las leyes generales, normas transitorias que imponen contenidos mínimos a dichas leyes generales, así como ámbitos reservados a los Estados (Zaldívar 2017).

El alto grado de complejidad, de galimatías y de tecnicismos revelados en dicha materia, al mismo tiempo que la sobrerregulación normativa y su copiosa reformulación (más bien supeditada al método de prueba y error cada sexenio), evidencian una enorme estructura que, de manera paradójica, ha decantado en un sinfín de problemas, causando un distanciamiento de las instituciones democráticas.

Aunque, en una primera impresión, parecería que el problema del protagonismo de los juristas en contextos democráticos es una reedi-

ción del viejo dilema del filósofo-rey, reelaborándose la disyuntiva que busca establecer una tajante separación entre legos y doctos, que pregunta: ¿quién debe gobernar? ¿El pueblo o los expertos? ¿La ciudadanía o los técnicos? (Broncano 2003, 441 y ss.). La verdad es que las instituciones erigidas en torno a los derechos políticos-electorales en México se han tecnificado a costa de la ciudadanía, brindando seguridad y certeza pero a expensas de un costo que implica ir cerrando filas para contar con los mejores perfiles versados en distintas ramas científicas, pues

en efecto, dada la centralidad que ha adquirido el derecho como vehículo de organización social —cualquier decisión y cualquier acto políticos se tramitan a través de normas jurídicas— nuestra dependencia de los juristas se ha vuelto descomunal, sobre todo porque además el derecho ha sido configurado por ellos mismos como una práctica abstrusa y completamente inasequible a la razón común. De hecho, a veces parece que la política no fuera sino uno de los rostros del derecho, una prolongación o una forma particular de manifestación del mismo (Lloredo 2018, 29 y ss.).

De ahí que, antes de diseñar mecanismos y esquemas para la correcta estructuración de la cultura democrática en México, sería mejor tener en cuenta que un buen diseño constitucional y legislativo no solo implica solvencia y resistencia ante las crisis coyunturales sino, y quizá todavía más importante aún, conlleva una amplia campaña por generar condiciones de igualdad para que aquellas personas que aspiren a involucrarse en esta arena puedan hacerlo sin temor a ser discriminados y a partir del principio de seguridad jurídica.

Las vías que el legislador desarrolla para brindar las oportunidades correspondientes a los interesados deben apegarse al principio de no discriminación a fin de que exista un diálogo consecuente entre expertos electorales y ciudadanía.

De eso trata la parte medular de este trabajo: de un par de sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) las cuales, aunque parecieran diferentes en una primera impresión, al final encuentran importantes similitudes ya que, en el fondo, comparten una significativa reflexión respecto de los caminos para acceder a la participación en la arena electoral, abordando importantes postulados acerca del rol que juegan

quienes arbitran a los árbitros en cuestiones electorales, es decir, tratando de responder a la clásica pregunta de ¿quién vigila a los vigilantes?, en este caso, a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados (Jucopo) y al Comité Técnico de Evaluación en la elección de consejeras y consejeros del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE).

En ese orden de ideas, lo cierto es que el auge por la materia electoral en México, debido a su creciente tecnificación y especialización, así como por su incesable escrutinio normativo y profusa regulación, también se ha visto impactado en la relevancia política y mediática que cobró la más reciente designación de consejeros electorales del INE (Hernández González 2020).

El aumento de participantes en el procedimiento¹ no solo obedece a ese referido fenómeno de irradiación por la materia electoral: también es probable que responda a los constantes dichos que el presidente Andrés Manuel López Obrador y sus correligionarios han realizado acerca del INE, ya que al afirmar que este costosísimo organismo es heredado por el periodo neoliberal, no cabe duda de que el mandatario tiene un peculiar interés en la renovación del Consejo General.

Así, se presenta un análisis de las sentencias SUP-JDC-134/2020 y SUP-JE-9/2020, cuya relevancia es determinante para comprender el rol de la jurisdicción electoral y dimensionar su importancia para futuras ocasiones en la estructuración de la democracia en México, sobre todo, con miras a valorar cuáles son y cómo operan tanto los requerimientos que se imponen para participar en la renovación del Consejo General del INE, como los requisitos que deben cumplir quienes integran el Comité Técnico a fin de evaluar el proceso recién aludido.

Y es que de ahí, precisamente, que valga la pena analizar este fenómeno no solo desde una óptica normativa, sino conjugando también elementos de la filosofía política, pues derecho y democracia difícilmente se pueden disociar: en todo caso, se comprenden como dos fenómenos juntos pero no revueltos. En ese sentido, el argumento principal del estudio se realizará en torno a la función de los tribu-

¹ En 2014, para 11 cargos de consejeros del Instituto Nacional Electoral, se registraron 307 aspirantes; en 2017, para 3 cargos, hubo un registro de 151 aspirantes. Ahora, para 4 vacantes en el Consejo General, se registraron 390 aspirantes.

nales en el marco de la democracia constitucional al esbozar el perfil requerido para integrar autoridades electorales.

La estructura general del texto es la siguiente: una vez realizada la introducción acerca del contexto en el que se presenta el caso desde una visión sociopolítica, en un segundo momento se subdividirá cada sentencia en cinco apartados analizados en lo individual (síntesis, problema principal, dificultades del caso, aportes concretos y efectos positivos y negativos). Por último, y destacando los principales hallazgos, se presentan las conclusiones.

Desarrollo

SUP-JDC-134/2020 (Caso requisitos aspirantes al Consejo General del INE)

El rol cada vez más proactivo de la justicia electoral en México, que funge como eje articulador de distintos procesos, exige un mayor grado de rigurosidad en las construcciones argumentativas de quienes la integran. Al momento en que los fallos de los magistrados electorales pueden traducirse en una especie de enmienda al trabajo que el Poder Legislativo realiza, es primordial insistir en la importancia de las designaciones de estos puestos, eligiendo personas que puedan colmar su falta de legitimidad democrática por medio de su trabajo diligente, su congruencia y su solvencia moral. Ya que, si bien parecería estar medianamente resuelta la añeja discusión acerca de que si los jueces crean derecho y de que si estos funcionan a manera de legisladores negativos, lo cierto es que sentencias como la que a continuación se estudiará vienen a poner a prueba lo afirmado. Es difícil sostener que, en la actualidad, la cuestión primordial en este tipo de ejercicios radique en ahondar si los jueces crean o no derecho al interpretar y ejercer sus funciones jurisdiccionales, sino en estudiar cómo interpretan y, una vez aceptada o rechazada su función creacionista, en saber cómo sostienen una cierta postura. El dinamismo tanto de la disciplina jurídica como del sistema político está fuertemente movido por los tribunales. Entonces, más allá de cuál sea la visión compartida acerca de lo que es el derecho, ahí debe tener lugar el papel de la judicatura co-

mo objeto de estudio (como profesión) y como actor que define el derecho en sí mismo.

Síntesis de la sentencia

El 13 de febrero de 2020 se publicó en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* de la LXIV Legislatura el acuerdo de la Jucopo que incluyó la Convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del INE y el proceso para la integración del respectivo Comité Técnico de Evaluación.²

Ante dicha convocatoria, diversos actores promovieron distintos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuestionando la constitucionalidad de tres requisitos que replicaban lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. El ponente fue el magistrado José Luis Vargas Valdez, quien advirtió la conexidad de la causa, pues se trataba de la misma autoridad responsable y del mismo acto reclamado, y decretó su acumulación.

En concreto, los requisitos que los quejosos impugnaron del acuerdo y algunos de sus respectivos argumentos fueron los siguientes:

- 1) Contar únicamente con la ciudadanía mexicana por nacimiento. Por crear una categorización discriminatoria entre mexicanos de primera y de segunda clase (o sea, entre los mexicanos por naturalización).
- 2) No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral. Por no atender a un propósito útil y oportuno para satisfacer un interés público al limitar exclusivamente a un grupo de ciudadanos que, antes de atentar contra el principio constitucional de independencia de la autoridad electoral, su capacidad se encuentra acreditada para garantizar la profesionalización de dicho órgano.
- 3) Poseer, al día de la designación, título profesional de nivel licenciatura con una antigüedad mínima de cinco años. Por colocar en

² Una vez que la consejera Pamela San Martín y los consejeros Marco Antonio Baños, Enrique Andrade González y Benito Nacif concluyeran su encargo en el Consejo General durante abril de 2020.

desventaja a las personas que no tramitaron el título profesional universitario y encontrarse en condiciones económicas de desventaja, además de que la antigüedad exigida en la obtención del grado no acredita la capacidad para desempeñar la función especializada.

Así, quienes interpusieron el juicio sostienen que dichos requisitos deben ser invalidados por exigir el cumplimiento de parámetros desproporcionados que los excluyen de manera injustificada del proceso, afectando sus derechos a la participación política en igualdad y a desempeñar trabajos de funciones públicas.

Ante las razones de la autoridad responsable que afirmaba que los justiciables no acreditaron que se les impida su participación en el procedimiento y así declarar la improcedencia, los magistrados confirmaron el interés jurídico aduciendo que la afectación de los involucrados era irreparable porque la convocatoria les exigía firmar un documento en el que manifiesten, bajo protesta de decir verdad, que cumplen con todos los requisitos para participar en el proceso (cuando era más que evidente que no cumplían con el requisito contra el que se inconformaron) .

Después de solventar oportunamente las cuestiones de procedencia, al entrar al fondo del asunto, la mayoría del Pleno de Sala Superior sostuvo que los requisitos impugnados relativos a la nacionalidad y al no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal eran inconstitucionales por no superar el test de proporcionalidad y provocar una restricción injustificada en el acceso a la función pública.

Respecto al primero, en muy resumidas cuentas, se argumentó que exigir la nacionalidad por nacimiento no satisface el análisis de necesidad del test de proporcionalidad, pues la legislación nacional requiere elementos suficientes para obtener la nacionalidad por naturalización que permiten presumiblemente alcanzar la finalidad perseguida por el legislador (que no es otra que la de acreditar lazos de lealtad, libres de toda injerencia extranjera, y fidelidad de los mexicanos por nacimiento). Habrá que mencionar que el magistrado Indalfer Infante Gonzales se apartó de dicho criterio por considerar que

por su relevancia e importancia para la nación, es constitucionalmente válido exigir que solamente los ciudadanos mexicanos por

nacimiento participen y sean designados al cargo el de Consejera o Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Y que, para el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, la medida no supera el test por no tener un fin legítimo, considerando que

no se debe distinguir la calidad de una persona mexicana en función de si nació en México o adquirió la nacionalidad por naturalización, pues es suficiente con que tenga la calidad de persona mexicana sin distinción.

Acerca del requisito del Servicio Profesional Electoral, todo el Pleno coincidió en que esta exigencia no aprueba el fin constitucionalmente válido que impone el test de proporcionalidad por no atender a un propósito útil y oportuno para satisfacer un interés público, aunado a que, en anteriores ocasiones, la Sala Superior ya se había pronunciado acerca de la inconstitucionalidad de dicho requisito al momento de evaluar el mismo tipo de impugnaciones en los procesos de selección de integrantes de organismos públicos electorales locales.³

En relación con el requerimiento de la temporalidad del título profesional, la mayoría del Pleno, a excepción de la magistrada Janine M. Otálora Malassis, sostuvo su constitucionalidad al aprobar el test de proporcionalidad a partir de la necesidad de que sean designadas aquellas personas que cuenten con la preparación necesaria para integrar el Consejo General del INE y ejercer esas funciones de forma diligente, pues el cumplimiento de poseer un título con antigüedad mínima de cinco años se vincula de modo directo con el principio de profesionalización al que las autoridades electorales están llamadas a cumplir, sin que se imposibilite el que los ciudadanos puedan formar parte de ellas.

Así, la sentencia finaliza ordenando la inaplicación al caso concreto de las normas controvertidas acerca de la nacionalidad y el servicio profesional, y exige modificar la convocatoria para el proceso de renovación del Consejo General del INE, así como vincular a la Jucopo y al Comité Técnico para actuar en los términos de lo precisado en la sentencia.

³ Véanse, por ejemplo, SUP-JDC-489/201, SUP-JDC-163/2017, SUP-JDC-229/2017, SUP-JDC-255/2017, SUP-JDC-262/2017 y SUP-JDC-465/201.

Problema principal que presenta la sentencia

En definitiva, uno de los mayores obstáculos del caso en particular se encuentra en identificar los límites entre lo establecido normativamente y la función judicial, armonizando, perfeccionando y perfilando las reglas que dirigirán los engranes jurídicos de la democracia.

Por eso es de crucial jerarquía que los árbitros electorales cuiden escrupulosamente que tal procedimiento (así como los encargados de velar por el mismo, es decir, el Comité Técnico) tenga un anclaje objetivo e imparcial, guardando ciertos parámetros de racionalidad para que los aspirantes a dichos cargos, si bien cumplan con las exigencias que establecen las normas, al mismo tiempo puedan tener la certeza de que tales reglas son válidas y se encuentran exentas de vicios constitucionales.

Y quizá valdría la pena advertir que no se trata de quitar candados sin ningún pudor, aduciendo que el INE es un órgano autónomo de carácter predominantemente ciudadano y, por tanto, habría que fomentar una política de todo vale en interés de una verdadera democracia y una auténtica pluralidad (como si fuera necesario desatender las reglas y echar mano de los principios y su libre interpretación para inducir escenarios en los que realmente se le permita a la ciudadanía involucrarse en la toma de decisiones político-electorales): nada más errado. De lo que se trata, como bien mencionó la magistrada Otálora en su voto particular parcial, es de analizar “si requisitos aparentemente neutrales pueden generar exclusiones injustificadas y discriminaciones por resultado”, o sea, de fungir como filtro o mediador de un operador judicial que fomenta el diálogo y la reflexión entre derecho y democracia.

Dificultades expresas del caso

- 1) Identificar, desde la sede judicial, supuestas normas discriminatorias que en el desarrollo de la función del Legislativo hayan pasado desapercibidas, colocando en desventaja a un grupo de individuos respecto de otros.
- 2) Armonizar los derechos político-electorales de los afectados con las reglas preestablecidas por el Poder Legislativo mediante el Tribunal Electoral para la correcta configuración y estructuración del proceso de renovación del Consejo General del INE.

- 3) Solventar en tiempo y forma las impugnaciones respecto a los plazos establecidos y así evitar un efecto dominó que termine por causar una parálisis del procedimiento en cuestión.

Aportes concretos y efectos positivos que pudiera tener esta sentencia

- 1) Renovar la discusión en torno a la función de la justicia electoral. Difícilmente se puede pasar por alto la merma de legitimidad de la actual integración de la Sala Superior, después de distintos escándalos tanto políticos⁴ como jurídicos.⁵ Para nadie es un secreto a voces las dificultades internas que enfrenta este Tribunal. Sin embargo, antes que cambiar de imagen,⁶ lo cierto es que ante un escenario tan intrincado que conjugaba, por un lado, la urgente necesidad por reducir la brecha entre iniciados y ciudadanos y, por el otro, un intento desde el propio gobierno por reorganizar profundamente lo construido institucionalmente a lo largo de los años, parecería que se fraguaba la tormenta perfecta. Que ante la presión mediática del grupo que respalda al presidente, sería relativamente sencillo echar abajo o distorsionar las reglas del juego electoral.

Sin embargo, el perfeccionamiento de la cultura democrática en México es una tarea constante que no debe cesar ni un solo día, que se cimienta sobre reglas pero también sobre quienes las operan. Por eso, si bien es cierto que los litigios pueden evidenciar discrepancias e inconformidades respecto a las normas en juego, también lo es que los tribunales y los medios de impugnación correspondientes existen, precisamente, para dirimir dichas controversias. La función jurisdiccional en estas dinámicas es fundamental, pues dará respuestas a las interrogantes surgidas y sus

⁴ Véanse Garza Onofre y Martín Reyes (2019), Zavala (2019), Redacción Expansión (2019), Redacción Aristegui Noticias (2019), Redacción Reforma (2019) y Redacción Aristegui Noticias (2020).

⁵ Véanse Salazar Ugarte (2018), López Ayllón y Martín Reyes (2018) y Garza Onofre y Martín Reyes (2018).

⁶ Véase Redacción La Silla Rota (2019).

sentencias servirán para clausurar controversias, siempre y cuando —claro está— estas se encuentren bien justificadas y argumentadas. El trabajo manifiesto de esta sentencia puede servir de ejemplo para renovar el rol que ha tenido esta integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral y, de una vez por todas, tener certeza acerca del trabajo de un verdadero árbitro de la democracia en México.

- 2) Desterrar el requisito del Servicio Profesional Electoral. No solo por ya existir múltiples antecedentes en torno a la misma exigencia en el ámbito local, sino también porque la unanimidad de todo el Pleno de la Sala Superior en la discusión devela que este requisito no tiene razón de ser. Quizá el legislador, en un origen, haya vislumbrado algún tipo de problemas relativos a la independencia de criterio pero, hoy en día, dicha cuestión resulta insostenible, sobre todo por encontrarse muy en sintonía con lo mencionado en la introducción de este trabajo y la conformación de un grupo de expertos versados en las cuestiones técnicas del campo político-electoral, personas que si bien han ido tecnificando la democracia, resultan fundamentales para la correcta diligencia de la misma. No cabe duda que un aporte concreto de esta sentencia es, de una vez por todas, enmendarle la plana al Poder Legislativo y señalar los graves vicios de constitucionalidad que resultan de mantener esta clase de normas.
- 3) Establecer una nítida distinción entre actos de naturaleza parlamentaria y electoral. Es de crucial importancia sentar precedentes claros para guiar futuras discusiones en torno a la composición de órganos electorales desde una sede jurisdiccional. Al momento en que el Legislativo se empeña en que su trabajo se diferencia de las labores de los jueces por contar con un respaldo democrático y, por tanto, sus decisiones son inatacables, queda en evidencia que la estructuración de las vías para organizar la democracia en México conllevan el diálogo y el trabajo de múltiples actores y poderes políticos. Si el Tribunal Electoral, en su rol cada vez más proactivo por el revestimiento de los derechos político-electorales, se toma en serio su trabajo sin permitir injerencias y presiones externas, la cultura democrática saldrá fortalecida.

A todas luces, es benéfico que se establezcan límites al trabajo parlamentario cuando así permita la Constitución, así como tam-

bién es importante la organización de las vías de defensa necesarias para evitar caminos que lleven a la indefensión de los ciudadanos que anhelan ser partícipes de las dinámicas institucionales. Por eso, la importancia de la independencia judicial es directamente proporcional al poder de los jueces, “y quizá lo es más en la arena electoral, en ese ámbito donde la política suele diluirse con el derecho” (Garza Onofre y Martín Reyes 2016).

Efectos negativos que pudiera tener esta sentencia

- 1) Confundir la acreditación del interés jurídico de los involucrados. Si bien la mayoría aceptó que las exigencias de la convocatoria constituían un requisito que desembocaba en la afectación de los derechos de los interesados (por ser un acto de inmediata aplicación), y que no era necesario que la autoridad responsable emitiera su negativa, las razones vertidas por el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón en su voto concurrente develan que, de antemano, los afectados se encuentran en una hipótesis que les impide participar en el proceso de selección por no cumplir alguno de los requisitos impugnados bajo ninguna circunstancia.

En esta óptica, la mera acreditación en su demanda de la situación respectiva a su nacionalidad, título universitario o pertenencia al Servicio Profesional, “por ser un acto posterior a la solicitud de inscripción que hubieran podido presentar”, resulta suficiente para actualizar la situación concreta. Quizá, se podrá pensar, que esto resulta algo menor o algo que no afecta al fondo del asunto, además de que, al final, a nadie se le negó su petición; sin embargo, esta mínima confusión en situar al interés jurídico puede desincentivar y, sobre todo, relegar el rol procesal de los afectados, generando nuevas cargas y obstáculos que deben ser probados por ellos mismos.

- 2) Voto particular respecto al requisito de nacionalidad. No dejan de sorprender los argumentos vertidos en el voto disidente del magistrado Indalfer Infante Gonzales respecto a defender la constitucionalidad de la exigencia establecida en la convocatoria para participar en el procedimiento para la designación del Consejo General, en la que se debe ser ciudadano mexicano por nacimiento. Como si hiciera caso omiso e ignorara por completo las razones de

sus pares, cuando se invoca que “existen cargos que se relacionan con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional”, es evidente que el anacronismo y la contravención de esas afirmaciones se sustentan en situaciones históricas que, simplemente, ya no tienen vigor.

- 3) Usos y abusos del test de ponderación. Ya se ha llamado la atención acerca de la manera en que dicha herramienta metodológica ha sido utilizada en la sede judicial de forma errática y muy poco sistemática (Martín Reyes 2020), como si su simple manejo encerrara la respuesta para cualquier tema sin importar su relevancia, propósitos o materia. Así, cuando el TEPJF justifica su uso para determinar la regularidad de una norma que instrumenta un derecho humano, pareciera que el test tiene una vocación universal y su empleo no depende más que de la voluntad del magistrado y de su equipo de secretarios a quienes corresponde el asunto.

Al momento en que el Tribunal podría tener un conjunto de reglas o estándares para analizar determinados temas en específico, desarrollándolos con criterios claros y por medio de precedentes, es evidente que los enredos conceptuales y argumentativos, tarde que temprano, saldrán a la luz en la futura construcción de casos por la alegre aplicación del afamado test de proporcionalidad. Quizá, cuando se vaya a echar mano de esta metodología, sería bueno tener más metodología, es decir, justificar de forma más amplia y rigurosa, haciendo correlación con sentencias anteriores y, sobre todo, que sea consistente con otros casos.

En términos generales, es posible afirmar que la presente sentencia satisface a grandes rasgos lo planteado, limitando las atribuciones de las autoridades responsables y enmendando cuidadosamente las normas establecidas en el Acuerdo para la renovación de las consejeras y consejeros del Consejo General del INE, sin ir más allá y construyendo argumentos cuya validez encuentran sintonía en un sensato equilibrio entre derecho y democracia.

SUP-JE-9/2020 (Caso Ackerman)

El rol proactivo del Tribunal Electoral —al que se hacía alusión en la introducción del análisis de la sentencia anterior—, como garante y estructurador de la democracia en México, debe ser consistente y congruente. No son muchas las ocasiones en las que en un caso, mediante una sentencia, estos actores pueden dar un golpe en la mesa y emitir un claro mensaje acerca de su función como bisagra entre la política y el derecho. Resulta lamentable, al tiempo que bochornoso, saber que la presente integración de la Sala Superior, simple y sencillamente, pasará a la historia por su tibieza e indeterminación de criterios, al actuar, muchas veces, de manera garantista a conveniencia y, otras tantas, como un mero tribunal de legalidad, olvidándose de su papel como una alta corte, defendiendo la autonomía e independencia de sus integrantes, más allá de cualquier coyuntura y politiquería.

Y aunque si bien a toro pasado es sencillo emitir juicios y críticas, lo cierto es que esta sentencia será recordada como algo que pudo ser y no fue, un criterio que pudo evitar una serie de lamentables problemas que casi convierten en una absoluta catástrofe la renovación del Consejo General del INE. No es momento de entrar a estudiar y dejar constancia acerca de lo sucedido durante y después del desarrollo de dicho procedimiento, pues tales escándalos rebasan los alcances del presente trabajo;⁷ sin embargo, resulta un imperativo mencionar que mientras las reglas constitucionales se intenten obviar y, peor aún, distorsionar por los operadores del derecho involucrados, difícilmente la legitimidad no solamente del Tribunal Electoral será resarcida, sino también, tristemente, la de nuestra cultura democrática.

Síntesis de la sentencia

Desde la reforma electoral de 2014, el procedimiento para elegir a los integrantes del Consejo General del INE cambió radicalmente respecto al realizado con anterioridad. Como bien se ha dicho, se buscó

⁷ Sirvan los siguientes textos, simple y sencillamente, para reflexionar acerca de lo sucedido: Ackerman (2020), Lovera (2020), Redacción Aristegui Noticias (2020), Redacción El Heraldo (2020) y Sánchez (2020).

evitar escenarios de imposición de la mayoría respecto de un órgano que debe también ser árbitro confiable también para las minorías [ideando] un diseño constitucional que busca minimizar las posibilidades de captura (Xopa 2020).

Por lo general, en anteriores ocasiones, las negociaciones políticas terminaban por definir los perfiles para tales cargos en ocasión de intereses no del todo transparentes, es decir, primaba una lógica de cuotas y cuates partidistas.

La inclusión de un Comité de Evaluación para examinar a los aspirantes involucrados en dicho procedimiento se contempla como un gran avance institucional a fin de elevar los estándares de los individuos que anhelan formar parte del órgano central del INE; esto, sobre todo, por su eminente carácter técnico, su conformación plural (que incluye la participación de diferentes organismos: la Jucopo, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH]) y, quizá lo más importante, la exigencia de que quienes lleven a cabo estas funciones sean siete personas de reconocido prestigio. Vale la pena mencionar que el Comité de Evaluación,

no obstante su corta temporalidad, tiene jerarquía y relevancia constitucional. Se deposita en sus integrantes una relevante función de selección para la que ejerce atribuciones discrecionales no subordinadas a los órganos políticos (Xopa 2020).

Vale la pena mencionar que quienes integren el Comité de Evaluación, según el considerando XI y el acuerdo segundo, párrafo 1, de la Convocatoria emitida por la Jucopo, “para garantizar los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad en el ejercicio de la función estatal para la organización de las elecciones”, deberán cumplir los siguientes requisitos:

- 1) Ser personas de reconocido prestigio.
- 2) No haber sido postuladas o ejerzan algún cargo de elección popular.
- 3) No haber desempeñado cargos de dirección en partidos políticos nacionales o locales, en todos los casos, en los últimos cuatro años previos a la designación.

Inmediatamente después, el Partido de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y el Partido Acción Nacional impugnaron la designación de John Ackerman (nominado por la CNDH) ante la Sala Superior —por medio de distintas demandas que, al final, fueron acumuladas en el expediente SUP-JE-9/2020 y finalmente proyectado en la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña—. Sus principales alegaciones consistieron en señalar que este ciudadano incumplía la exigencia de no haber sido dirigente partidista en por lo menos los últimos cuatro años anteriores a la designación (al ser miembro del Instituto de Formación Política del partido Morena) y, por tanto, aunque en la normativa aplicable no se señala como requisito negativo para la designación de integrantes del Comité el no ser militante de algún partido político, su cercanía con Morena vulneraba los principios de imparcialidad, independencia y objetividad.

Es bueno tener en cuenta que, a pesar del ambiente de animadversión y profusa presión política a la que se sometió el proceso de renovación de los cuatro consejeros electorales vacantes, no es la primera vez que existen conflictos y discrepancias tanto en el establecimiento de las reglas para llevar a cabo el procedimiento, como en la selección de los encargados para evaluar a los aspirantes.⁸ En todo caso, el componente novedoso sería la extrema politización partidista de lo ocurrido, así como también la reflexión en torno al rol que se ha adjudicado el TEPJF ante lo ocurrido, ya que dicho caso sería bastante peculiar, e incluso paradigmático, pues sería la primera vez que el TEPJF entraría a estudiar y determinar “cuáles son y cómo operan los requisitos de elegibilidad que deben cumplir quienes” forman parte de un nuevo órgano constitucional, por impactar en “la arquitectura constitucional diseñada para la conformación del máximo órgano administrativo en materia electoral del país”.

De tal manera que, con el voto en contra de los magistrados Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón (aunque el primero en el sentido del desechamiento porque la CNDH llevó a cabo una facultad discrecional que no puede ser controvertida ni justificada por el Tribunal Electoral, y el segundo porque el ciudadano contra el que se incon-

⁸ Para hacer una aproximación general acerca del contexto de procesos pasados, véanse, entre otras, Melín (2014), Redacción Crónica (2014), Jiménez (2014) y Tejada (2014).

forman los actores no es elegible a la luz de los más altos estándares de imparcialidad que exige la Constitución), la mayoría de los integrantes de la Sala Superior decidieron confirmar la designación de John Ackerman como integrante del Comité Técnico de Evaluación para la elección de consejeras y consejeros del Consejo General del INE, así como la instalación de dicho Comité.

Así, se estimó que Ackerman cumplía el requisito de no haber desempeñado cargos de dirección partidista en los últimos cuatro años previos, pues el Instituto de Formación Política, además de que no es un órgano de dirección, no existe jurídicamente frente a terceros (y es que al momento de su designación, ese instituto no estaba debidamente registrado ante el INE), así como tampoco se acreditó que dicha persona fuera militante de Morena, requisito que exige el partido para poder ocupar un cargo de dirección, y, por consecuencia, se llegó a la conclusión de que el acto de designación y la correspondiente instalación del Comité es conforme a derecho.

Problema principal que presenta la sentencia

Establecer por primera vez límites específicos y criterios claros en los que el Tribunal Electoral puede ejercer su jurisdicción en relación con la integración del Comité Técnico de Evaluación en el proceso de designación de las vacantes en las consejerías del INE.

Y es que si bien es cierto que de la lectura de la sentencia y de los votos particulares es posible advertir que la Sala Superior se ha propuesto modelar el rol de la justicia electoral ante un nuevo órgano constitucional —que trasciende la naturaleza parlamentaria y se relaciona de forma directa con la materia político-electoral—, también lo es que el encuadre y la argumentación vertidas para justificar ese papel tan proactivo dejan abierta la puerta para futuras dudas e indeterminaciones en procesos similares.

No cabe la menor duda de que, desde hace ya varios años, la Sala Superior ha

ampliado el espectro de tutela del juicio ciudadano, más allá del núcleo esencial del derecho a ser votado, hasta el extremo de amparar, mediante este medio de control de constitucionalidad, a los derechos de acceso y desempeño del cargo público.

Sin embargo, el solo hecho de ampliar sus facultades conforme a derecho no viene a significar que estas se puedan llevar a cabo sin pautas concretas a seguir en el futuro y en línea con su jurisprudencia. Y quizá en eso falla el voto del magistrado Reyes Rodríguez (quien, a pesar de compartir la mayoría de sus razones acerca del fondo del asunto, estas lo hacen estar en minoría), pues sus razonamientos no resultan del todo convincentes, o mejor dicho, no abarcan por completo la dimensión del asunto controvertido por obviar la urgente necesidad de delimitar y definir hasta dónde es posible revisar, enmendar la plana y ordenar las decisiones llevadas a cabo en el ejercicio de una facultad emanada de la Constitución por el Comité. Al no demarcar los parámetros en los que se puede incidir desde la sede judicial una vez que el asunto se ha impugnado, en definitiva, resulta un escenario peligroso por la forma en la que los magistrados pueden llegar a extralimitarse en sus funciones.

Dificultades expresas del caso

- 1) Justificar la actuación de la jurisdicción electoral en interés de velar por una mejor democracia constitucional.
- 2) Establecer lineamientos con arraigo constitucional de hasta dónde es posible afectar las decisiones tomadas en la sede parlamentaria en dicho proceso de designación.
- 3) Equilibrar los derechos de participación política del involucrado con la correcta construcción de instituciones democráticas que trascienden una determinada coyuntura política.
- 4) Elevar la mira más allá de una concepción estrictamente legalista y salvaguardar los principios constitucionales rectores de la materia electoral que encierra el procedimiento en cuestión.

Aportes concretos y efectos positivos que pudiera tener esta sentencia

- 1) Proyección a futuro del rol que jugará el Tribunal Electoral en el proceso de designación del Consejo General del INE ante cualquier impugnación. Dada la naturaleza del INE y el diseño constitucional que enarbola la elección de sus consejeras y consejeros, sim-

ple y sencillamente no se puede desatender el componente político en el derecho cuando de la organización y estructuración de la democracia se trata. Por eso, resulta fundamental que las normas entronquen con los valores democráticos y, en igual sentido, se dé vista a las exigencias ciudadanas, buscando un equilibrio prudente y tendente a que cualquier afectado por tales reglas puede llevar un juicio ante la autoridad competente y no caer en la indefensión ni mucho menos dejar en la incertidumbre a los órganos electorales.

En ese sentido, haciendo un esfuerzo por intentar rescatar algo benéfico de la presente sentencia y que en el largo plazo pueda ser útil, tal vez un factor positivo puede ser la cuestión relativa a que la justicia electoral ya no podrá permanecer indiferente ante dichos procesos en la construcción de nuestra democracia. Su involucramiento será un riesgo necesario que, en gran medida, dependerá de la integridad y solvencia de las personas que integren la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Efectos negativos que pudiera tener esta sentencia

- 1) Indeterminación por no fijar los límites. Una de las peores consecuencias que podría acarrear este caso es no sentar ningún precedente para un futuro próximo en el que se presente una situación similar. Como si se dejara pasar una gran oportunidad, la mayoría de los magistrados y magistradas electorales decidieron sustentar un criterio, pero de manera bastante endeble, y a partir de la tibieza—que no de la solvencia— al pensar más en las secuelas políticas del fallo que en el anclaje jurídico, porque tratándose del proceso de designación de los consejeros del INE es evidente que el Tribunal, simplemente, no podría entrar a valorar aquellas cuestiones que sean de apreciación discrecional (como algunas de las ideas que vislumbra el magistrado Indalfer Infante en su voto particular en torno al reconocido prestigio), porque la propia regla constitucional fomenta que cada organismo de relevancia constitucional involucrado en el proceso pueda interpretar ciertos conceptos de textura abierta de forma discrecional y utilizando diferentes métodos para llegar a una conclusión en torno a su propuesta para la conformación del Comité.

En cambio, lo que sí podría hacer el Tribunal, por su rol como garante de los principios electorales que enarbolan la democracia, es cerciorarse de si algunos de los elementos regulados cumplen con los más altos estándares para generar certeza al integrar del máximo órgano administrativo en materia electoral del país, (como, por ejemplo, los impedimentos que, precisamente, sirven para cerciorarse de la objetividad, imparcialidad e independencia de aquellos que arbitrarán a los futuros árbitros).

- 2) Legalismo antes que garantismo. De lo construido en la sentencia se advierte que el caso fue resuelto con una visión bastante reducida acerca de la democracia y la Constitución, una concepción que en diversas ocasiones ha utilizado la Sala Superior para justificar sus actuaciones a favor de la garantía de derechos y, en otras tantas, usado como excusa para encubrir decisiones políticas. Y es que, en efecto, resultaba obvio que Ackerman, por lo menos desde una lógica formal, cumplía con los requisitos exigidos por la convocatoria, pues no se pudo acreditar que fuese militante del partido político Morena. Pero en los hechos, su vinculación con dicho movimiento es tan fuerte y tiene una posición de profunda y notoria influencia que al final se consiguió el mismo resultado que la Constitución busca evitar. Así, como se menciona en la sentencia, antes que

destacar que las expresiones o la ideología política de un integrante de un cuerpo colegiado no debe ser motivo para que se encuentre impedido de participar, porque precisamente la naturaleza colegiada del Comité de Evaluación supone un contrapeso a intereses o ideologías políticas de uno de sus integrantes.

De acuerdo con lo anterior, tal vez sería mucho mejor que la pluralidad ideológica en la conformación de estos organismos no rebase ciertos términos que rayan en el fanatismo y en la absoluta irracionalidad y que terminan socavando lo que por años se ha tratado de construir democrática y legalmente (tal como, tristemente, se pudo observar en el desarrollo del procedimiento).

- 3) Evitar un mal mayor. Es inevitable que, en una arena como la electoral, toda decisión sea susceptible de afectar intereses, de incidir y de dejar un saldo entre vencedores y vencidos, pero no por

capricho o mera arbitrariedad: nada más lejos de la realidad es, precisamente, el trabajo de los jueces constitucionales que puede hacer la diferencia, pero no con una sola buena sentencia o un caso paradigmático en singular, sino mediante la consistencia de sus criterios, elaborando un cuerpo sólido de precedentes congruentes y con un arraigo social que sirva verdaderamente para la consolidación de las instituciones en una democracia.

Esta sentencia pudo ser todo lo que no fue, el último filtro antes de la catástrofe que, claramente, conllevaba un costo pero que quizá hubiera generado un ahorro desde diferentes aspectos de la vida legal e institucional del país. El perfil de las magistradas y los magistrados electorales debe ser examinado con mucho mayor cuidado; los procedimientos de designación de las máximas autoridades jurisdiccionales en la materia no pueden ser un mero acuerdo partidista, sin que se conozcan a fondo y se estudien sus determinaciones profesionales y sus convicciones personales. Lamentablemente, los efectos negativos de esta sentencia casi ponen en entredicho la legitimidad de una institución que, paulatinamente, se ha venido construyendo con el esfuerzo de varias generaciones de ciudadanos en el país.

Detrás de la presente sentencia se encuentra la exigencia de contar con magistrados electorales que estén a la altura de los requerimientos democráticos de nuestros tiempos, que son cada vez más complejos y que, sobre todo, han encumbrado (para bien y para mal) a quienes integran la justicia electoral como uno de los principales ejes articuladores ya no solo de las elecciones, sino de muchos procedimientos constitucionales relacionados con la garantía y la protección de los derechos.

Conclusiones

Cuando se pensaba que determinadas estructuras en las que se cimienta la democracia en el país habían alcanzado cierta consolidación, y al momento en que el establecimiento de algunos contenidos mínimos institucionales resultaban innegables para la madurez política del por-

venir, habrá que tener presente que siempre es posible retroceder, que las azarosas coyunturas pueden llegar a desestabilizar cualquier mecanismo por más afianzado que supuestamente esté, y que, por decirlo de algún modo (y aunque suene más bien trillado), la democracia se construye día tras día, pero no solo eso, sino que también se debe incesantemente perfeccionar y, a veces, incluso defender.⁹

Es por todos conocido que las reglas por sí solas no modifican las realidades, que su vigor no depende de su enunciación ni mucho menos su eficacia radica en su mera positivación. En la arena político-electoral tales afirmaciones son más que evidentes, pues el componente funcional del derecho oscila entre quienes ponen en acción dichos postulados y los encargados de velar por su cumplimiento.

Queda claro que difícilmente puede hablarse de reglas perfectas e incorregibles. Las creaciones jurídicas, como producto humano, siempre podrán ser insuficientes para atajar el entorno en el que se despliegan y su corrección será indispensable para adecuarse a los fenómenos sociales que emergen de vez en vez. Pero hoy más que nunca resulta necesario decirlo con todas sus letras: por más que se intente blindar jurídicamente a la democracia, esta siempre correrá peligro; por más que se fortalezcan las reglas e instituciones en torno a la misma, no existirá certeza en su perdurable subsistencia hasta que la brecha entre operadores y reglas se pueda equilibrar.

Las sentencias en estudio son un magnífico ejemplo de cómo, a veces, el Tribunal Electoral puede fungir como un órgano garantista y, en otras ocasiones, como una corte formalista, más de legalidad que de vocación constitucional. Los hallazgos en el sentido de promover la corrección de reglas discriminatorias y la ampliación de derechos para quienes aspiran a estructurar la democracia, claramente son aciertos que habrá que destacar y difundir de la sentencia SUP-JDC-134/2020.

⁹ Habrá que recordar que “manipular las reglas electorales no es la única manera para convertir en una realidad el peligro de la ‘tiranía de la mayoría’; bien es posible que una fuerza política alcance una posición preeminente sobre las demás en el parlamento, por sus triunfos obtenidos con la aplicación de un sistema electoral de tipo proporcional —más afín con un régimen democrático como insiste Bovero— en un contexto de comicios libres y competitivos. El problema podría no ser de origen —por la falta de legitimidad democrática que implica crear mayorías ficticias—, sino residir en el tipo de relación que se establezca, por un lado, entre la mayoría y la(s) minoría(s) parlamentarias y, por otro, entre la primera y el titular del Poder Ejecutivo”. Véase Salmorán Villar (2019, 74).

Mientras que del SUP-JE-9/2020, en relación con la designación de un integrante del Comité Técnico de Evaluación, los desaciertos se encuentran a la vista de todos al echar mano del formalismo legalista para evitar comprometerse en cuestiones políticas. En resumidas cuentas, lo mismo de siempre: incoherencias, incongruencias e indeterminaciones en las sentencias de un Tribunal que no termina por ser consistente, confundiendo la gimnasia con la magnesia, haciendo de las virtudes tragedias y viceversa. Es decir, será casi imposible construir una democracia desde la sede judicial cuando incesantemente se mezcla una de cal con otra de arena.

Ya se ha insistido en que el debate teórico y la discusión intelectual de la actividad jurisdiccional no es más que el motor de futuras sentencias y procesos que puedan propulsar, a su vez, otras ideas el día de mañana. Ideas que revolucionen a la sociedad y también al derecho. Se parte de la premisa consistente en que el mero hecho de que un fallo sea inapelable no significa que este no sea fallido. El examen de las decisiones judiciales resulta necesario para entablar un diálogo entre la academia y la judicatura que, a su vez, fortalezca nuestra democracia, la cual siempre está en riesgo. Ojalá que este trabajo sirva para tales efectos.

Fuentes consultadas

- Ackerman, John. 2020. “INE se ha convertido en un partido de oposición”, en *RT*, 18 de febrero.
- Broncano, Fernando. 2003. *Saber en condiciones. Epistemología para escépticos y materialistas*. Madrid: Antonio Machado Libros.
- Garza Onofre, Juan Jesús, y Martín Reyes, Javier (5 de septiembre de 2016. Nexos-El juego de la Suprema Corte). “¿Por qué es importante la designación de los magistrados del Tribunal Electoral?”, *Nexos*, disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=6024> (consultada el 28 de julio de 2020).
- . 2018. “Fallos y fallas del Tribunal Electoral”, *Configuraciones*, núm. 47, mayo-agosto, pp. 60-71.
- . 2019. “La renuncia de la presidenta Otálora: crónica una claudicación anunciada”, *Milenio*, 25 de enero, sección Nexos.

- Hernández González, César, (febrero 27 de 2020. Nexos-El juego de la Suprema Corte). “Designaciones del INE: breve balance histórico”, *Nexos*, disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11101> (consultado el 24 de julio de 2020),
- Jiménez, Horacio. 2014. “Izquierda prepara amparo por elección de consejeros en INE”, *El Universal*, 23 de febrero.
- Lloredo, Luis. 2018. Derecho y democracia: juntos, pero no revueltos. En *Democracia: perspectivas morales, políticas y jurídicas*, coords. Guillermo Lariguet, René González de la Vega, Hugo Seleme y Óscar Pérez de la Fuente, pp. 29-63. Montevideo: B de F, Montevideo, 2018.
- López Ayllón, Sergio, y Martín Reyes, Javier. 2018. “El carpetazo del fideicomiso”, *Milenio*, 5 de septiembre.
- Lovera, Sara. “Intimididades de un proceso de selección y una criatura impertinente e inmadura”, *Proceso*, 21 de julio de 2020.
- Martín Reyes, Javier. 2020. Jurisprudencia que crece torcida... La aparición del test de proporcionalidad en las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En *Justicia y derechos humanos*, coords. Luis Fernando Zepeda, Miguel de J. Neria, Samuel Hiram Ramírez y Rafael Ibarra, pp. 157-173. Ciudad de México: Tirant.
- Melín, Angélica. 2014. “Definen Comité de Evaluación de aspirantes al INE; acusa PT reparto de cuotas”, *MVS Noticias*, jueves 20 de febrero.
- Redacción. 2014. “Designación de consejeros del INE no fue por cuotas partidistas: diputados”, *Crónica*, 21 de febrero.
- Redacción. 2019. “Por caro, el TEPJF cancela el seminario de un magistrado en Alemania”, *Expansión*, 2 de septiembre.
- Redacción. 2019. “TEPJF gasta 670 mil pesos en cambio de logotipo para ‘mejorar’ imagen pública”, *La Silla Rota*, 11 de enero.
- Redacción. 2019. “Un magistrado cercano al poder”, *Reforma*, 28 de octubre.
- Redacción. 2020. “Ackerman acusa a Muñoz Ledo de desconocer irregularidades en el INE”, *Reporte Índigo*, 20 de julio.
- Redacción. 2020. “Ackerman rechaza lista de finalistas a consejeros del INE; no hubo interferencias: Roldán; me excluyeron: Alcocer”, *Aristegui Noticias*, 17 de julio.
- Redacción. 2020. “‘Mártires’ y ‘Pívilas’ del Tribunal Electoral en discusión sobre vehículos blindados”, *Aristegui Noticias*, 11 de agosto.

- Salazar Ugarte, Pedro. 2018. "Liso y llano desatino", *El Financiero*, 19 de septiembre.
- Salmorán Villar, María de Guadalupe. 2019. Democracia y los rostros de la autocracia. En *Poder, democracia y derechos. Una discusión con Michelangelo Bovero*, coord. María de Guadalupe Salmorán Villar, pp. 74. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sánchez, Raymundo. 2020. "Delgado desata la ira bejaranista", *El Heraldo*, 21 de julio de 2020.
- Tejeda, Ortiz. 2014. "Nosotros ya no somos los mismos", *La Jornada*, lunes 24 de febrero.
- Xopa Roldán, José. 2020. "Consejeros electorales, la Constitución a prueba", *La Silla Rota*, 28 de julio, sección Opinión.
- Zaldivar Lelo de Larrea, Arturo. 2017. "#SinVotoNoHayDinero", *Milenio*, 10 de abril, sección Opinión.
- Zavala, Juan Ignacio. 2019. "El caso Vargas", *El Financiero*, 30 de octubre, sección Opinión.

Financiamiento público

Caso personas físicas con actividades empresariales como sujetos impedidos para realizar aportaciones a candidatos y partidos políticos

Jorge Mier y de la Barrera*

1) Hechos

Como parte de la organización de los procesos electorales en Coahuila e Hidalgo, el 22 de enero de 2020 el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó el acuerdo 25/2020, por medio del cual estableció las reglas que normarían diversos aspectos como la contabilidad, la rendición de cuentas y la fiscalización en dichos comicios locales. Sin embargo, en ese acuerdo también fueron regulados los gastos provenientes de apoyo ciudadano en la precampaña y la campaña, rubro en el cual el INE decidió establecer una prohibición estricta a los partidos políticos y candidatos que les proscibía recibir aportaciones de personas físicas con actividad empresarial.

Lo anterior, según el INE, como parte de un ejercicio de coherencia con anteriores criterios, en los que había encuadrado a las personas físicas con actividad empresarial en la definición de personas morales, lo que las incluía automáticamente en el catálogo de sujetos impedidos para realizar aportaciones que disponen los artículos 401, numeral 1, inciso i, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y 54 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP).

* Coordinador general de Asesores de la Presidencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ante tal interpretación que restringía el financiamiento privado, un partido político nacional, Movimiento Ciudadano, decidió interponer el presente recurso de apelación con el fin de que la Sala Superior revocara dicha regla adoptada por el INE.

2) Planteamiento de la demanda

El partido político expresó, a grandes rasgos, cinco argumentos, los cuales serán expuestos a continuación.

En primer lugar, aludió a una extralimitación del INE en el ejercicio de su facultad reglamentaria, pues, al prohibirles la obtención de aportaciones por parte de personas físicas con actividad empresarial, su interpretación ampliaba la restricción en cuanto a las vías de financiamiento de los partidos políticos, lo que representaba una modificación de las disposiciones legales y constitucionales vigentes.

En segundo lugar, argumentó que el Consejo General había incurrido en una indebida motivación y fundamentación, ya que en ninguno de los instrumentos normativos que citó la autoridad electoral aparecían las personas físicas con actividad empresarial como sujetos impedidos. Asimismo, señaló que tampoco se habían especificado los precedentes que, según el INE, eran aplicables para justificar esa restricción.

En tercer lugar, afirmó que la restricción vulnera el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento privado, así como el derecho de la ciudadanía a participar políticamente por medio de sus aportaciones a los partidos políticos con los que se identifique.

En el cuarto punto, expresó que esta lectura atentaba contra la libertad de trabajo que consagra el artículo 5 constitucional, toda vez que, por el solo motivo de su oficio o actividad, los candidatos que estén registrados conforme a dicho régimen fiscal no podrían realizar aportaciones, ni siquiera para sus propias campañas.

Finalmente, el partido político advirtió que sería imposible en el plano fáctico verificar el régimen fiscal de cada una de las personas que aporten recursos durante los procesos electorales.

3) Resolución de la Sala Superior

La Sala Superior analizó los dos primeros agravios conjuntamente, por medio de un examen exhaustivo que buscó determinar si el INE había respetado los límites de la facultad reglamentaria o, por el contrario, si su interpretación era inválida al haberse extralimitado, como afirmaba el partido político.

Para esos efectos, la Sala Superior reiteró con precisión cuáles son las restricciones a las que está sujeta toda autoridad en el ejercicio de su facultad reglamentaria: por un lado, el principio de reserva de ley, y, por otro, el principio de jerarquía normativa.

Así, el máximo tribunal en materia electoral reconoció que el INE tenía facultad para aprobar y expedir los reglamentos necesarios para el debido ejercicio de sus funciones, entre ellas en materia de fiscalización; lo anterior, conforme al artículo 191, párrafo 1, inciso a, de la LGIPE, el cual establece expresamente que el Consejo General podrá emitir los lineamientos necesarios en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos.

En cuanto a la racionalidad de la interpretación del INE, la autoridad jurisdiccional determinó que esta resultaba acorde con el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, consagrado en el artículo 41, base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual busca evitar que agentes económicamente poderosos con intereses ilegales o ilegítimos influyan en el curso de las campañas electorales en favor de determinado candidato o partido político, generando condiciones de inequidad en la contienda.

Además, la Sala Superior recordó que ya había sustentado anteriormente en diversos criterios que en el concepto de persona moral quedaba comprendido el de empresas de carácter mercantil y que este abarcaba, a su vez, a las personas físicas con actividad empresarial, porque su actividad es comercial y con fines de lucro.

Por último, acerca de este tema, la Sala Superior razonó que la interpretación del INE era válida, pues estaba en armonía con la visión del legislador constitucional que promulgó la reforma electoral de 2014, quien no flexibilizó en ningún momento el principio de prevalencia de los recursos públicos, sino que, por el contrario, lo refrendó en los mismos términos, por lo cual se advirtió que deben observarse todas las reglas al respecto, manteniendo alejados los factores econó-

micos, sociales y políticos de los partidos, con el objeto de evitar la corrupción en la consecución de sus fines.

En razón de todo lo anteriormente expuesto, la máxima autoridad judicial en materia electoral declaró que el ejercicio de la facultad reglamentaria llevado a cabo por el Consejo General del INE, en este caso concreto, estaba dentro de los límites, por lo que la determinación debía subsistir.

Asimismo, respecto a la omisión del INE de citar los precedentes aplicables, la Sala Superior consideró que el acuerdo sí tenía sustento al estar apoyado en los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y era acorde con el esquema constitucional vigente; en consecuencia, determinó que estaba debidamente fundado y motivado. En virtud de esto, los dos primeros agravios fueron declarados infundados.

En relación con el tercer agravio, relativo a una supuesta vulneración de los derechos de los partidos a ser financiados con recursos privados, así como el de la ciudadanía a participar activamente con los institutos políticos con los que se identifique, la Sala lo encontró infundado, pues reiteró que esos derechos no eran absolutos, sino que tenían límites. Es decir, los partidos políticos pueden recibir financiamiento de los militantes y simpatizantes, pero no de aquellos imposibilitados por la LGIPE y el artículo 54 de la LGPP, por lo que el INE no había restringido ningún derecho, sino que interpretó adecuadamente el ordenamiento jurídico vigente.

En referencia al cuarto punto, el cual atañe a una vulneración de la libertad de trabajo, la autoridad jurisdiccional también lo estimó infundado, toda vez que la restricción de financiamiento a partidos políticos no posee ningún efecto respecto de las actividades o los trabajos que desee realizar la ciudadanía, sino que solo hace expresa y efectiva la prohibición que tienen los partidos políticos de recibir financiamiento de aquellos grupos que desarrollan una actividad empresarial, sean personas morales o físicas.

Finalmente, fue declarado inoperante el agravio acerca de que no existen mecanismos para verificar el régimen fiscal de todos los aportantes, porque, de acuerdo con la autoridad judicial, todos los partidos están en aptitud para diseñar los mecanismos adecuados para el debido cumplimiento de sus obligaciones legales y constitucionales.

Estudiadas cada una de las cuestiones expuestas por el partido político, y al encontrarse infundadas o ser inoperantes, se procedió a confirmar el acuerdo impugnado. Con esta decisión, el TEPJF consolidó el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado y garantizó la equidad en la contienda, con lo cual se evita que intereses particulares, ilegales o ilegítimos puedan desvirtuar la voluntad general.

Dilemas en torno a las restricciones de aportaciones de personas físicas con actividad empresarial a las campañas electorales.

Trascendencia de la sentencia SUP-RAP-4/2020

Oswaldo Chacón Rojas

Las reglas de la financiación política en el sistema electoral mexicano

La sentencia en comento está relacionada con uno de los aspectos más controversiales de la agenda de los países democráticos: las regulaciones a la financiación político-electoral y, en particular, lo referente a las restricciones de aportaciones privadas. En los últimos años, diversas instituciones y agencias internacionales han destinado importantes esfuerzos a la realización de estudios comparativos en el mundo a efectos de diagnosticar debidamente el problema, como los desarrollados por la Organización de Estados Americanos (OEA),¹ el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA)² o la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES),³ pero no hay un consenso teórico ni político respecto a un modelo de financiación político-electoral por seguir.

Las reglas de financiamiento, esto es, la regulación del flujo de recursos económicos hacia la actividad política, son consecuencia de la

¹ *Observando los sistemas de financiamiento político-electoral: un manual para las misiones de observación electoral de la OEA* (OEA 2020).

² *Political finance regulations around the world. An overview of the International idea database* (International IDEA 2020).

³ *Political finance regulation: the global experience* (IFES 2019).

multiplicidad de los riesgos en que la corrupción puede llegar a la política, mediante la forma en que los políticos financian sus gastos electorales. Lo anterior ha conducido a que la mayor parte de los países prohíban y regulen cuidadosamente ciertas formas de financiamiento. Estas medidas se expresan por medio de la restricción o prohibición del uso de ciertas fuentes de financiamiento —también llamadas regulaciones negativas— y la provisión o el estímulo del uso de otras fuentes de financiamiento —denominadas regulaciones positivas—, o bien una combinación de estas. Las regulaciones positivas se expresan en tres formas: el financiamiento público, el financiamiento privado y el financiamiento mixto, que permite el uso de los dos tipos de financiamiento electoral.⁴

Se suele otorgar financiamiento público electoral cuando se buscan fundamentalmente cuatro cosas:

- 1) Reducir la dependencia de los candidatos con respecto a los grandes donantes.
- 2) Nivelar la competencia electoral.
- 3) Promover la transparencia en el financiamiento del gasto electoral.
- 4) Incentivar gastos en áreas de interés público.

El financiamiento privado, es decir, aquel que no proviene de las arcas públicas, está permitido en todos los países, aunque siempre sujeto a reglas. Se suele regular para evitar dos situaciones: presiones de los donantes hacia los candidatos para que las políticas públicas favorezcan sus intereses particulares, a veces en desmedro del bien común, y presión por parte de los candidatos y partidos políticos para que los individuos realicen donaciones a su favor, ya sea extorsionándolos u ofreciéndoles prebendas públicas.

Respecto de las regulaciones negativas al financiamiento privado, cabe señalar que en la base de datos de IDEA podemos identificar que al menos en 72 % de los países estudiados existen prohibiciones y lími-

⁴ De un universo de 116 países analizados en el estudio comparativo de IDEA, 68 % de ellos cuenta con disposiciones para el financiamiento público directo a los partidos políticos. Ningún país tiene exclusivamente financiamiento público electoral; esto es, los países que contemplan ese tipo de financiamiento lo acompañan de la posibilidad de allegarse de aportaciones privadas. En consecuencia, la mayor parte de los países se adscribe al modelo de financiamiento mixto (International IDEA 2012).

tes a las aportaciones o donaciones realizadas a los partidos políticos y candidatos. Generalmente se encuentra regulado por medio de límites o restricciones en diferentes grados de aportes a distintas personas físicas y morales, principalmente aportaciones de intereses extranjeros, fuentes anónimas y recursos del Estado (de este último, sin incluir el suministro de financiamiento público regulado).

En México se ha optado por un modelo de financiamiento mixto que privilegia los fondos públicos y establece prohibiciones y limitaciones a las aportaciones privadas. Dicho esquema emanó de la reforma de 1996, en la cual se garantizó que el financiamiento público a los partidos políticos fuese preeminente sobre el privado y que se repartiera de forma equitativa por la autoridad electoral administrativa —en ese entonces Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral (INE)— entre los partidos, de acuerdo con la regla del 30-70.

Es decir, 30 % del financiamiento se distribuye en partes iguales, y 70 %, según los resultados electorales obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior (CPEUM, artículo 41, base II, 2020; LGPP, artículo 50.1, 2020), mientras que la financiación privada está sujeta a restricciones y topes, y todo el sistema está supeditado a controles exhaustivos realizados por un organismo autónomo, técnico y especializado, como es el INE. Este modelo ha cumplido con sus objetivos en la medida en que ha facilitado el fortalecimiento de un sistema de partidos plural, en el que diversas fuerzas políticas acceden a importantes recursos económicos y conforme a marcadas restricciones de gasto que les ha permitido competir en situaciones de igualdad, si bien no deja de generar inquietudes.

La regulación del financiamiento público está prevista desde la Constitución al señalar en el artículo 41 que

la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.⁵

⁵ El monto del financiamiento público anual para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes se determina multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el

Esta disposición, que privilegia el financiamiento público sobre el de carácter privado, busca disminuir la influencia de grupos de interés en el financiamiento de campañas y la toma de decisiones de los partidos, de los políticos y de los gobiernos electos en dichos procesos, y constituye el eje central de la sólida argumentación vertida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SUP-RAP-4/2020, motivo de este artículo, en específico el caso de las restricciones a las aportaciones de personas físicas con actividad empresarial, las cuales, si bien no están expresamente establecidas en la Constitución y en la ley, las acredita de manera acertada la Sala Superior a partir de una interpretación sistemática del marco normativo del modelo de financiación político-electoral en México.

Las restricciones a las aportaciones a personas físicas con actividad empresarial no son comunes en las democracias, pero en algunos países como México sí se encuentran presentes. El sistema electoral mexicano solo permite aportaciones privadas cuando son de los militantes y cuotas voluntarias de los propios candidatos a sus campañas; de simpatizantes; autofinanciamiento, y rendimientos por fondos bancarios (LGPP, artículo 53, 2020; RF, artículo 95, numeral 2, 2020).

Las aportaciones de afiliados y simpatizantes están sujetas a un riguroso control: los partidos tienen la obligación de amparar con recibos foliados los ingresos en efectivo y en especie que reciban, así como llevar un control de folios de los recibos impresos y expedidos. El control y registro de los ingresos refiere que los partidos tendrán una cuenta bancaria principal para depositarlos, registrarlos contablemente y sustentarlos con los comprobantes fehacientes, que identifiquen al aportante conforme a normas de información financiera que garanticen la transparencia de todas sus operaciones.⁶

padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por 65 % del salario mínimo diario vigente para Ciudad de México. En cada renovación del Poder Ejecutivo y de ambas cámaras, se asigna un monto equivalente a 50 % del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes que les correspondan en ese año (LGPP 2020).

⁶ El 21 de agosto de 2020, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió los dictámenes de fiscalización a las organizaciones ciudadanas que presentaron sus solicitudes para constituirse en partidos políticos nacionales. En dichos dictámenes, el Consejo General aprobó por mayoría de votos un nuevo criterio, mediante el cual, con la finalidad de verificar el origen lícito de las aportaciones en especie realizadas por simpatizantes, se requirieron al Servicio de Administración Tributaria los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet de las

Se trata de un ejercicio necesario para legitimar las contiendas electorales, ya que los electores tienen derecho a que esas aportaciones se reporten públicamente, con los nombres de donantes y los montos, para que puedan saber quiénes son los grandes donadores y con qué propósito aportaron esas altas cifras de dinero a partidos y candidatos. Esa información debe cargarse de manera concurrente a las campañas en el sistema de contabilidad en línea del INE.

La última reforma constitucional de 2014 contempló modificaciones a las reglas en materia de financiamiento para fortalecer el modelo frente a la presumible existencia de un mercado de financiación informal e ilegal en las campañas, derivado de la sensación que dejaron las acciones u omisiones de la autoridad electoral en los partidos opositores, sobre todo en relación con las investigaciones de los casos de las tarjetas Monex o Soriana, pero se mantuvo la fórmula que busca que prevalezca el financiamiento público sobre el privado, aunque estableció modificaciones a esta modalidad. A efectos de fomentar la transparencia, se quitó la barrera a los topes generales de aportaciones privadas, las cuales casi nunca son reportadas por los partidos. La reforma elimina el tope máximo anual de 10 % de financiamiento privado para permitirles mayores ingresos. Así, las aportaciones de candidatos y de simpatizantes durante los procesos electorales, destinadas a utilizarse en las campañas, no pueden superar 10 % del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior (LGPP, artículo 56.2, inciso b, 2020).

Se introdujo una fórmula de topes máximos anuales por cada tipo de aportación que recibirán los partidos políticos, a diferencia de la legislación electoral anterior, que señalaba claramente un tope al di-

empresas en las que los aportantes realizaron las respectivas adquisiciones, y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los movimientos bancarios de todas las cuentas de los aportantes, por lo que determinó sancionar aquellos casos en que la aportación en especie no tuviera un Comprobante Fiscal Digital por Internet proporcionado por la empresa al aportante, así como cuando en las cuentas no existieran movimientos que demostraran una erogación similar al monto que implicara la aportación en especie. Por ejemplo, en el caso de una simpatizante que diera en especie a una organización un salón para celebrar su asamblea (cuyo costo fuera de 5,000 pesos), debería identificarse en el Servicio de Administración Tributaria un Comprobante Fiscal Digital por Internet de la empresa dueña del salón para el aportante y un movimiento bancario (disposición en efectivo, pago con tarjeta o transferencia bancaria por un monto de 5,000 pesos); de lo contrario, la aportación en especie se consideraría ilegítima.

nero privado que podría ingresar a los partidos equivalente a 10 % del financiamiento público total. La ley vigente solo pone un límite a las aportaciones que en lo individual pueden hacer los simpatizantes a su partido, pero no lo señala para la totalidad de ellos. El único acotamiento que sería aplicable, en este caso, es el principio general que rige el financiamiento de los partidos políticos, que es la preponderancia del dinero público sobre el privado.

Con estas restricciones, en el modelo mexicano se busca garantizar que las actividades de los partidos se financien preferentemente con fondos públicos y que las aportaciones privadas solo tengan mínima significación en las campañas electorales.

La controversia en la sentencia SUP-RAP-4/2020. La falta de disposición expresa a la prohibición de aportaciones de personas físicas con actividad empresarial

El problema de fondo que se presentó a la Sala Superior se deriva de que no todo el marco regulatorio de la financiación y la fiscalización electoral se encuentra establecido en la Constitución y en la ley, pues hay aspectos que la autoridad electoral debe precisar en determinaciones basadas en sus facultades reglamentarias, a efectos de poder dotar de la debida certidumbre a todos los actores políticos. Así, el pasado 22 de enero de 2020, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo por el que se determinan las reglas para la contabilidad, la rendición de cuentas y la fiscalización, así como los gastos que se consideran de apoyo ciudadano y precampaña correspondientes a los procesos electorales locales ordinarios 2019-2020, en Coahuila e Hidalgo, y los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de ellos.

En su acuerdo, la autoridad electoral razonó que resultaba necesario establecer normas aplicables a todos los partidos políticos, tanto locales como nacionales con registro o acreditación local, con la finalidad de determinar los gastos que se considerarían de precampañas, así como los medios para el registro y la clasificación de ingresos y gastos respecto de las precampañas correspondientes a los procesos electorales locales 2019-2020.

En dicho acuerdo, el Consejo General señaló que el artículo 121 del Reglamento de Fiscalización dispone la prohibición para los sujetos obligados (partidos políticos, candidatos, candidaturas independientes, etcétera) de recibir aportaciones o donativos, en dinero o en especie, préstamos, donaciones, condonaciones de deuda, bonificaciones, descuentos, prestación de servicios o entrega de bienes a título gratuito o en comodato, entre otros, de los siguientes sujetos:

- 1) Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, así como dependencias, entidades u organismos autónomos o de administración federales, locales o municipales.
- 2) Partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, personas que vivan o trabajen fuera del país y personas no identificadas.
- 3) Organizaciones gremiales, sindicatos y corporativos.
- 4) Ministros de culto o asociaciones religiosas.
- 5) Empresas mexicanas de carácter mercantil y personas morales.

El Consejo General refirió que, para ser coherentes con los criterios adoptados por la autoridad electoral, también existía la prohibición de recibir aportaciones de personas físicas con actividades empresariales, en el entendido de que en múltiples antecedentes se ha establecido que este tipo de persona encuadraba en el concepto de empresa mexicana con actividad mercantil y, por ende, en la prohibición prevista en el artículo 401, numeral 1, inciso i, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), toda vez que su actividad es comercial con fines de lucro.

En contra de dicha determinación, el partido político nacional Movimiento Ciudadano (MC) interpuso un recurso de apelación ante el Consejo General del INE, por lo que se integró el expediente SUP-RAP-4/2020, el cual fue turnado a la ponencia del magistrado José Luis Vargas Valdez.

Como se verá a continuación, el razonamiento llevado a cabo por la instancia jurisdiccional es suficientemente amplio y pertinente, ya que realiza un ejercicio de interpretación conforme, es decir, no suprime un mandato normativo, sino que elabora un ejercicio de análisis en torno a todo el sistema normativo que rigen las aportaciones privadas, sus alcances, sus restricciones y lo que significan en el modelo

de financiación político-electoral establecido en nuestra Constitución, con lo cual resulta correcta la interpretación realizada por el juzgador.

Específicamente, el agravio hecho valer por el partido político en su recurso de apelación (RAP) fue que el Consejo General excedió su facultad reglamentaria al ampliar la restricción a los partidos políticos para recibir aportaciones en dinero, o en especie, e incluir a las personas físicas con actividad empresarial, aun cuando estas no se encuentran en el catálogo determinado en las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos ni en el Reglamento de Fiscalización del INE.

Movimiento Ciudadano agregó que el Consejo General fundó y motivó indebidamente el acuerdo controvertido, toda vez que las disposiciones legales y reglamentarias que citó en su determinación no prevén a las personas físicas con actividad empresarial en el catálogo de sujetos impedidos para realizar aportaciones a los actores políticos, ni se identificaron los precedentes que, a decir de la autoridad, resultaban aplicables para sostener la restricción. Esto atenta contra los derechos tanto de los partidos políticos a recibir recursos privados de parte de sus simpatizantes como de la ciudadanía que está registrada conforme a ese régimen, pues le impide apoyar al partido de su preferencia por la actividad que desempeña. En este sentido, refiere que el hecho de que las personas físicas con actividad empresarial desarrollen movimientos comerciales no conlleva asemejarlas o equipararlas a una empresa mexicana de carácter mercantil de las reguladas por el Código de Comercio, dado que, en el primero de los casos, el patrimonio deriva del reflejo de un trabajo o una actividad económica.

Finalmente, MC señaló que incluir a las personas físicas con actividad empresarial en la prohibición de aportar recursos implicaría la actualización de situaciones de inequidad en las contiendas a desarrollarse en 2020, como el hecho de que los candidatos que estén registrados conforme a ese régimen no puedan realizar aportaciones propias a sus campañas o precampañas, y la imposibilidad de que los partidos políticos puedan verificar el régimen fiscal de cada una de las personas que aporten recursos durante los procesos electorales.

Los argumentos de la Sala Superior para confirmar las restricciones

La Sala Superior declaró infundados los reclamos del partido actor, pues, a su juicio, al haber contemplado en el acuerdo controvertido a las personas físicas con actividad empresarial como parte de los sujetos cuyas aportaciones se encuentran restringidas para los partidos políticos y las candidaturas independientes, el Consejo General del INE

complementó el esquema legal, dando efectividad al principio constitucional de prevalencia de recursos públicos sobre los privados, que debe observarse en todas las contiendas para la renovación de las autoridades del Estado mexicano.[§]

Validación de las facultades reglamentarias del Instituto Nacional Electoral en materia de financiación

La Sala Superior consideró que el Consejo General tiene competencia para emitir los lineamientos en materia de fiscalización que requiera para agotar efectivamente la función que tiene encomendada por el texto fundamental, que es la de verificar la licitud y el registro contable de los ingresos y egresos de los actores políticos durante los procesos electorales y fuera de ellos. Lo anterior no implica que el Consejo General esté facultado para emitir reglamentación en materia de fiscalización que atente contra las disposiciones legales y constitucionales sobre las cuales descansa la propia actividad revisora de la autoridad electoral, como son los principios de prevalencia de recursos públicos acerca del financiamiento privado, el respeto a los topes impuestos en los ordenamientos legales, y la prohibición para recibir aportaciones o recursos derivados de actividades ilícitas, entre otros.

Por ello, de acuerdo con la Sala Superior, sí se encuentra ajustada al orden jurídico la determinación de la autoridad fiscalizadora de incluir la prohibición para los partidos políticos y candidatos de recibir

[§] Énfasis añadido.

aportaciones de las personas físicas con actividad empresarial, pues con ello, mediante el válido ejercicio de su atribución reglamentaria, pretendió tutelar y dar coherencia al sistema de revisión de ingresos de los partidos políticos con el principio constitucional de prevalencia de los recursos públicos sobre los de origen privado, que debe imperar en las contiendas comiciales de todas las autoridades del Estado mexicano.

En la sentencia se razona que

de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, Base II de la Constitución Política, el legislador ordinario tiene el mandato de garantizar que el financiamiento público de los partidos políticos prevalezca sobre el de origen privado. Dicho principio de prevalencia —también conocido como preeminencia— se establece como una medida de control constitucional a efecto de restringir la injerencia de los actores privados en las decisiones o acciones de los partidos políticos.⁷

A juicio de la Sala Superior, en consonancia con dicho principio, y a fin de impedir cualquier tipo de injerencia de intereses particulares en las actividades de los partidos políticos, el legislador ordinario previó un catálogo de sujetos impedidos para realizar aportaciones a los partidos, el cual fue retomado por la autoridad electoral en el texto del acuerdo controvertido, en el que se encuentran las personas morales.

Equiparación de personas físicas con actividad empresarial con empresas mercantiles

A partir de la reforma de 2014, el legislador dispuso en el artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) que no podrán realizar aportaciones a los partidos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por

⁷ Respecto a ese tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en su jurisprudencia de rubro FINANCIAMIENTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE PREEMINENCIA DE ESTE TIPO DE FINANCIAMIENTO SOBRE EL PRIVADO, ES APLICABLE TANTO EN EL ÁMBITO FEDERAL COMO EN EL ESTATAL que la razón fundamental de establecer tal principio se sustenta en la preocupación social de que intereses ilegales o ilegítimos, por medio del dinero, puedan influir en la vida de los partidos y en el curso de las campañas electorales (jurisprudencia P./J.12/2010).

interposita persona y en ninguna circunstancia, entre otros sujetos, las personas morales. Sin embargo, la Sala Superior ya ha sustentado que en el concepto de personas morales también están comprendidas las empresas mexicanas de carácter mercantil, y que ello abarca, a su vez, a las personas físicas con actividad empresarial, esencialmente por tres razones:

- 1) Resulta conforme con el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado. La Sala Superior infiere que las empresas de carácter mercantil tienen fines de lucro y, por ende, presumiblemente aspiran a erigirse como entes con un poder económico considerable en la sociedad; por tanto, las disposiciones legales o, en este caso, de tipo reglamentario, que prevén que determinados entes que ostentan o ejercen alguna clase de poder —como el económico— están impedidos para hacer aportaciones a los partidos políticos, son acordes con el postulado constitucional del que se trata.
- 2) No existe evidencia de que el legislador haya tenido la intención de permitir que las empresas mexicanas de carácter mercantil —en cuyo concepto encuadran las personas físicas con actividad empresarial— hagan aportaciones a los partidos políticos. De la exposición de motivos que sustentó la reforma electoral de 2014 se advierte que la intención del constituyente y del legislador fue preservar, y no flexibilizar el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, así como mantener alejados de los partidos los factores económicos, sociales y políticos de poder, a efectos de evitar en la mayor medida la corrupción en cuanto a la consecución de sus fines. Por ello, concluyen que en el concepto de personas morales contenido en el artículo 54 de la LGPP se encuentran incluidas las empresas mexicanas de carácter mercantil.
- 3) Existe al menos una disposición expresa que revela la intención del legislador de prohibir que las empresas mexicanas de carácter mercantil hagan aportaciones para cuestiones político-electorales. En el vigente artículo 401 de la LGIPE se establece que no podrán realizar aportaciones a los aspirantes o candidatos independientes a cargos de elección popular, entre otras, las empresas mexicanas de carácter mercantil, sin que pudiera excluirse de ello a los par-

tidos políticos, toda vez que sería contradictorio que se prohibiera respecto de aquellos y, al mismo tiempo, se permitiera a estos últimos.

En esa tesitura, la Sala Superior justifica que el artículo 54 de la LGPP se interprete en el sentido de que las empresas mexicanas de carácter mercantil se encuentran entre los entes que tienen prohibido hacer aportaciones a favor de los partidos políticos, y, por ende, se estima que la actuación del Consejo General fue apegada a derecho al incluir a las personas físicas con actividades empresariales en tales supuestos.

Equiparación de personas físicas con fines empresariales con personas morales con fines mercantiles

Para la Sala Superior, las personas físicas con actividades empresariales encuadran en el concepto de empresa mexicana de carácter mercantil, toda vez que su actividad es comercial y con fines de lucro, tal y como se puede advertir de la sola revisión de los ordenamientos mercantiles que regulan su actividad. La Sala basa su razonamiento en el hecho de que en el artículo tercero, fracción I, del Código de Comercio se considera comerciantes, entre otras, a las personas que, teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria, y a las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles (CC, artículo 3, fracción I, 2019).

Por su parte, en el artículo 16 del Código Fiscal de la Federación se señala que es considerada empresa la persona física o moral que realice actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, de pesca y silvícolas, ya sea directamente, mediante fideicomiso o por conducto de terceros (CFF, artículo 16, 2019).

Es decir, a partir de la lectura de tales preceptos, la Sala Superior considera que se puede advertir que el calificativo de empresa mexicana de carácter mercantil puede referirse indistintamente tanto a una persona física con actividad empresarial como a una persona moral, ya que la actividad empresarial hace alusión a la participación de individuos en materia de comercio. En otras palabras, para considerar em-

presa a un ente jurídico, es irrelevante que este sea una persona física o moral —así como las particularidades de cada patrimonio—, pues lo verdaderamente importante es que, de conformidad con la normatividad aplicable, realice una actividad comercial o relacionada con ella, con fines de lucro, tal y como reiteradamente ha sostenido este órgano jurisdiccional.

Con base en ello, la Sala Superior considera razonable que

como lo sostuvo la autoridad electoral, las personas físicas con actividades empresariales se encuentran impedidas para realizar aportaciones a los partidos políticos, precandidatos y candidatos durante el desarrollo de los procesos electorales locales ordinarios 2019-2020, en Coahuila e Hidalgo, así como en los extraordinarios que deriven de los mismos pues, de forma ordinaria realizan como actividad sustancial actos de naturaleza empresarial y, por ende, actos de comercio con fines lucrativos. Lo anterior, a efecto de impedir cualquier tipo de injerencia de intereses particulares en las actividades de los partidos políticos, porque como ya se dijo, y como lo sostuvo la propia autoridad en el acuerdo controvertido, la capacidad económica de determinados sujetos podría traer una influencia desmesurada y excesiva en las decisiones de dichos institutos, contrario al adecuado desarrollo de un Estado Democrático.

La constitucionalidad de las restricciones a las aportaciones privadas

La Sala Superior también calificó infundado el agravio relativo a que la referida restricción vulnera el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento de carácter privado y el derecho de la ciudadanía a la participación política, por medio de aportaciones a los institutos políticos con los cuales se identifique, porque tales derechos no son absolutos, sino que están sujetos a las limitantes del financiamiento privado diseñadas en el marco constitucional y legal.

De la misma forma, si bien el derecho humano de la participación política incluye la oportunidad de incidir de distintas maneras en la dirección de los asuntos públicos por medio de los partidos políticos —como sería mediante las aportaciones de simpatizantes a estos—, para la Sala Superior ese derecho también debe ejercerse considerando las modalidades, las restricciones y los límites que el legislador ha

diseñado a fin de atender a los principios constitucionales de equidad, imparcialidad y prevalencia del financiamiento público sobre el privado.

Con base en el mismo argumento, la Sala Superior consideró infundado el agravio relativo a que la citada prohibición implica una vulneración del derecho de libertad de trabajo, dispuesto en el artículo 5 constitucional. Esto es así porque, de forma contraria a lo que sostiene el partido político, la restricción impuesta a los partidos no tiene efecto alguno respecto de las actividades o el trabajo al que desee dedicarse la ciudadanía, sino que simplemente hace expresa la prohibición legal que tienen los partidos y actores políticos de recibir aportaciones, en dinero o especie, de las personas físicas con actividad empresarial con el objetivo de que dichos institutos políticos pudieran verse supeditados o presionados a intereses de grupos que detentan poder económico, de acuerdo con la finalidad establecida por el texto fundamental.

La posibilidad material de identificar a personas físicas con actividades empresariales

La Sala Superior calificó de inoperante el agravio que hizo valer Movimiento Ciudadano respecto a que no existen mecanismos para verificar que los aportantes no estén registrados en el régimen fiscal como personas físicas con actividades empresariales, pues los partidos políticos están en aptitud de diseñar los mecanismos que consideren adecuados para el debido cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, sin que la ausencia de esas herramientas pueda eximirlos de responsabilidad. En su razonamiento, la Sala Superior considera que los partidos políticos tienen la obligación de

conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático; rechazar toda clase de apoyo económico de cualquier persona que la ley le prohíba recibir financiamiento y actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación.

Llama la atención, sin embargo, que en dicho razonamiento la Sala evita entrar al análisis de cuáles podrían o deberían ser esos mecanismos de verificación y de por qué resultan materialmente posibles, y se limita a reiterar la obligación partidista inexcusable de generarlos.

Restricciones a las aportaciones de personas físicas con fines de lucro y equidad electoral

La Sala Superior consideró que la restricción de las fuentes de financiamiento privado no afecta las condiciones de equidad en la contienda, toda vez que este tipo de financiamiento, en el caso de los partidos políticos, es complementario al establecido como público y se asigna con base en dos criterios: un monto es repartido igualitariamente entre todas las fuerzas y otro se otorga conforme a los resultados obtenidos en el proceso electoral anterior, a partir de las fórmulas establecidas legalmente; esto garantiza que todas las fuerzas políticas cuenten con condiciones de equidad.

El razonamiento de la Sala Superior es que el hecho de que los partidos y candidatos no puedan acceder a los fondos y las aportaciones de personas físicas con fines empresariales a las contiendas electorales no produce inequidad, porque esta se genera con el acceso proporcional al financiamiento público y con las restricciones a los fondos privados por igual para todos los participantes. De ello se desprende que, contrariamente, si se eliminara esta restricción, se podría afectar la equidad en las contiendas, puesto que el candidato que se relacionara con más personas físicas con actividades empresariales contendría con ventaja.

Sin duda, aquí nos encontramos el razonamiento más controversial y polémico de la sentencia SUP-RAP-4/2020 por diversos motivos; primeramente, porque hace falta mayor evidencia empírica que soporte que el modelo garantiza equidad financiera en la participación política. De entrada, el principio de proporcionalidad genera que los contendientes participen con montos diferenciados de fondos públicos. La Sala Superior ha reconocido que ciertos actores políticos, como los candidatos independientes, participan con montos inferiores de financiamiento público; de ahí que considere que, en su caso, la valoración acerca de los límites a las aportaciones privadas debe hacerse de manera diferenciada respecto a los candidatos de partidos políticos, para no afectar las condiciones de equidad en la competencia. En segundo lugar, porque suponiendo, sin conceder, que se permitieran las aportaciones de personas físicas con fines de lucro, estas también estarían sujetas a los topes individuales y generales establecidos para las

aportaciones privadas en la normatividad, por lo que uno pensaría que el riesgo de inequidad estaría mitigado. Y, finalmente, porque en este punto la Sala Superior no profundizó en el caso de la posible afectación que pudiera generar esta restricción en el autofinanciamiento de aspirantes a candidaturas independientes o precandidaturas de partidos, toda vez que se trata de actividades que en su totalidad se realizan con financiamiento privado, y en este las aportaciones realizadas por los mismos precandidatos o aspirantes resulta relevante.

Conclusiones

La sentencia constituye un acierto en el sentido de que la Sala Superior hizo una interpretación conforme, un razonamiento integral del modelo establecido por el legislador mexicano para regular el financiamiento de la política electoral, a fin de poder pronunciarse respecto a un caso particular que no estaba expresamente previsto. Por supuesto, persiste el reto de precisar con mayor detalle el límite de cuándo se actúa como persona física con actividad empresarial y cuándo como un particular (precandidato, por ejemplo), sobre todo cuando el recurso de la actividad comercial procede de las cuentas que el particular tiene para sus actividades comerciales y se convierte en parte de su patrimonio personal. Sin embargo, eso no resta mérito a la sentencia, que tiene el acierto de evitar que por medio de interpretaciones formalistas se abra la oportunidad de vulnerar el principio de equidad en las contiendas y se trastoque la fórmula de restricciones al capital empresarial en las campañas.

Destacan la coherencia en el desarrollo argumentativo, el sólido razonamiento en torno al principio constitucional de prevalencia de recursos públicos en las actividades político-electorales, y la importancia de blindar la vida pública de recursos que pudieran comprometer el servicio público por encima de formalidades. Su gran aportación no solo se encuentra en dotar de certeza a los actores políticos interesados en participar en los procesos electorales, sino también en generar elementos para fortalecer el modelo de financiación política vigente en México.

Curiosamente, quizá en su fortaleza también se encuentre su principal dilema. La sentencia contribuye a solidificar el modelo previsto por el legislador, y con ello dota de certidumbre a los actores políticos, pero no abre la posibilidad de analizar si ese es el modelo que resulta pertinente para garantizar contiendas efectivamente equitativas y transparentes en el contexto mexicano.

Como se ha señalado, no existe un modelo de financiamiento que sea predominante en el mundo. De acuerdo con el estudio comparativo acerca del Diagnóstico del modelo de fiscalización electoral mexicano (Chacón 2013), de los 49 países identificados con financiamiento mixto, en 26 predomina el financiamiento privado, mientras que en 23 prevalece el público (véase el anexo 7 del estudio). La falta de consenso normativo es consecuencia de la falta de consenso doctrinal, pues se mantiene vigente la discusión en torno a qué tipo de financiamiento debe prevalecer sobre el otro, debido a las limitaciones y oportunidades que ofrece cada uno (Zovatto 2003).

En los países con financiamiento mixto donde se privilegian los fondos de carácter público sobre los privados, como en México, se suele argumentar que dicha fórmula favorece la generación de condiciones equitativas en la competencia y otorga a los partidos y candidatos un grado relativo de autonomía financiera (Schefold 1995, 395). Sin embargo, hay opiniones críticas que consideran que ese modelo es altamente paternalista; reduce o anula responsabilidad a los dirigentes; burocratiza y fortalece la rigidez de las cúpulas y las aísla respecto a la organización de los militantes; desincentiva a los órganos locales del partido; no induce una estricta gestión del gasto; fomenta un exagerado multipartidismo; distrae fondos que debieran usarse para otros fines, y desafortunadamente no ataja la corrupción, sino que incluso la propicia.

Quienes argumentan a favor de aperturar el financiamiento privado señalan que, en primer lugar, este es consecuente con la concepción de un partido político como asociación privada fundada en la libertad de expresión, ofreciendo mayor libertad y obligando a los dirigentes a un contacto permanente con militantes, adherentes y simpatizantes. No obstante, hay quienes señalan que el financiamiento privado propicia todos los efectos de una relación perversa entre políticos y empresarios: el corporativismo, el clientelismo, el tráfico de influencias y las ventajitas turbias.

El punto es que, aun cuando los argumentos a favor de las regulaciones restrictivas a los fondos privados sean válidos, si estas resultan imposibles de hacerse respetar en la práctica, no debemos descartar la posibilidad de discutir su replanteamiento en aras de un modelo más permisivo pero que incentive una mayor transparencia y cumplimiento de las reglas. México cuenta con uno de los modelos con más grandes restricciones a las aportaciones privadas del mundo. Como ya se advirtió, la prohibición de aportaciones de personas morales y físicas con fines de lucro, contenida en la normatividad mexicana, no se encuentra entre las más comunes en el mundo; la principal razón de esto es justamente la dificultad para hacer cumplir dichas reglas. Entre más restrictivas son las reglas de financiamiento, más complicado es hacerlas valer. En el caso particular mexicano persiste la opinión generalizada de que gran parte de las aportaciones no son reportadas por los partidos, y la autoridad tiene muchas complicaciones para acreditar esas omisiones. Si bien las aportaciones de personas morales y físicas con fines de lucro están prohibidas, nadie en su sano juicio podría afirmar que los empresarios dedicados a la industria de la construcción o de proveedurías de servicios no participan financieramente en las campañas. En consecuencia, al mantener excesivas prohibiciones y restricciones, el modelo mexicano desincentiva que esos recursos se transparenten, por lo que suelen manejarse a escondidas, y solo son conocidos públicamente cuando los “arreglos informales” fallan y se filtran videos o evidencias de ellos.

El establecimiento de amplias restricciones a la financiación privada parece ser un fenómeno predominantemente europeo, ya que la mitad de los países de Europa aplica dichos límites, mientras que menos de un tercio lo hace en cualquier otra región. Esto tiene que ver con que la mayoría de los países europeos tienen sistemas parlamentarios o semipresidenciales de gobierno, en los que se vota por listas de partidos, debido a lo cual no necesitan campañas de mucho tiempo de duración, pues sus actores políticos están permanentemente en la arena pública; de ahí que sus campañas duren tres semanas en promedio. Entre menos dure la campaña, menos posibilidades habrá de que se genere un mercado de financiamiento ilegal; a esto se debe que se generen condiciones para que haya reglas más restrictivas. Pero este no es el caso de sistemas presidencialistas como el mexicano, que, al

contar con campañas largas que buscan posicionar a los candidatos, provocan mayores incentivos para la demanda de recursos, y en esos contextos las restricciones a las aportaciones privadas son más complicadas de acreditar.

Desde esa perspectiva, los actores políticos deberían estar más dispuestos a discutir la viabilidad del modelo de financiación político-electoral vigente en México, y quizá en la sentencia SUP-RAP-4/2020 se perdió la oportunidad de propiciar una reflexión más integral en torno a su futuro; no obstante, no cabe duda de la pertinencia del tema, pues a pesar de los incuestionables beneficios que el modelo vigente ha arrojado para la consolidación democrática en nuestro país, la realidad nos demuestra que los avances no han logrado mitigar los retos y cuestionamientos de la ciudadanía y de los actores políticos al marco regulatorio de financiación, como observamos en la discusión derivada de los recientes videoescándalos relacionados con supuestas aportaciones ilegales a campañas pasadas. De tal suerte, tarde o temprano tendrá que iniciarse una discusión seria acerca del tema, y en ese análisis no deberá perderse de vista que la adopción de los modelos de financiación político-electoral dependen de las tradiciones constitucionales y el contexto de cada país, y que el objetivo primario es alcanzar condiciones más efectivas de equidad en la competencia electoral, pero también de transparencia, por lo que la discusión deberá abordarse sin tabúes ni prejuicios teóricos.

Fuentes consultadas

- CC. Código de Comercio. 2019. México: Cámara de Diputados.
- CFE. Código Fiscal de la Federación. 2019. México: Cámara de Diputados.
- Chacón, Oswaldo. 2013. “Diagnóstico del modelo de fiscalización electoral mexicano”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 4: 275-301. [Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derechoelectoral/article/view/10040> (consultada el 29 de agosto de 2019)].
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2020. México: Cámara de Diputados.
- IFES. International Foundation for Electoral Systems. 2019. Political finance regulation: The global experience. Disponible en <https://>

- www.ifes.org/publications/political-finance-regulation-global-experience (consultada el 29 de agosto de 2020).
- International IDEA. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2020. Political finance regulations around the world. An overview of the International IDEA database. Disponible en <http://www.idea.int/publications/politicalfinanceregulations/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=52121> (consultada el 29 de agosto de 2020).
- Jurisprudencia P./J.12/2010. FINANCIAMIENTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE PREEMINENCIA DE ESTE TIPO DE FINANCIAMIENTO SOBRE EL PRIVADO, ES APLICABLE TANTO EN EL ÁMBITO FEDERAL COMO EN EL ESTATAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XXXI (febrero): 2319. [Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=165250&Semanaario=0> (consultada el 29 de agosto de 2020)].
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2020. México: Cámara de Diputados.
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2020. México: Cámara de Diputados.
- OEA. Organización de los Estados Americanos. 2020. *Observando los sistemas de financiamiento político-electoral: un manual para las misiones de observación electoral de la OEA*. Disponible en <http://www.oas.org/es/sap/deco/publicaciones.asp> (consultada el 29 de agosto de 2020).
- RF. Reglamento de Fiscalización. 2020. México: INE.
- Schefold, Dian. 1995. Financiamiento de los partidos políticos: análisis comparado de los sistemas europeos. En *Partidos políticos en la democracia*, J. Thesing y W. Hofmeister, 395. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung A. C./Ciedla.
- Sentencia SUP-RAP-4/2020. Actor: Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0004-2020.pdf (consultada el 29 de agosto de 2020).
- Zovatto, Daniel. 2003. América Latina. En *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, coords. Manuel Carrillo, Alonso Lujambio y Carlos Navarro, 53-54. México: FCE.

Justicia en línea

Caso deber de reglamentar e implementar las notificaciones electrónicas en Oaxaca por la pandemia ocasionada por la COVID-19

Nancy Correa Alfaro*

1) Hechos

Una regidora del ayuntamiento de San Jacinto Amilpas, Oaxaca, promovió en marzo de 2020 un juicio ciudadano ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (en adelante, tribunal local) contra los integrantes de este municipio con base en tres argumentos: obstaculización en el desempeño de su cargo, la omisión de pagarle dietas y violencia política en razón de género.

A efectos de comunicar los actos relativos al proceso, la regidora solicitó que se le practicaran las notificaciones a la cuenta de correo electrónico que especificó en su demanda.

La magistrada a la que le fue turnado el asunto no autorizó la cuenta de correo electrónico para recibir las notificaciones, dado que el tribunal local no podía realizarlas por esa vía al no existir un mecanismo de confirmación electrónica avanzada.

La actora impugnó esta decisión ante la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TREPJF) correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal electoral, con sede en Xalapa, Veracruz.

* Secretaria de estudio y cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrita a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

La Sala Regional Xalapa sometió a consulta de la Sala Superior del TEPJF la competencia para conocer del asunto y remitió las constancias a esa instancia.

2) Planteamiento de la demanda

La demanda firmada por el representante legal de la actora planteaba que el tribunal local había sido omiso en emitir la regulación de las notificaciones electrónicas, lo cual resultaba imperativo en un contexto de emergencia sanitaria derivado de la pandemia desatada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), por lo que no podía dilatarse más su implementación.

Entonces, reclamó que se emitiera la normativa necesaria para que le pudieran ser notificadas las actuaciones y determinaciones que recayeran a su juicio ciudadano local por la vía electrónica.

3) Resolución de la Sala Superior

a) Justificación de su resolución no presencial

El Pleno de la Sala Superior resolvió el asunto en abril de 2020 por medio de una sesión no presencial, ya que, como parte de las medidas que adoptó para contener la crisis sanitaria por la COVID-19, suspendió las sesiones presenciales sin paralizar la actividad jurisdiccional.

Así, se consideró que este asunto era de aquellos de urgente resolución al implicar el pronunciamiento acerca de si debían o no implementarse las notificaciones electrónicas en Oaxaca, ya que lo que se resolviera impactaba en un derecho de imposible reparación, como es el de la salud de las personas.

b) Competencia de la Sala Superior

Se determinó que el asunto sí era competencia de la Sala Superior del TEPJF, ya que el fondo de la controversia se relacionaba con la posible

emisión de una norma general que no estaba vinculada en forma directa y específica con una determinada elección, por lo cual debía ser de su conocimiento al no existir una previsión normativa que otorgara competencia a las salas regionales.

c) Vencimiento de formalidades para privilegiar la resolución de fondo

Se reconoció la personería del autorizado legal de la regidora para presentar la demanda en su nombre, aun cuando no acompañó algún documento para respaldar esa representación, pues se determinó que la autorización para oír y recibir notificaciones en la instancia local le permitía también presentar las acciones necesarias para su defensa ulterior, de acuerdo con la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.

Así, se prefirió dar una interpretación y alcance amplio a esta norma local para tener por reconocida la personería del autorizado a fin de promover el medio de impugnación federal.

d) Estudio de fondo

La Sala Superior declaró fundada la omisión del tribunal local en regular las notificaciones electrónicas, pues desde que se promulgó la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca, en agosto de 2012, se contemplaban este tipo de notificaciones.

Es decir, habían pasado casi ocho años sin que el tribunal local emitiera las reglas para su implementación, lo cual constituía un plazo más que razonable para que hubiera tomado alguna acción al respecto.

En consecuencia, se consideró que esta omisión actualizaba una violación constitucional en perjuicio de la actora y de los justiciables, ya que el país atravesaba una situación de emergencia sanitaria que obligaba a las autoridades a implementar medidas para mitigar la propagación del virus.

En efecto, la Constitución federal y la normativa internacional reconocen que el derecho a la protección de la salud obliga a todas las

autoridades a tomar medidas tanto positivas (de hacer) como negativas (de no hacer o evitar el daño a este derecho).

Por esa razón es que las autoridades en México adoptaron diversas acciones para contener la propagación de la COVID-19 y destaca como ejemplo que la Sala Superior acordó privilegiar las notificaciones electrónicas y por estrados sobre las personales, aunado a otras medidas como el trabajo por la vía remota del personal jurisdiccional.

Otro de los derechos involucrados es el de acceso a la justicia, que exige no paralizar esta función esencial del Estado, sobre todo en aquellos casos que pudieran ser de imposible reparación, lo cual ocurría en este asunto pues involucraba la posible violencia política de género.

Entonces, se precisa que la situación inédita y extraordinaria que desató la pandemia exigió la armonización de ambos derechos, sin que uno desplazara al otro de forma absoluta.

La sentencia considera que la omisión del tribunal local de adoptar una reglamentación de las notificaciones electrónicas constituía un riesgo a la salud del personal jurisdiccional y de los justiciables en general.

Ahora, se destacó que para la implementación de este tipo de notificaciones se requería la regulación respectiva, porque también era necesario dotarlas de mecanismos de verificación y autenticidad que garantizaran la seguridad y certeza jurídica que debe revestir cualquier tipo de notificación.

De igual forma, se desestimó que la falta de recursos presupuestarios justificara la ausencia de su implementación, pues en el contexto de la pandemia mundial por la COVID-19 sería más costoso poner en riesgo la vida y, en su caso, la salud de las personas.

Además, la notificación por la vía electrónica es una medida inscrita entre el amplio cúmulo de acciones justificadas para salvaguardar el derecho a la salud y garantizar el acceso a la justicia, de modo que no puede aludirse como un obstáculo la falta de recursos, toda vez que la tutela y garantía de ambos derechos son obligaciones para las autoridades y no meras pautas de actuación.

Sin embargo, a fin de hacer operativa y no más gravosa su implementación por parte del tribunal local, la Sala Superior ordenó que emitiera la regulación respectiva que funcionara durante la pandemia o por el tiempo que estimara pertinente.

De esa forma, se consideró que una omisión legal como la analizada provoca, en ciertos momentos, una violación constitucional a los derechos humanos.

El criterio de este asunto revela la eficacia directa de los derechos humanos, como es el de la salud y el acceso a la justicia de las personas, en el que la falta de recursos no puede impedir su garantía.

El uso de las tecnologías de la información y la comunicación ante la contingencia sanitaria causada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) para salvaguardar los derechos a la salud y a una justicia pronta y expedita. Caso Oaxaca

Rafael Elizondo Gasperín*

Introducción

La relevancia de esta ejecutoria estriba en la determinación que se adopta al considerar que se omitió regular las notificaciones electrónicas de las actuaciones judiciales que realiza el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, no obstante encontrarse contemplada en la normatividad local la posibilidad de realizarlas por esa vía.

Lo anterior, al considerar el contexto actual en el que se encuentra México por la contingencia sanitaria a causa del virus SARS-CoV-2, causante de la COVID-19, pues se estimó que se encuentran en riesgo tanto los justiciables como el personal de dicho órgano jurisdiccional local, en virtud de que una de las principales medidas que se deben garantizar e implementar es, precisamente, evitar los desplazamientos humanos mientras dure la contingencia.

En este contexto, mediante una interpretación sistemática y funcional del marco normativo aplicable, las circunstancias particulares de hecho y de derecho, la ponderación de diversas medidas y acuerdos adoptados por el Estado mexicano y los diversos órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, como el propio Tribunal Electoral

* Con la colaboración de Melquiades Marcos García López, Ana Lizette Sanjuan Enciso, Eduardo Hernández Romero y Josue Eduardo Maldonado Gallardo.

del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se arribó a la convicción de que el órgano jurisdiccional responsable debía garantizar tanto el acceso a la justicia como el derecho a la salud de las personas, aun en los casos que se consideren urgentes.

Destacando, a modo de conclusión, que las notificaciones electrónicas son de gran importancia en las presentes circunstancias, pues permiten desahogar las actuaciones judiciales de manera expedita y remota sin poner en riesgo a quienes participan y actúan en las comunicaciones procesales en un medio de impugnación o a quienes se les practican.

Por todo lo anterior, la Sala Superior del TEPJF estimó fundada la omisión alegada de regular las notificaciones electrónicas y ordenó al tribunal local emitir a la brevedad los lineamientos correspondientes.

La estructura del presente documento está compuesta por un apartado descriptivo de la sentencia analizada; el problema principal que presenta y pretende resolver, señalando expresamente cada uno de los apartados, elementos, etapas, circunstancias o características particulares del caso; el marco jurídico aplicable; los efectos jurídicos de la determinación adoptada así como los aportes concretos realizados en ese tema; los efectos positivos o negativos que estima esta sentencia, y las conclusiones a las que se arriba, en las que podremos contestar, entre otras, las interrogantes siguientes:

- 1) ¿Cuál fue el acto destacadamente impugnado?
- 2) ¿Cuántos actos se controvierten y cuántos se estudian?
- 3) ¿Los actos impugnados eran definitivos y se impugnaron en tiempo y forma?
- 4) ¿Es válido ordenar a las autoridades electorales locales la regulación e implementación de las notificaciones electrónicas ante una emergencia sanitaria?
- 5) ¿La sentencia emitida resultó eficaz para dirimir la controversia planteada y restituir el derecho violado a la promovente?
- 6) ¿El objetivo principal de la sentencia se cumplió cabalmente por la responsable?
- 7) ¿Es posible garantizar los derechos a la salud, a la vida y al acceso a la justicia mediante la implementación de manera provisional y extraordinaria de notificaciones electrónicas por medio de mecanis-

mos de validación alternativos simples, ante la falta de la emisión de un certificado digital y la normativa correspondiente?

Síntesis de la sentencia

La sentencia que se comenta versa en torno al juicio electoral con número de expediente SUP-JE-026/2020, promovido por el autorizado de la actora para impugnar el acuerdo dictado por la magistrada integrante del tribunal local, quien fungía como instructora en el juicio ciudadano local JDC/38/2020 que, entre otros aspectos, se adujo la existencia de violencia política contra la mujer por razón de género.

En el acuerdo impugnado, el cual es catalogado como de trámite, se determinó, entre otras cuestiones, la radicación de la demanda de juicio ciudadano local, así como no tener por autorizada la cuenta de correo electrónico señalada por la actora para recibir notificaciones.

Inicialmente, la demanda fue presentada ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF, la cual integró el juicio ciudadano con número de expediente SX-JDC-107/2020 y consultó a la Sala Superior si tenía competencia para conocer de dicha impugnación.

La Sala Superior radicó el expediente SUP-JDC-194/2020 y, mediante acuerdo plenario, asumió su competencia y lo rencauzó a juicio electoral con número de expediente SUP-JE-26/2020 dado que la controversia se relacionaba con una omisión que, en el fondo, pudiera dar lugar a la emisión de una norma general acerca de la operatividad de las notificaciones electrónicas y en atención a la contingencia sanitaria que atraviesa el país por el virus SARS-CoV-2.

La Sala Superior enfatizó que el asunto se presentaba en un contexto de violencia política contra la mujer en razón de género y de emergencia sanitaria surgida con motivo de la pandemia originada por el virus SARS-CoV-2.

De ahí que la Sala Superior determinara que era de urgente resolución, pues encuadraba en lo dispuesto en lo previsto en el punto IV del acuerdo general 2/2020 por el que se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación.

Al analizar si se cumplían los requisitos de procedencia del medio de impugnación, estos se tuvieron por satisfechos, destacando lo pre-

cisado en lo referente a la legitimación y personería, así como a la definitividad.

En lo que respecta al primero de dichos requisitos, se precisó que la actora había comparecido por conducto de su autorizado para promover el juicio ciudadano local, a quien el tribunal local le reconocía dicha calidad y que, en términos del artículo 26 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca (LSMIMEPC),¹ el autorizado estaba facultado para promover recursos y cualquier otro acto que resultara necesario para la defensa del autorizante.

Asimismo, se consideró que, de conformidad con lo previsto en el artículo 17, tercer párrafo, de la Constitución federal, las autoridades deben privilegiar la solución del conflicto por encima de los formalismos procedimentales, siempre y cuando con ello no se afecte el debido proceso u otros derechos en los juicios.

También se tomó en consideración que era necesario aplicar una perspectiva de género, al estar involucradas en el juicio de origen cuestiones de violencia política contra la mujer en razón de género, por lo que debía salvaguardarse la integridad de la actora y flexibilizarse los requisitos procedimentales para que se le reconociera la personería al autorizado por la actora.

Al referirse al segundo de los requisitos mencionados, se estimó que no existía otro medio de impugnación para controvertir la determinación impugnada.

La litis en dicho asunto se centró en determinar si el tribunal local había sido omiso en regular lo relativo a las notificaciones electrónicas. Para resolver la controversia, la Sala Superior tomó en cuenta los siguientes aspectos.

¹ “Artículo 26. [...]”

4. El actor o recurrente y el tercero interesado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento, realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá substituir o delegar dichas facultades en un tercero”.

Marco jurídico aplicable

En la ejecutoria, se señaló que en el artículo 17 de la Constitución federal está establecido el derecho humano de acceder a una justicia expedita impartida por los tribunales de manera pronta, completa, imparcial y de forma gratuita. En tanto que en sus artículos 3, fracción V, y 6, párrafo tercero, se encuentra garantizado el derecho humano de acceso a las tecnologías de la información y comunicación.

En lo que respecta a la Constitución local, precisó que esta establece en su artículo 3, párrafo séptimo, que el Estado garantizará y fomentará el derecho al acceso a las tecnologías de la información.

A partir de lo anterior, estimó que ambos ordenamientos garantizan el derecho a la justicia expedita y de acceso a las tecnologías de la información, lo que obliga a las autoridades a utilizar estas herramientas para lograr que los juicios se desarrollen con la prontitud requerida.

Para tal efecto tomó en consideración lo previsto en la LSMIMEPC, la cual establece en el artículo 9, numeral 3, que las partes pueden solicitar la notificación electrónica de las actuaciones judiciales y, para ello, el tribunal local debe proveer un certificado de firma electrónica avanzada; asimismo, las partes proporcionarán una dirección de correo electrónico que cuente con mecanismos de confirmación de los envíos de las notificaciones.

Igualmente, consideró que los artículos 26 y 93 de la referida ley local señalan que las notificaciones se pueden realizar por correo electrónico según se requiera para la eficacia de la resolución, y el artículo 29, en su último párrafo, indica que este tipo de notificaciones surten efectos a partir de que se tenga constancia de su recepción o que se cuente con el acuse de recibo correspondiente.

Asimismo, la Sala Superior también ponderó que a partir de la reforma legal de 2008, en el ámbito federal, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) contempla una disposición similar referente a las notificaciones electrónicas y en el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (RITEPJF) se detalla todo lo relativo acerca del expediente electrónico y la firma electrónica como mecanismos que producen los mismos efectos que una firma autógrafa, así como el que en la Ley de Amparo se incorporó el uso de tecnologías en la tramitación de dicho

juicio mediante la firma electrónica y la integración de un expediente electrónico.

Resaltando que, por esa razón, las autoridades jurisdiccionales federales consideraron necesario emitir el acuerdo general conjunto 1/2013 entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para regular la firma electrónica certificada y el expediente electrónico.

Asimismo, se resaltó que la Sala Superior había emitido el acuerdo general 1/2018 por el que adecuó el procedimiento para la notificación por correo electrónico y el diverso acuerdo general 3/2020 en el que se implementó la firma electrónica certificada en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten.

Con lo cual se demostró que, si bien en el ámbito federal había una disposición legal prevista respecto de las notificaciones electrónicas y el acceso a un expediente judicial, para su ejecución, era necesario que las autoridades detallaran o regularan el modo de operación de tales mecanismos electrónicos de notificación y de acceso al expediente electrónico para brindar seguridad jurídica y certeza en los justiciables respecto a su funcionamiento.

Contingencia sanitaria

La Sala Superior refirió los antecedentes y la gravedad de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 que se ha expandido y afectado al país, ya que pone en riesgo la salud de la población en general en razón de su fácil propagación y peligro.

Asimismo, destacó las diversas acciones adoptadas por el Estado mexicano para contener el virus, entre ellas, las implementadas por el Poder Judicial de la Federación como la suspensión de las actividades jurisdiccionales, privilegiando el trabajo a distancia al hacer uso de las herramientas tecnológicas que fuesen necesarias.

De igual manera precisó que, en ese contexto, el TEPJF implementó, entre otras medidas, la firma electrónica de acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten en los medios de impugnación en materia electoral, la realización de sesiones virtuales y privilegiar las notificaciones electrónicas y por estrados encima de las personales.

El derecho a la salud

La Sala Superior señaló las implicaciones al derecho a la salud, previsto en el artículo 4 constitucional, para que las autoridades aseguraran la asistencia médica y así evitar el daño a la salud, además de destacar la dimensión individual y social de la misma.

Al respecto, estimó que, en la faceta social o colectiva del derecho a la salud, necesariamente deben considerarse aquellos factores sociales que la pueden poner en riesgo, como son las pandemias.

Asimismo, tomó en consideración que, en el ámbito internacional, este derecho está protegido en distintos instrumentos obligatorios para el Estado mexicano.

En este contexto, se estimó que la protección del derecho a la salud entraña obligaciones para todas las autoridades del país, acorde con lo que dispone el artículo 1 constitucional, por lo que deben velar por evitar amenazas al mismo, ya que de él depende uno de los derechos más básicos de todos, que es el de la vida.

Con base en lo anterior, se consideró fundada la omisión del tribunal local de regular las notificaciones electrónicas de sus actuaciones judiciales que le den operatividad, pues esta resultaba violatoria del derecho humano a la salud al haber puesto en riesgo a la promovente, al personal jurisdiccional y a los justiciables en general.

Al respecto, consideró que no basta que la LSMIMEPC establezca los medios electrónicos de notificación desde 2012, sino que debe existir un manual o regulación específica que detalle la forma en que operarán dichos mecanismos y garantice la autenticidad e integridad de las actuaciones en los asuntos de la competencia del tribunal local, máxime que este cuenta con facultades para emitir acuerdos generales y lineamientos que sean necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

En ese sentido, recalcó que, debido a la situación inédita y extraordinaria que se presenta en el mundo con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, es deber de los órganos jurisdiccionales adoptar medidas especiales que, sin detener el funcionamiento, permitan garantizar el acceso a la justicia y la protección de la salud de las personas en general.

Por tanto, consideró que la falta de recursos presupuestales no puede ser obstáculo para implementar las notificaciones electrónicas, pues en esta situación son de gran importancia ya que permiten desahogar las actuaciones judiciales de manera expedita y remota sin poner en riesgo a quienes participan y actúan en las comunicaciones procesales dentro de un medio de impugnación.

En consecuencia, la Sala Superior, por mayoría de votos, ordenó al tribunal local lo siguiente:

- 1) Expedir la reglamentación que implemente las notificaciones electrónicas de sus acuerdos, resoluciones y sentencias hasta que se contenga la pandemia del virus SARS-CoV-2 o lo que determine el tribunal local.
- 2) Preguntar a la promovente si era su voluntad recibir todas las notificaciones vía electrónica de las determinaciones dictadas en el juicio local.
- 3) Informar su cumplimiento en el plazo de 24 horas remitiendo la información que lo compruebe.

Por el contrario, la minoría, en su voto particular, puso énfasis en que la omisión controvertida era un motivo de agravio y no el acto impugnado que pudiera dar lugar a vincular a la autoridad local a emitir una norma general, pues la pretensión principal de la parte actora era revocar la negativa del acuerdo para que se le autorizara la práctica de notificaciones durante el trámite y sustanciación del medio de impugnación en el correo electrónico que proporcionó.

Asimismo, estimó que no se actualizaba la competencia de la Sala Superior, sino la de la Sala Regional Xalapa, pues la pretensión individual no implicaba necesariamente la emisión de una norma de carácter general y que en el fondo estaba relacionada con la obstrucción en el desempeño de un cargo en el ámbito municipal.

Finalmente, estimaron que el rencauzamiento a juicio electoral era improcedente e innecesario, ya que el autorizado de la actora carecía de legitimación procesal activa para instar el medio de impugnación y, por tanto, debía desecharse de plano ante la falta de un documento que acreditara fehacientemente la representación legal.

A fin de dar cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior, el tribunal local emitió el acuerdo 7/2020 que regula la implementación de las notificaciones electrónicas de los acuerdos, resoluciones y sentencias emitidas por ese órgano jurisdiccional durante la contingencia por la pandemia del virus SARS-CoV-2, precisando que, en cuanto el tribunal local reanudara con normalidad sus actividades, proveería en un plazo prudente un certificado de firma electrónica avanzada y un correo institucional para el adecuado funcionamiento de las notificaciones electrónicas de manera permanente.

Por su parte, el magistrado instructor en el juicio ciudadano local emitió un acuerdo en el que, entre otras cuestiones, requirió a la actora para que expresara su voluntad de recibir todas las notificaciones vía electrónica.

Inconforme con el cumplimiento de la referida sentencia, la incidentista presentó un escrito a la Sala Superior en el que manifestó que el tribunal local no había cumplido con recabar su voluntad para recibir notificaciones electrónicas y, por tanto, tampoco le había notificado por esa vía los acuerdos y la resolución de su juicio local.

Al respecto, la Sala Superior estimó que carecía de razón la incidentista, ya que la ejecutoria se cumplió con las acciones del tribunal local antes precisadas.

Sin embargo, con el fin de asegurar que la actora recibiera las notificaciones de las resoluciones y los acuerdos que habían recaído a su juicio local por vía electrónica, ordenó al tribunal local se practicaran las mismas en el correo electrónico que precisó en su demanda ante dicha instancia.

Comentarios

El uso de las nuevas tecnologías ha cambiado sustancialmente la forma en la que la sociedad lleva a cabo sus actividades cotidianas como específicas, lo cual ha tenido impacto en los ámbitos público y privado, quienes han tenido la necesidad de adaptarse a esta evolución.

En ese sentido, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la actividad jurisdiccional ha sido no solo un re-

clamo de la sociedad, sino una necesidad de los tribunales para lograr una justicia pronta, fácil, eficiente y expedita.

Es por ello que, en diversos ámbitos de la actividad jurisdiccional, se han implementado las TIC para dar lugar al llamado juicio en línea, el cual es una realidad hoy en día. Ejemplo de ello son las materias administrativa federal y de amparo, en las cuales ya se ha legislado, reglamentado e implementado dicha modalidad en línea.

Los beneficios obtenidos con el uso de las TIC son muy diversos, como el que sea innecesario acudir físicamente a los tribunales para presentar demandas y promociones, la reducción de los tiempos de tramitación y resolución, el ahorro de tiempos y traslados, el ahorro de papel, la facilidad para consultar acuerdos y resoluciones, reducción de la corrupción, entre otros.

Desafortunadamente, existen diversas materias y ámbitos en los cuales el uso de las TIC no ha sido objeto de legislación, reglamentación y, mucho menos, de implementación. Tal es el caso de la materia electoral, en la cual, tanto en el ámbito federal como en el local, no existe legislación respecto al juicio en línea.

El uso de las TIC en la materia electoral, en el mejor de los casos, ha sido dispuesto por el legislador federal o local, según sea el caso, únicamente a lo concerniente a las notificaciones, en las que se ha previsto la posibilidad de efectuarlas vía correo electrónico.

En el ámbito local, 18 entidades federativas prevén en su legislación, de forma expresa, que las notificaciones que se adopten por el órgano jurisdiccional se podrán realizar por correo electrónico, a saber: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

En las entidades federativas de Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Veracruz y Zacatecas se establece que el órgano jurisdiccional debe proveer, a los justiciables que así lo soliciten, un certificado de firma electrónica avanzada.

Por su parte, las legislaciones de Campeche, Estado de México y San Luis Potosí contemplan que las notificaciones que se ordenen podrán hacerse por algún medio de transmisión y reproducción elec-

trónica, mientras que las de Jalisco, Nayarit, Quintana Roo y Yucatán prevén que las notificaciones se podrán practicar por algún medio de comunicación que se considere idóneo y expedito.

Finalmente, las entidades federativas que no contemplan las notificaciones electrónicas en su legislación electoral son Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala.

Si bien es alentador que 65 % de las entidades haya incluido en su legislación la notificación por medios electrónicos, es importante destacar que la mayoría no las ha regulado e implementado, tal y como se evidenció en la sentencia en comento para el caso de Oaxaca.

Cuadro 1. Notificaciones electrónicas en las legislaciones estatales

Entidad federativa	Correo electrónico	Medio electrónico	Algún medio idóneo	Sin regulación
Aguascalientes	X			
Baja California	X			
Baja California Sur	X			
Campeche		X		
Chiapas	X			
Chihuahua	X			
Ciudad de México	X			
Coahuila	X			
Colima	X			
Durango	X			
Guanajuato	X			
Guerrero	X			
Hidalgo	X			
Jalisco			X	
Estado de México		X		
Michoacán				X
Morelos				X
Nayarit			X	
Nuevo León				X

Continuación.

Entidad federativa	Correo electrónico	Medio electrónico	Algún medio idóneo	Sin regulación
Oaxaca	X			
Puebla				X
Querétaro	X			
Quintana Roo			X	
San Luis Potosí		X		
Sinaloa	X			
Sonora	X			
Tabasco				X
Tamaulipas				X
Tlaxcala				X
Veracruz	X			
Yucatán			X	
Zacatecas	X			

Fuente: Elaboración propia con base en las legislaciones de las entidades federativas.

En el ámbito federal, como se aduce en la sentencia que se comenta, la implementación de las TIC en la actividad jurisdiccional del TEPJF fue concebida desde la reforma electoral de 2008 al modificarse los artículos 9, párrafo 4; 26, párrafo 3, y 29, párrafo 5 de la LGSMIME, en los cuales se dispuso que quienes fueran parte en los medios de impugnación debían:

- 1) Tener una cuenta de correo electrónico con mecanismos de confirmación y envío.
- 2) Solicitar, expresamente, ser notificadas por correo electrónico.

Dicha previsión fue regulada tanto en el RITEPJF como en diversos acuerdos generales para hacer posible la implementación de las notificaciones electrónicas y, posteriormente, aprovechando la infraestructura tecnológica creada, como el certificado de firma electrónica avanzada, se empezaron a realizar en el Tribunal Electoral diversos trámites y procedimientos de manera electrónica a fin de facilitar el ejercicio pronto y expedito de la función jurisdiccional (Elizondo 2014, 1-14).

En ese contexto, la sentencia en estudio adquiere especial relevancia dado que, si bien existía en la legislación electoral de Oaxaca la previsión de poder efectuar las notificaciones por correo electrónico, con lo cual se buscaba maximizar el derecho humano a una justicia pronta y expedita, lo cierto es que, por omisión del tribunal local de regular e implementar las notificaciones electrónicas, se había negado a los justiciables el derecho de acceso a las tecnologías de la información.

Derecho al que, hasta antes del surgimiento de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2, no se le daba una especial importancia por los órganos jurisdiccionales, pues la forma ordinaria en que se impartía la justicia electoral era en cierto modo aceptada, consentida o tolerada por los justiciables.

Sin embargo, por las recomendaciones derivadas de la emergencia sanitaria en las que se recomienda evitar en la medida de lo posible el contacto físico con otras personas (Jornada Nacional de Sana Distancia), implicó un cambio radical en la sociedad en la forma de comunicarnos y de llevar a cabo nuestras actividades ordinarias.

Así, por ejemplo, el uso de las videoconferencias para comunicarnos de manera grupal, mediante diferentes plataformas digitales, se potencializó en distintos ámbitos, entre los cuales se incluyó el jurisdiccional.

El distanciamiento social y físico de las personas ha sido una de las medidas necesarias para poder evitar la propagación de la pandemia y garantizar el derecho a la salud, pero sobre todo, a la vida. De ahí que el Poder Judicial de la Federación haya adoptado diversas medidas al respecto.²

² En torno a la situación sanitaria que vive el país con motivo de la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2, causante de la COVID-19, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitieron los siguientes acuerdos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- Acuerdo general número 3/2020, por el que se suspenden actividades jurisdiccionales.
- Acuerdo general número 4/2020, por el que se regula la celebración de sus sesiones a distancia mediante el uso de herramientas informáticas.
- Acuerdo general número 5/2020, por el que se regula la celebración de las sesiones de las salas de este alto tribunal a distancia, mediante el uso de herramientas informáticas.

En ese sentido, la Sala Superior, de manera destacada, advierte el contexto de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2 que se está dando no solo en el país, sino en el mundo, el cual, aunado al de violencia política en razón de género que se plantea en la demanda, la llevó a flexibilizar los requisitos de procedencia del medio de impugnación planteado con el objeto de salvaguardar los derechos a una justicia pronta y expedita y de acceso a las TIC, pero sobre todo, el derecho humano a la salud y a la vida, que adquiere una especial relevancia y atención inmediata debido a la pandemia.

De ahí que fuera congruente la consideración de que la falta de regulación de las notificaciones electrónicas pone en peligro al personal que labora en el tribunal local y a los justiciables en general de sufrir

-
- Acuerdos generales números 6/2020, 7/2020, 12/2020, 13/2020, por los que se prorroga la suspensión de actividades jurisdiccionales y se habilitan los días que resulten necesarios para las actuaciones jurisdiccionales que se precisan.
 - Acuerdo general número 8/2020, por el que se regula la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como el uso del sistema electrónico de este alto tribunal para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica en los expedientes respectivos.
 - Acuerdo general número 9/2020, por el que se regula la integración de los expedientes impreso y electrónico en los asuntos de la competencia de este alto tribunal, así como el uso del sistema electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica en los expedientes respectivos.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

- Acuerdo general número 2/2020, por el que se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus COVID-19.
- Acuerdo general número 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.
- Acuerdo general número 4/2020, por el que se emiten los lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través del sistema de videoconferencias.
- Acuerdo general número 5/2020, por el que se aprueban los lineamientos para la implementación y el desarrollo del juicio en línea en materia electoral, respecto de los recursos de reconsideración y de revisión del procedimiento especial sancionador.
- Acuerdo general número 6/2020, por el que se precisan criterios adicionales al diverso acuerdo 4/2020 a fin de discutir y resolver de forma no presencial asuntos de la competencia del Tribunal Electoral en el actual contexto de esta etapa de la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2.

un daño personal y directo en su salud por no tomar las medidas necesarias que eviten el contacto físico.

Y es que uno de los beneficios que se obtienen con el uso de las TIC es precisamente el que no haya la necesidad de tener un contacto físico para enviar y recibir las comunicaciones procesales que se den con motivo de la sustanciación y resolución de un medio de impugnación.

En ese sentido, sería conveniente que el criterio contenido en la sentencia respecto a la flexibilización de los requisitos de procedencia en las condiciones mencionadas pueda ser tomado en cuenta para poder admitir las demandas que durante la contingencia sanitaria se presenten por correo electrónico convencional (Hotmail, Gmail, Yahoo, entre otros) y no desecharlas aduciendo que deben presentarse por escrito y con la firma autógrafa, pues existen diversas formas para cerciorarse de la autenticidad de la demanda, así como de la identidad y voluntad de la persona que los suscribe.³

Ello, en razón de que la presentación escrita de las demandas, sin duda, también pone en peligro la salud y la vida de los promoventes y del personal que labora en los órganos jurisdiccionales.

Otro aspecto que debe resaltarse de la sentencia en estudio es, precisamente, la consideración de que, al tratarse de una situación inédita y extraordinaria, era necesario adoptar medidas especiales que permitieran garantizar el acceso del derecho a la justicia, pero también al de la salud, el cual, como se enfatizó, requiere especial apremio.

En ese tenor es que no se obligó al tribunal local a regular las notificaciones electrónicas en los términos y alcances contenidos en el artículo 9, numeral 3, de la LSMIMEPC, sino a que emitiera una regulación especial para atender la contingencia sanitaria, en la que la cuestión presupuestal no sería impedimento para su implementación.

De haberse obligado al tribunal local a regular las notificaciones electrónicas en términos de lo dispuesto en la LSMIMEPC, se habría hecho nugatorio el derecho de acceso a la justicia y a la salud de la actora, dado que se trata de una medida ordinaria cuya regulación e implementación era presupuestal y técnicamente imposible en el corto plazo.

³ Al resolver el expediente SUP-JDC-1660/2020, la Sala Superior desechó la demanda presentada vía correo electrónico dado que no se presentó físicamente y con firma autógrafa.

Por lo que parte de la relevancia de dicha ejecutoria estriba precisamente en la formación de un criterio jurisdiccional de la Sala Superior en el sentido de que una situación extraordinaria debe ser igualmente atendida con medidas extraordinarias o especiales y no con medidas ordinarias o permanentes.

En el caso concreto, la medida especial implementada por el tribunal local mediante el acuerdo general 7/2020 permitió el uso de cuentas comunes de correo electrónico y sin la necesidad de contar con un certificado de firma electrónica avanzada mientras dure la contingencia sanitaria.⁴

Otro aspecto que debe destacarse de dicha sentencia es que las ponderaciones que en ella se realizaron en torno al uso de las TIC para garantizar el derecho a una justicia pronta y expedita, así como al derecho a la salud y a la vida derivado de la contingencia sanitaria, sin duda, sirvieron de base para que la Sala Superior emitiera el acuerdo general 5/2020, por el que se aprobaron los lineamientos para la implementación y el desarrollo del juicio en línea en materia electoral respecto de los recursos de reconsideración y de revisión del procedimiento especial sancionador.

Implementación del juicio en línea que se llevó a cabo pese a no contar con un marco normativo expreso que así lo dispusiera, atendiendo a la necesidad y al reclamo social de contar con un juicio de esta naturaleza,⁵ el cual se maximizó en razón de la emergencia sanitaria derivada de la pandemia originada por el virus SARS-CoV-2.

Si bien el análisis del acuerdo general mencionado merece un estudio particular,⁶ ello no es objeto de esta investigación, aunque sí debe destacarse que dicho acuerdo, en cierta medida, contradice el criterio jurisdiccional contenido en la sentencia en comento, en el senti-

⁴ De igual manera, varios tribunales locales implementaron diversas medidas especiales con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación a fin de hacer frente a la contingencia sanitaria derivada del virus SARS-CoV-2, causante de la COVID-19, entre las cuales destacan la implementación de la recepción de demandas por correo electrónico común. Tal es el caso de los tribunales electorales de Campeche, Coahuila, Hidalgo y Nayarit, por mencionar algunos.

⁵ Para una explicación detallada en torno a la urgencia de los juicios electorales en la materia, véanse Elizondo (2020b) y Cámara de Diputados (2020, 1-8).

⁶ Para ahondar acerca de la eficiencia y profundidad del juicio en línea, véase Elizondo (2020a).

do de que una situación extraordinaria igualmente debe atenderse con una medida de esa misma naturaleza.

Ello, en razón de que la implementación del juicio en línea es una medida ordinaria y permanente con la cual se busca hacer frente a la situación de emergencia sanitaria existente, a fin de garantizar el derecho a la salud de un sector de los justiciables y no de la generalidad, dado que su implementación únicamente se previó con respecto del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador y del recurso de reconsideración.

Por otra parte, existen ciertos aspectos técnicos de la sentencia que no se comparten del todo y en los cuales se debe hacer una breve reflexión.

Tanto de la demanda del juicio electoral como en la propia sentencia, se puede advertir claramente que el acto impugnado se compone, en realidad, de dos elementos perfectamente identificados e identificables, que son los siguientes:

- 1) El acuerdo de radicación emitido por la magistrada instructora del juicio local, mediante el cual determinó, entre otras cuestiones, tener por no autorizado o reconocido el correo electrónico señalado para efectuar las notificaciones, ya que el tribunal local no contaba con un mecanismo de confirmación electrónica avanzada.
- 2) La omisión del tribunal local de emitir la regulación respectiva a las notificaciones electrónicas.

De lo cual es posible colegir que son dos diferentes actos los que se controvierten y dos diferentes autoridades responsables: uno es el acuerdo de radicación, atribuido a la magistrada instructora y, el otro, es la omisión de regular las notificaciones electrónicas, imputada al tribunal electoral local.

Así las cosas, el acuerdo de radicación por el que niega la notificación electrónica solicitada constituye el acto principal base de la acción que violenta la esfera jurídica de la enjuiciante, por lo que se acude a la justicia electoral federal para que se dirima la controversia planteada.

No obstante, la sentencia en comentario solo se abocó al estudio del segundo acto, es decir, de la omisión de regulación de notificaciones electrónicas imputable al tribunal local, omitiendo por completo el análisis, referencia o estudio respecto del acto principal base de

la acción, que es el acuerdo de radicación emitido por la magistrada instructora, aspecto con el que de alguna manera concuerdan los magistrados que disintieron de la decisión tomada por la mayoría y suscriben el voto particular que al efecto emitieron.

En ese sentido, en la sentencia nada se dice, estudia y, mucho menos, desvirtúa el hecho de que dicho acuerdo de radicación base de la acción está fechado el 11 de marzo de 2020 y la demanda se presentó hasta el día 18 siguiente, es decir, de no encontrarse y acreditarse plenamente justificación legal alguna para ello, podría considerarse que la demanda fue presentada fuera del plazo de 4 días para la interposición del medio de impugnación federal que intentó.

Tampoco analiza la posibilidad de que dicho acuerdo de radicación no fuera un acto definitivo y firme, en tanto se trataba de un acto procedimental dentro del contencioso electoral, que solo puede ser controvertido mediante la sentencia definitiva o que ponga fin al procedimiento, puesto que se trataba de un acto individual de la magistrada instructora que podía ser modificado por el Pleno del tribunal local, o bien que se tratara de una cuestión distinta a las ordinarias en cuanto a la sustanciación del medio de impugnación correspondiente, pues implícitamente la negación de la notificación electrónica aludida implicaba una omisión de regulación al respecto, rasgo que, en su caso, le competía de manera colegiada al referido Pleno decidir, en términos de lo dispuesto en las jurisprudencias 11/99, de rubro MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR y 1/2004, de rubro ACTOS PROCEDIMENTALES EN EL CONTENCIOSO ELECTORAL. SOLO PUEDEN SER COMBATIDOS EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, A TRAVÉS DE LA IMPUGNACIÓN A LA SENTENCIA DEFINITIVA O RESOLUCIÓN QUE PONGA FIN AL PROCEDIMIENTO.

De esta manera, la Sala Superior omite completamente pronunciarse, resolver y determinar jurídicamente respecto del acuerdo de radicación emitido por la magistrada instructora por el que negó la notificación electrónica solicitada, por lo que deja firme dicha negativa, pues la misma, clara, manifiesta o destacadamente no se revoca o

modifica, de ahí que, paradójicamente, pueda estimarse, continúe surtiendo plenamente sus efectos.

Otro de los aspectos de la sentencia que merece una reflexión es el hecho de que no se trate de una ejecutoria orientadora, es decir, que fije al tribunal local los parámetros mínimos necesarios que debía observar al momento de regular las notificaciones electrónicas, entre ellos, que se debía garantizar el principio de certeza y de seguridad jurídica al establecerse mecanismos de confirmación del envío y recepción de las notificaciones electrónicas.

Ello, en razón de que el tribunal local, al cumplir con la ejecutoria y dictar el acuerdo general 7/2020, dispuso que las notificaciones se tendrían por efectuadas y se considerarían válidas una vez que el órgano jurisdiccional contara con la constancia de envío, sin prever para la validez algún mecanismo simple de confirmación de recepción de la notificación, tal como la llamada telefónica o la videoconferencia, lo cual, se estima, es contrario a los principios de certeza y seguridad jurídica.

Conclusiones

Del análisis de las consideraciones contenidas en la resolución de la sentencia del juicio electoral SUP-JE-026/2020 pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

1. Debe fomentarse el uso de las TIC en la impartición de justicia puesto que ofrece múltiples beneficios para los órganos jurisdiccionales y los justiciables, los cuales, a raíz de la pandemia originada por el virus SARS-CoV-2, han adquirido especial relevancia, pues es mediante dichas tecnologías que se ha permitido continuar con la impartición de justicia y, al mismo tiempo, garantizado el derecho a la salud y a la vida de las personas.

2. En el ámbito jurisdiccional electoral existe un gran atraso en la regulación e implementación de las TIC, el cual debe revertirse, puesto que no se puede perder de vista que existe una necesidad y un reclamo social de evolucionar hacia la existencia de un juicio electoral en línea, en forma similar a las materias administrativa y de amparo.

3. Ante la contingencia sanitaria existente debe existir una responsabilidad social por parte de los órganos jurisdiccionales locales en los medios de impugnación que les son planteados, los cuales deben ser resueltos tomando en consideración, en todo momento, que existe la necesidad de evitar el contacto físico entre las personas y garantizar el derecho a la salud y a la vida.

En ese sentido, el criterio asumido en la sentencia de flexibilizar el cumplimiento de los requisitos de procedencia, a efectos de salvaguardar el derecho a la salud, adquiere una relevancia trascendental y, por tal motivo, no solo es deseable, sino que debe ser obligatorio para los tribunales electorales el que admitan las demandas que se les presenten vía correo electrónico, flexibilizando el requisito de la presentación física y de la firma autógrafa, ya que existen diversas formas en las que se puede autenticar la identidad y voluntad de los promoventes.

Máxime que, para presentar los medios de impugnación, en muchas ocasiones, se requiere el traslado de las personas de una entidad federativa a otra, como son los casos en los que las salas regionales son las responsables.

4. La sentencia establece un criterio jurisdiccional en el sentido de que una situación extraordinaria, como la emergencia sanitaria, debe ser atendida por una medida de la misma naturaleza y no necesariamente por disposiciones ordinarias que no protejan a la generalidad.

5. Por su propia naturaleza jurídica, la finalidad principal de todos los medios de impugnación en materia electoral, como resultado del control constitucional, convencional y legal que realiza el TEPJF acerca de actos y resoluciones, es la restitución del derecho presuntamente vulnerado.

De ahí que resulte prioritario y sumamente importante vigilar en todo momento que el principal objetivo restablecedor del orden jurídico y de la plena vigencia de los derechos violentados se cumpla eficazmente en cada una de las resoluciones que diriman las controversias planteadas vía la jurisdicción electoral federal ante el TEPJF, máxime si sus efectos pudieran extenderse más allá de las partes, como cuando se resuelven aspectos que tienen que ver con acuerdos o normas emitidas por las autoridades electorales que buscan tener efectos generales.

Por ende, si bien resulta válido ordenar a las autoridades electorales locales la regulación e implementación de las notificaciones electrónicas ante una emergencia sanitaria, también lo es que deben establecerse parámetros claros, objetivos y sustentables que garanticen su vigencia, cabal cumplimiento y eficacia, pues no se cumplen los objetivos restitutorios de los derechos violados con la sola emisión de los instrumentos normativos.

Fuentes consultadas

Acuerdo de Sala SUP-JDC-194/2020. Actora: Gisela Lilia Pérez García.

Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0194-2020-Acuerdo1.pdf (consultada el 16 de agosto de 2020).

— SX-JDC-107/2020. Actora: Gisela Lilia Pérez García. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SX/2020/JDC/107/SX_2020_JDC_107-905989.pdf (consultada el 16 de agosto de 2020).

Acuerdo General 7/2020, emitido por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, dictado el veintitrés de abril de dos mil veinte, por el que se regula la implementación de notificaciones electrónicas de los acuerdos, resoluciones y sentencias emitidas por este órgano jurisdiccional durante la contingencia por la pandemia del COVID-19. Disponible en <https://twitter.com/TEEOax/status/1253435978187866115> (consultada el 20 de agosto de 2020).

Cámara de Diputados. 2020. Proposición con punto de acuerdo de urgente y obvia resolución por el que respetuosamente se exhorta al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con motivo de la pandemia de COVID-19, modifique y armonice su reglamentación interna a efecto de realizar las acciones conducentes que garanticen la presentación de demandas, recursos, promociones de manera electrónica con el uso de la FIREL y de su sistema de justicia en línea. Disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/04/asun_4031031_20200414_1586910244.pdf (consultada el 18 de agosto de 2020).

- Chávez Ramírez, Juan Ángel. 2012. El modelo del sistema de justicia en línea y su expansión a otros ámbitos de la jurisdicción. En *El derecho mexicano contemporáneo retos y dilemas. Estudios en homenaje a César Esquinca Muñoa*, Cienfuegos Salgado, David y Boanerges Guinto López, Jesús. 2012. México: Fundación Académica Guerrerense.
- CPELSO. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 2019. México: Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2020. México: Cámara de Diputados.
- CSG. Consejo de Salubridad General. 2020. Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19). Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020 (consultada el 10 de agosto de 2020).
- Elizondo Gasperín, Rafael. 2014. “*Notificaciones electrónicas en materia electoral. La necesidad de legislar sobre el juicio electoral virtual*”. Disponible en http://www.electorum.com.mx/sites/default/files/archivos_publicaciones/Juicio%20electoral%20virtual..pdf (consultada el 17 de agosto de 2020).
- . 2020a. “*La eficacia y oportunidad del juicio en línea electoral*”. Derecho en Acción. CIDE. Disponible en <http://derechoenaccion.cide.edu/3240-2/> (consultada el 17 de agosto de 2020).
- . 2020b. “*La urgencia de los juicios electorales en línea*”. Voz y Voto. Disponible en <https://vozyvoto.com.mx/LeerBlog/38La-urgencia-de-los-juicios-electorales-en-linea> (consultada el 17 de agosto de 2020).
- Jurisprudencia 11/99. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/99&tpoBusqueda=S&sWord=11/99> (consultada el 16 de agosto de 2020).
- 1/2004. ACTOS PROCEDIMENTALES EN EL CONTENCIOSO ELECTORAL. SOLO PUEDEN SER COMBATIDOS EN EL JUI-

- CIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, A TRAVÉS DE LA IMPUGNACIÓN A LA SENTENCIA DEFINITIVA O RESOLUCIÓN QUE PONGA FIN AL PROCEDIMIENTO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=1/2004&tpoBusqueda=S&sWord=1/2004> (consultada el 16 de agosto de 2020).
- 9/2010. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES DE ACTOS DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES ESTATALES, RELATIVOS A LA EMISIÓN O APLICACIÓN DE NORMAS GENERALES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=9/2010&tpoBusqueda=S&sWord=9/2010> (consultada el 16 de agosto de 2020).
- LA. Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2018. México: Cámara de Diputados.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2020. México: Cámara de Diputados.
- LSMIMEPC. Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca. 2020. México: Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Pons y García, José Vladimir. 2013. “*Consideraciones en el juicio en línea*”. Perfiles de las Ciencias Sociales, año I, vol. 1, no. 1, julio-diciembre 2013, México. UJAT. Disponible en <http://revistas.ujat.mx/index.php/perfiles/article/view/284/213> (consultada el 5 de agosto de 2020).
- RITEPJF. Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2019. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2013. Acuerdo general conjunto número 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico. Disponible en [https://www.pjf.gob.mx/Docs/Acuerdo%20General%20Conjunto1-2013%20\(FIREL\)%20Version%20Aprobada.pdf](https://www.pjf.gob.mx/Docs/Acuerdo%20General%20Conjunto1-2013%20(FIREL)%20Version%20Aprobada.pdf) (consultada el 7 de agosto de 2020).

- 2020. Acuerdo general número 3/2020, de diecisiete de marzo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se suspenden actividades jurisdiccionales y, por ende, se declaran inhábiles los días que comprenden del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte, y se habilitan los días que resulten necesarios para proveer sobre la admisión y suspensión de controversias constitucionales urgentes. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-03/3-2020%20%28COVID-19%29%20FIRMA.pdf (consultada el 11 de agosto de 2020).
- 2020. Acuerdo general número 4/2020, de trece de abril de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la celebración de sus sesiones a distancia mediante el uso de herramientas informáticas. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/4-2020%20%28SESIONES%20A%20DISTANCIA%29%20FIRMA.pdf (consultada el 11 de agosto de 2020).
- 2020. Acuerdo general número 5/2020, de trece de abril de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la celebración de las sesiones de las salas de este alto tribunal a distancia, mediante el uso de herramientas informáticas. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/5-2020%20%28SESIONES%20A%20DISTANCIA%20SALAS%29%20FIRMA.pdf (consultada el 11 de agosto de 2020).
- 2020. Acuerdo general número 6/2020, de trece de abril de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se prorroga la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declaran inhábiles los días del periodo comprendido del veinte de abril al cinco de mayo de dos mil veinte, y se habilitan los días que resulten necesarios para proveer sobre la admisión y suspensión de controversias constitucionales urgentes, así como para la celebración a distancia de las sesiones del pleno y de las salas de este alto tribunal. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/6-2020%20

- [%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%29%20FIRMA.pdf](#) (consultada el 11 de agosto de 2020).
- 2020. Acuerdo general número 7/2020, de veintisiete de abril de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se prorroga la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declaran inhábiles los días del periodo comprendido del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte, y se habilitan los días que resulten necesarios para las actuaciones jurisdiccionales que se precisan. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/7-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2031%20MAYO%202020%29%20FIRMA.pdf (consultada el 11 de agosto de 2020).
 - 2020. Acuerdo general número 8/2020, de veintiuno de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como el uso del sistema electrónico de este alto tribunal para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica en los expedientes respectivos. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-05/8-2020%20%28EXP.%20IMPRESO%20Y%20ELECTR%C3%93NICO%20EN%20CC%20Y%20AI%20Y%20NOTIFICACIONES%29%20FIRMA.pdf (consultada el 11 de agosto de 2020).
 - 2020. Acuerdo general número 9/2020, de veintiséis de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la integración de los expedientes impreso y electrónico en los asuntos de la competencia de este alto tribunal, salvo en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como el uso del sistema electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica en los expedientes respectivos. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-05/9-2020%20%28TRAMITACI%C3%93N%20ELEC.%20ASUNTOS%20

COMP.%20SCJN%2C%20SALVO%20CC%20Y%20AI%29%20FIRMA.pdf (consultada el 11 de agosto de 2020).

- 2020. Acuerdo general número 12/2020, de veintinueve de junio de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se prorroga la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este alto tribunal durante el periodo comprendido del uno al quince de julio de dos mil veinte, y se habilitan los días que resulten necesarios para las actuaciones jurisdiccionales que se precisan. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-06/12-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2015%20JULIO%202020%29%20FIRMA.pdf (consultada el 11 de agosto de 2020).
 - 2020. Acuerdo general número 13/2020, de trece de julio de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se cancela el periodo de receso que conforme a lo previsto en el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tendría lugar del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte y, para este periodo, se prorroga la suspensión de plazos en los asuntos de su competencia y se habilitan los días que resulten necesarios para las actuaciones jurisdiccionales que se precisan. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-07/13-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2002%20AGOSTO%202020%29%20FIRMA.pdf (consultada el 11 de agosto de 2020).
- Sentencia SUP-JDC-1660/2020. Actor: Kyri Rebeca Vences Solís. Autoridad responsable: Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1660-2020.pdf (consultada el 15 de agosto de 2020).
- SUP-JE-26/2020. Actor: Gisela Lilia Pérez García, por conducto de Pedro Miguel Barrita López. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0026-2020.pdf (consultada el 7 de agosto de 2020).

- SUP-JE-26/2020. Incidente de inejecución. Actor: Gisela Lilia Pérez García, por conducto de Pedro Miguel Barrita López. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0026-2020-Inc1.pdf (consultada el 16 de agosto de 2020).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2018. Acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 1/2018, de veintisiete de febrero de dos mil dieciocho, por el que se adecua el procedimiento para la notificación por correo electrónico aprobado por Acuerdo general número 3/2010, para transitar al uso de las notificaciones electrónicas. Disponible en <https://www.te.gob.mx/media/files/3f0d85732bf3c02.pdf> (consultada el 7 de agosto de 2020).
- . 2020. Acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 2/2020, por el que se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus COVID-19. Disponible en <https://www.te.gob.mx/media/files/57806537c3a755b5d28d37d0e5a1e9fb0.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- . 2020. Acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591422&fecha=09/04/2020 (consultada el 8 de agosto de 2020).
- . 2020. Acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 4/2020, por el que se emiten los lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través del sistema de videoconferencias. Disponible en <https://www.te.gob.mx/media/pdf/1f47c16ef136d8e.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- . 2020. Acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 5/2020, por el que se

aprueban los Lineamientos para la implementación y el desarrollo del juicio en línea en materia electoral, respecto de los recursos de reconsideración y de revisión del procedimiento especial sancionador. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594792&fecha=10/06/2020 (consultada el 8 de agosto de 2020).

- . 2020. Acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 6/2020, por el que se precisan criterios adicionales al diverso acuerdo 4/2020 a fin de discutir y resolver de forma no presencial asuntos de la competencia del Tribunal Electoral en el actual contexto de esta etapa de la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2. Disponible en <https://www.te.gob.mx/media/files/734c17eb1d2982aa88a945a3acb947620.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020).

Vázquez Azuara, Carlos Antonio. 2016. *El amparo en línea*. México: Universidad de Xalapa. Disponible en <https://ux.edu.mx/wp-content/uploads/1-LIBRO-EL-AMPARO-EN-LINEA-1-ilovepdf-compressed-2-1.pdf> (consultada el 25 de agosto de 2020).

Candidaturas independientes

Caso posibilidad de que quienes hayan participado en una candidatura independiente en un proceso electoral puedan integrar órganos electorales

Fernando Anselmo España García*

1) Hechos

En noviembre de 2019, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la convocatoria para que se inscribieran quienes tuvieran interés en participar en el proceso para la selección y designación de consejeras y consejeros en diversos organismos públicos electorales.

Con motivo de lo anterior, Hugo Dante Lucio García presentó su solicitud de registro para participar en el proceso, en específico para ocupar una vacante en el organismo público local de Nuevo León.

Sin embargo, en enero de 2020, la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral le comunicó al actor que no podría continuar con el procedimiento de designación para conformar el referido órgano administrativo electoral local, ya que incumplía con el requisito previsto en el artículo 100, párrafo 2, inciso g, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Lo anterior, al haber sido registrado como candidato por la vía independiente para una diputación local por Nuevo León en el proceso electoral 2017-2018.

* Secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la ponencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis.

Inconforme con esa determinación, el actor promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante la Sala Regional Monterrey. Al advertir que la materia de la controversia versaba en torno a la integración de un organismo público local electoral, sometió el asunto a consideración de la Sala Superior a fin de que determinara cuál era el órgano competente para resolver el medio de impugnación.

La Sala Superior asumió competencia para conocer del juicio.

2) Planteamiento de la demanda

En su demanda, el ciudadano impugnaba la decisión de negarle la posibilidad de continuar en el proceso para la selección y designación de una consejería en el organismo público local de Nuevo León, con motivo de su registro como candidato por la vía independiente para una diputación.

A juicio del actor, la restricción relativa a que para ser consejero electoral local se requiere no haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación¹ se debió interpretar de manera armónica con el derecho humano de tener acceso a los cargos públicos.

Además, señaló que, en su caso, la restricción tenía que obedecer a criterios objetivos y razonables, por lo que se debió tomar en consideración que, si bien fue candidato en un proceso electoral, lo fue por la vía independiente.

También solicitó la inaplicación de dicho requisito al considerar que resultaba contrario al bloque constitucional y convencional de los derechos humanos.

Lo anterior lo hizo valer con la finalidad de que se revocara el acuerdo impugnado y, en consecuencia, le fuera permitido seguir participando en el proceso de selección y designación al que se inscribió.

¹ Artículo 100, párrafo 2, inciso g, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3) Resolución de la Sala Superior

A partir del marco jurídico aplicable fue posible concluir lo siguiente:

- 1) Los requisitos establecidos en la ley para la designación en una consejería electoral tienen como finalidad garantizar la independencia e imparcialidad de quienes ocupan una consejería, en tanto que los órganos electorales desempeñan una función toral en la actividad estatal. De ahí que deba garantizarse que se cumple con los principios rectores del proceso electoral, esto es, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.
- 2) Resulta válido que se establezcan requisitos para el nombramiento para desempeñar determinados empleos o comisiones del servicio público, pues con ello se garantiza que quien ocupe un cargo electoral tenga el perfil y las calidades necesarias que permitan dar cumplimiento a sus funciones. Sin embargo, las restricciones no pueden ser irracionales ni desproporcionadas, ni pueden hacer nugatorio el derecho a participar de cualquier empleo o comisión, por lo que los límites deben estar previstos expresamente en ley, y su interpretación deberá hacerse en forma estricta, armónica y conciliable con los demás derechos y principios que rigen la materia electoral.
- 3) En una elección popular se puede participar mediante candidaturas postuladas por partidos políticos o por la vía independiente. En el caso de las primeras, se es afiliado, adherente, militante y, en algunas ocasiones, simpatizante del partido político, pero en todos los casos se exige a quien participa el compromiso de cumplir con los principios y la doctrina del partido, así como de acatar la normativa interna, lo que a su vez trae aparejado el apoyo de quienes integran el partido y los recursos públicos con los que cuenta el instituto político. En cambio, las candidaturas por la vía independiente son formuladas por ciudadanas o ciudadanos en lo individual, al margen y sin mediación de los partidos políticos, en la cual estos deben generar las condiciones que la ley exige para cumplir con los requisitos y obtener su registro.

Con base en esas premisas, se consideró que le asistía la razón al actor, por lo que el requisito relativo a no haber sido registrado como

candidato en los cuatro años anteriores a la designación debía armonizarse con otros derechos y fines, ya que la naturaleza de las candidaturas independientes no tiene relación alguna con los partidos políticos ni con otras candidaturas independientes.

Incluso, se advirtió que era posible inferir que ese requisito no ponía en riesgo la función electoral, en virtud de que, en los requisitos para ocupar una magistratura electoral local, sí se exceptuó a las candidaturas independientes de la prohibición de no haber sido registradas a una candidatura.²

En ese sentido, se determinó que la interpretación sistemática y teleológica de las distintas normas aplicables llevaba a concluir que los requisitos buscan proteger el valor de imparcialidad e independencia en la integración de los órganos tanto administrativos como jurisdiccionales, evitando la injerencia, en sus decisiones, de partidos políticos.

El riesgo de parcialidad no existe en el caso de las candidaturas independientes, que gozan precisamente de independencia, lo cual las distingue de las candidaturas partidistas, ya que las primeras no guardan un vínculo de dependencia con algún partido político, pues tienen como finalidad abrir cauces a la participación ciudadana sin condicionarla a la pertenencia a un partido político.

En ese sentido, se consideró que no era posible darle una lectura formalista al requisito, sino que, con base en el principio *propersona*, se debía optar por la interpretación que redujera en menor medida la incidencia en el derecho de acceder a cargos públicos. Es decir, la Sala Superior optó por una interpretación conforme, pues se sostuvo que, si la autoridad puede elegir entre varias opciones de interpretación posible de una disposición que establece una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado, está obligada a optar por la que reduzca, en menor escala, la esencia de tal derecho.

En consecuencia, se concluyó que, de acuerdo con esa interpretación sistemática y teleológica, se debe considerar que cuando la norma se refiere a “no haber sido registrado como candidato”, debe entenderse que se refiere exclusivamente a las candidaturas postuladas por los partidos políticos y no a las independientes.

Dicha interpretación no rompe con los valores que se buscaron proteger ni para las candidaturas independientes ni para las conseje-

² Artículo 115, párrafo 1, inciso j, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

rías de los órganos electorales, debido a que ambos principios pueden coexistir sin la vulneración del sistema en su conjunto.

Por ende, se revocó el acuerdo impugnado en lo que fue materia de impugnación y se ordenó a la autoridad responsable que citara con oportunidad al actor para que realizara lo más pronto posible el examen de conocimientos, conforme a lo dispuesto en la convocatoria.

Requisitos de elegibilidad para las consejerías de los OPLE. El caso de las excandidaturas independientes

María de Guadalupe Salmorán Villar

Introducción

La vigencia de la democracia depende, entre otras cosas, del correcto desarrollo de los comicios y de su gestión por parte de las instituciones públicas. En México, como en el resto de América Latina, la creación de órganos especializados, imparciales, independientes y autónomos ha sido una de las apuestas más importantes del proceso de transición democrática (Córdova y Astudillo 2010, 120).

De acuerdo con la Constitución federal, todas las autoridades electorales, nacional y locales, deben actuar conforme a los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad; para lograrlo, además de las garantías institucionales que rijan su composición y funcionamiento, las personas que ejercen las funciones electorales deben poseer el perfil y las cualidades idóneas para desempeñar el cargo.

Como sabemos, la reforma constitucional y legal de 2014 modificó radicalmente el sistema de designación y competencias de los organismos públicos locales electorales (OPLE), denominados anteriormente institutos electorales locales. Desde entonces, compete al Instituto Nacional Electoral (INE) —y no más a los congresos estatales según sus propias reglas— designar a todas las consejeras y los consejeros que integran los OPLE, mediante un procedimiento competitivo, riguroso y complejo de observancia general en todo el país. De esta mane-

ra se puso fin al viejo esquema de nombramiento directo por parte de los actores partidistas. Asimismo, por primera vez en la historia electoral moderna de México se homologaron los requisitos de elegibilidad, con lo cual se eliminaron las variaciones y discrepancias de las 32 legislaciones locales.

A la luz del nuevo marco normativo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sometido a examen de constitucionalidad varias de las exigencias que el Poder Legislativo federal dispuso para acceder al cargo. En una de sus sentencias más recientes, la Sala Superior del Tribunal ha avalado, por ejemplo, que las excandidaturas independientes puedan contender por un lugar en los OPLE, al interpretar uno de los supuestos previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

Se trata de la primera resolución en este sentido, y, por lo mismo, no ha formado algún criterio interpretativo que vincule al Tribunal Electoral, salvo el de la congruencia que debería orientar las decisiones de las magistraturas. Pero justamente por ser una decisión precursora en el tema, es necesario comprender su trascendencia a la luz de otras sentencias relacionadas con las condiciones de elegibilidad para fungir como consejera o consejero de los OPLE.

El juicio ciudadano SUP-JDC-123/2020

El 4 de marzo de 2020, la Sala Superior del TEPJF, al resolver el SUP-JDC-123/2020, decidió revocar parcialmente un acuerdo del INE¹ con el fin de asegurar la participación del ciudadano Hugo Dante Lucio García en la siguiente etapa del proceso de selección y designación de una consejería vacante en el OPLE de Nuevo León, a pesar de haber sido registrado como candidato independiente para competir por una diputación en dicha entidad durante el proceso electoral 2007-2008.

En ese asunto, la Sala Superior se pronunció acerca de la constitucionalidad del requisito de elegibilidad para ser consejero electoral de los OPLE, consistente en “no haber sido candidato ni haber desempe-

¹ Acuerdo INE/CVOPL/002/2020.

ñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación”, establecido en el artículo 100, párrafo 2, inciso g, de la LGIPE. La Sala Superior interpretó que dicho supuesto no se actualizaba en este caso, ya que la restricción se refiere exclusivamente a las candidaturas postuladas por los partidos políticos. Por lo tanto, el TEPJF dedujo que la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales² —órgano del INE encargado de verificar el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes— excluyó indebidamente al ciudadano Lucio García de la lista de participantes elegibles. En consecuencia, la Sala Superior ordenó a la Comisión de Vinculación realizar a la brevedad el examen de conocimientos al promovente, que era la etapa sucesiva del proceso de integración del OPLE de Nuevo León, conforme a la convocatoria y en los términos establecidos en la ley electoral.

Las razones de la decisión

De conformidad con una interpretación reiterada por el Tribunal Electoral,³ la posibilidad de participar en los procesos de selección y designación de los OPLE está amparada por el derecho ciudadano a “poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público”, reconocido en la Constitución federal (artículo 35, fracción VI), pero delega al legislador ordinario la definición de los alcances y las limitaciones a tal derecho, mediante el establecimiento en leyes de las condiciones necesarias para su ejercicio y las incompatibilidades para acceder al cargo.

El Poder Legislativo puede establecer los requisitos a fin de que quienes aspiran a ser consejeros o consejeras locales tengan las cualidades idóneas para dar cumplimiento a los principios constitucionales que rigen la función electoral, a condición, sin embargo, de “no restrin-

² La Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales tiene a su cargo el desarrollo, la vigilancia y la conducción de los procesos de selección y designación de las consejerías electorales de los OPLE. Es un órgano colegiado conformado por cuatro consejeras y consejeros designados por mayoría de al menos ocho votos del Consejo General del INE (artículo 10, numeral 1, del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral).

³ Jurisprudencia 11/2010.

gir de forma irracional, desproporcionada o hacer nugatorio el derecho humano de participación política de ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público” (SUP-JDC-123/2020, 16).

De acuerdo con la Sala Superior, a partir de una interpretación teleológica y sistemática de la Constitución federal, las leyes generales en la materia y las constituciones y legislaciones locales, puede deducirse que el requisito de “no haber sido registrado como candidato o candidata a un cargo de elección popular” busca garantizar la imparcialidad e independencia de las consejeras y los consejeros de los OPLE; en particular, se pretende evitar cualquier injerencia de los partidos políticos en el funcionamiento y las decisiones de los organismos electorales locales. Por lo anterior, debe entenderse que el requisito establecido en el artículo 100, párrafo 2, inciso g, de la LGIPE se refiere únicamente a las candidaturas partidistas y no a quienes se presentaron por la vía independiente.

A juicio de los magistrados, existen diferencias sustanciales entre las candidaturas independientes y las de los partidos políticos. Las primeras pueden ser definidas como aquellas personas que no pertenecen o no están afiliadas a un partido político y aspiran a un cargo de elección popular; se trata siempre de postulaciones individuales de la ciudadanía (aunque sujetas a determinados requisitos legales) al margen y sin mediación de los partidos. En cambio, las candidaturas presentadas por los partidos, por lo general, son afiliadas, adherentes o militantes de dichas organizaciones. Incluso cuando las instancias partidistas prevén la postulación de “candidaturas externas” —es decir, personas no afiliadas o simpatizantes del partido—, reclaman a quienes son elegidos precandidatos cumplir con los principios y la doctrina del partido, así como acatar la normativa interna (estatutos, códigos, reglamentos y plataformas) durante los comicios. Y no solo en caso de resultar electos: a algunos se les exige pertenecer al grupo parlamentario del partido que los postula, con el fin de garantizar la continuidad ideológica de la organización en los cargos de elección popular (SUP-JDC-123/2020, 19).⁴

⁴ Para un mayor entendimiento de las diferencias entre las candidaturas de partido y las independientes, consúltese el SUP-JDC-1300/2015.

La Sala Superior determinó que las características distintivas de las candidaturas independientes permiten suponer que no representan riesgo alguno para los principios de imparcialidad e independencia, dado que están desvinculadas o son ajenas a las organizaciones partidistas. Para confirmar esta interpretación, la Sala refirió el contenido del artículo 115, párrafo 1, inciso j, de la LGIPE,⁵ el cual permite de manera expresa ser magistrados electorales a quienes hayan sido registrados anteriormente como candidatos por la vía independiente en las entidades federativas.

Si bien uno de los principios generales del derecho ordena que “donde la ley no distingue, al juzgador no le es dable distinguir”, la Sala Superior argumentó que el artículo 1 constitucional obliga a todas las autoridades mexicanas —incluidas las magistraturas electorales— a observar el principio *propersona* en sus decisiones. Dicho principio constitucional exige que, cuando se trate de normas que contengan restricciones a un derecho, el juzgador opte por aquella interpretación que reduzca en menor medida la esencia del mismo derecho. De acuerdo con los magistrados de la Sala Superior, la interpretación propuesta en esta sentencia es la más favorable para los derechos políticos de los individuos (SUP-JDC-123/2020, 30).

Comentarios a la sentencia

Como hemos visto, el orden constitucional federal faculta al Poder Legislativo para determinar las condiciones que acrediten la idoneidad de los aspirantes al cargo de consejero electoral local.⁶ Con excepción de la proveniencia o residencia efectiva, los requisitos para ser consejero o consejera de un OPLE están establecidos en una norma ordinaria (el artículo 100 de la LGIPE).

⁵ LGIPE, artículo 115, párrafo 1, inciso j: “Para ser Magistrado Electoral se requieren los siguientes requisitos: [...] j) No haber sido registrado como candidato, con excepción de los candidatos independientes, a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años inmediatos anteriores a la designación”.

⁶ CPEUM, artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso c, apartado 2: “Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley”.

Sin embargo, en este y otros asuntos, la Sala Superior ha sido enfática en que la libertad configurativa del Poder Legislativo no es ilimitada. De acuerdo con normas vinculantes al Estado mexicano,⁷ los legisladores deben garantizar el acceso de la ciudadanía a las funciones públicas en igualdad de condiciones y abstenerse de imponer restricciones indebidas a su ejercicio. Las exigencias que se impongan al ejercicio de los derechos político-electorales no deben ser discriminatorias; tienen que basarse en criterios objetivos y razonables, así como atender a un propósito útil y oportuno que las torne necesarias para satisfacer un interés público imperativo (SUP-JDC-249/2017 y acumulado, 7-10).

En su escrito de demanda, el actor solicitaba la inaplicación del requisito previsto en el artículo 100, párrafo 2, inciso g, de la LGIPE, por considerarlo una limitación excesiva del derecho de acceso a algún cargo público. No obstante, en este caso la Sala Superior no cuestionó la constitucionalidad del requisito impugnado a partir de tales parámetros, sino que armonizó el sentido de dicho precepto con el contenido de la Constitución federal, es decir, realizó un ejercicio de interpretación conforme.

Los magistrados definieron los alcances del precepto legal a partir de las razones que indujeron al Poder Legislativo federal a excluir de la posibilidad de integrar los OPLE a quien hubiese sido registrado en el pasado en alguna “candidatura de elección popular”, concluyendo que dicha regla se refería exclusivamente a las candidaturas postuladas por los partidos políticos.

Como señalan los magistrados en su sentencia, una de las ansiadas promesas de la reforma de 2014 era evitar las injerencias de las gubernaturas locales y las dirigencias partidistas, tanto en la conformación como en la toma de decisiones de las autoridades electorales estatales. Recordemos que, con el modelo anterior, la designación de los integrantes de los OPLE quedaba en manos de las organizaciones partidistas, por medio de los grupos o las fracciones parlamentarias, con base en lo dispuesto por la respectiva constitución y legislación local. En ese sentido, coincido en que el requisito al que se refiere el ar-

⁷ De conformidad con los artículos 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), junto con los artículos 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).

título 100, párrafo 2, inciso g, de la LGIPE se dirige especialmente a los partidos políticos. Cuando dicha regla fue formulada,⁸ se buscó evitar que quienes ocupan el órgano de dirección de los institutos electorales respondan a alguna bandera partidista que mine la imparcialidad de sus decisiones y su independencia respecto del mundo de la política.⁹ Esto es especialmente relevante si consideramos que, además de las aptitudes técnicas y profesionales requeridas para ejercer el cargo, los consejeros deben tener la capacidad de establecer un diálogo cotidiano con cada uno de los partidos representados en la mesa del consejo, en aras de maximizar los consensos con los protagonistas de la contienda electoral.

Concuerdo con que la interpretación del artículo 100, párrafo 2, inciso g, de la LGIPE es la más favorable a los derechos de participación política ciudadana, por cuanto amplía el universo de personas que pueden aspirar al cargo, pero mantengo mis reservas respecto a que existan diferencias sustantivas entre las candidaturas independientes y las presentadas por los partidos. Conviene preguntarse, por ejemplo, si realmente podemos excluir *a priori* que las candidaturas independientes intenten ejercer algún tipo de presión política sobre los OPLE. Si traemos a la memoria el desenvolvimiento del primer candidato independiente a la presidencia —habilitado para participar, por cierto, gracias a una controvertida sentencia del Tribunal Electoral— en los últimos comicios,¹⁰ podríamos pensar que el comportamiento de quienes participan por esta vía en la arena política no tiene por qué ser mejor o diferente a las viejas prácticas de los partidos. Asumo que esta última es una valoración fuera del alcance de los magistrados, pero más vale ser cautos y no extender demasiado las virtudes

⁸ No se pierda de vista que los requisitos de elegibilidad para ser consejero del OPLE fueron retomados casi sin variaciones del desaparecido Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que regulaba la integración del Instituto Federal Electoral (artículo 112).

⁹ No obstante, Nicolás Loza e Irma Méndez, a partir de un sofisticado índice de evaluación de desempeño de los OPLE en 2015, llegan a la conclusión de que, con base en la normatividad actual, no se ha avanzado mucho en la independencia de los órganos electorales locales (Loza y Méndez 2016). En principio, el esquema de designación actual para integrar los OPLE permite que una gran diversidad de personas independientes, con distintas trayectorias y conocedoras de la materia, puedan aspirar al cargo; no obstante, las normas vigentes no pueden excluir por sí solas y totalmente que ciudadanos afines a los partidos participen en los procesos de designación a cargo del INE (Bórquez y Cruz 2016, 174).

¹⁰ Acerca de este punto, consúltese María Marván (2019).

de dicha modalidad de participación ciudadana. Por último, me pregunto si la distinción trazada por la Sala Superior entre candidaturas independientes y partidistas será relevante cuando alguien intente aspirar a ser consejero electoral, pero haya ejercido algún cargo de elección popular por vía independiente en la temporalidad establecida en la ley electoral.

Ahora bien, desde mi perspectiva, para comprender la importancia de la sentencia en comento resulta insuficiente hacer una lectura aislada de ella. Con excepción de las decisiones verdaderamente paradigmáticas, ya sea porque transforman el sentido de las normas o porque se convierten en fuentes creadoras de derecho —especialmente relevantes en aquellos sistemas jurídicos fundados en un robusto acervo de precedentes—, estimo que una mejor manera de observar la labor de cualquier órgano jurisdiccional es dar seguimiento a los criterios interpretativos (tanto procesales como sustanciales) que los jueces logran establecer a lo largo del tiempo, antes que simplemente obtener conclusiones de casos concretos. Por lo mismo, a continuación refiero algunas otras resoluciones igualmente relevantes respecto a los requisitos de elegibilidad para formar parte de los consejos generales de los OPLE, que, en ese sentido, condicionan el ejercicio de sus derechos político-electorales.

El derecho a integrar las autoridades electorales

Desde 2008, la ciudadanía puede acudir al Tribunal Electoral para impugnar cualquier acto relacionado con el proceso de elección, designación o renovación de los institutos electorales locales; a partir de entonces, la ley procesal en la materia reconoce la procedencia del juicio ciudadano para conocer de las posibles afectaciones al “derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas”.¹¹ Con base en un criterio jurisprudencial emitido por ella,¹² la Sala Superior ha adoptado un papel prominente en la definición y los alcan-

¹¹ Artículo 79, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

¹² Jurisprudencia 3/2009.

ces de ese derecho ciudadano. Desde su reconocimiento, el TEPJF ha intervenido en los procesos de integración de los organismos electorales locales, pero también de los del Consejo General del INE, con lo cual delimita a golpe de sentencias las normas legales y constitucionales que regulan tales procedimientos y establece interpretaciones que, en ocasiones, prevalecen respecto a lo dispuesto en las leyes electorales (Salmorán 2014).

Acerca de la inconstitucionalidad de los requisitos legales para ser consejero electoral

En varias ocasiones la Sala Superior se ha pronunciado por la constitucionalidad, e incluso inconvencionalidad, de los requisitos para ser consejero electoral de los OPLE. En otros asuntos, el Tribunal Electoral ha considerado contrarias a la Constitución federal la exigencia de poseer la ciudadanía mexicana por nacimiento¹³ y la prohibición de no ser o no haber sido miembro del servicio profesional electoral nacional,¹⁴ previstas en los incisos a y j, respectivamente, del numeral 1 del artículo 38 de la LGIPE.

Por un lado, la Sala Superior ha precisado que el requisito consistente en “no ser, ni haber sido miembro del servicio profesional electoral nacional durante el último proceso electoral” es una restricción desproporcionada del derecho a integrar las autoridades electorales locales, ya que no persigue una finalidad legítima, objetiva o razonable (SUP-JDC-249/2017 y acumulado, 12). De acuerdo con los magistrados electorales, puede presumirse que quienes pertenecen al servicio profesional cuentan con la experiencia y el conocimiento de las instituciones y el marco jurídico aplicable. La designación de una persona proveniente del servicio profesional como consejero electoral de un OPLE, lejos de obstaculizar o poner en riesgo la función electoral, podría fortalecer los principios constitucionales que deben regirla (SUP-JDC-249/2017 y acumulado, 14).¹⁵

¹³ SUP-JDC-1078/2020 y acumulados; SUP-JDC-421/2018.

¹⁴ SUP-JDC-249/2017 y acumulado; SUP-RAP-691/2017.

¹⁵ Tesis I/2018.

Recordemos que el servicio profesional electoral nacional es un cuerpo de funcionarios creado desde 1992 con el propósito de asegurar el correcto desempeño de la función electoral a cargo del (ahora) INE y de los 32 organismos públicos locales. Para fungir como servidor público de dicho sistema, las personas deben acreditar una serie de requisitos, exámenes y entrevistas que las cualifica con las capacidades, habilidades y características suficientes para elevar la profesionalización y asegurar la especialización de los órganos electorales. En ese sentido, puede decirse que la decisión del TEPJF es compatible con dos de las motivaciones que impulsaron la nacionalización del servicio civil de carrera en materia electoral: en primer lugar, recuperar la experiencia acumulada en el ámbito federal y extenderla a las entidades federativas, y, en segundo, evitar los errores que en el pasado suscitaron cuestionamientos y suspicacias acerca de los resultados electorales (SUP-JDC-249/2017 y acumulado, 16).

Por otra parte, el Tribunal ha sostenido que requerir la nacionalidad mexicana por nacimiento para integrar las consejerías electorales de los OPLE persigue un fin constitucional válido: el de proteger la soberanía y la seguridad nacional, y es también un medio idóneo para lograrlo. A juicio de la Sala Superior, subsisten dos presunciones a favor de las personas mexicanas por nacimiento: la primera, que poseen algún tipo de arraigo, interés o vínculo con el Estado y, por ende, pueden defender y promover los principios que sostienen el régimen democrático del país, y, la segunda, que carecen de cualquier injerencia, sumisión o compromiso con las “potencias extranjeras” que condicionen el desempeño de la función electoral a cargo de los OPLE. A pesar de las innegables reivindicaciones de patriotismo hacia quienes nacen en territorio mexicano o tienen alguna relación de parentesco “originario”, la Sala Superior llegó a la conclusión de que exigir la nacionalidad por nacimiento para ser consejero electoral no es una medida necesaria. La lealtad y fidelidad hacia México y la carencia de cualquier influencia extranjera —señalan— también pueden observarse en los demás requisitos legales exigidos para ocupar las vacantes de los OPLE y, sobre todo, en los filtros y las evaluaciones a las que son sometidos quienes desean ser naturalizados mexicanos (SUP-JDC-1078/2020,

52-56).¹⁶ Con excepción del magistrado Indalfer Infante Gonzales —para quien la regla impugnada no es inconstitucional—,¹⁷ la mayoría consideró que la exclusión de los mexicanos por naturalización de los procesos de selección y designación de consejeros y consejeras de los OPLE constituye una medida discriminatoria, basada en una distinción injustificada, que atenta contra el derecho de acceso a la función pública electoral.

Recientemente la Sala Superior aplicó ambos criterios de interpretación —el de la nacionalidad y el del servicio profesional electoral— al proceso de selección del más alto órgano de dirección del árbitro electoral nacional. En una decisión sin precedentes, y por idénticas razones, los magistrados inaplicaron los requisitos del artículo 38, párrafo 1, incisos a y j, de la LGIPE en el último proceso de renovación parcial del Consejo General del INE, incluyendo el del Comité Técnico de Evaluación, instancia que, como sabemos, está encargada de examinar, seleccionar y someter a consideración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión los perfiles mejor evaluados de entre las personas que aspiran a ser consejeros o consejeras del INE.¹⁸

Aunque sin reconocerlo explícitamente, el Tribunal Electoral retomó el criterio interpretativo de aquella polémica resolución, en la que, por primera vez en la historia de ese máximo órgano jurisdiccional, la Sala Superior se autoproclamó competente para conocer, mediante el juicio ciudadano, del proceso de selección de la Consejería General del entonces Instituto Federal Electoral.¹⁹ Se trata de un supuesto procesal —conviene recordarlo— que no está expresamente reconocido ni en la Constitución federal ni en la legislación aplicable, pero que ha

¹⁶ Desde mi perspectiva, el trato diferenciado entre dos clases de mexicanos —por naturalización y nacimiento— que tolera nuestro ordenamiento jurídico para acceder a numerosos cargos públicos no es más que un producto de reminiscencias históricas vinculadas con una ideología fuertemente nacionalista, que no encuentra una justificación válida y, por lo mismo, es contraria al derecho de no discriminación. Respecto a este punto, consúltese el voto concurrente del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón en el SUP-JDC-1078/2020.

¹⁷ Invito a leer el voto particular del magistrado, recogido en la sentencia SUP-JDC-1078/2020.

¹⁸ SUP-JDC-134/2020 y acumulados.

¹⁹ Me refiero al SUP-JDC-12639/2011. En este asunto, la Sala Superior conoció de la omisión de la Cámara de Diputados para presentar la lista de aspirantes y realizar el procedimiento de designación de las tres plazas vacantes para ocupar los cargos de consejeros electorales en el Instituto Federal Electoral.

permitido al Tribunal Electoral intervenir en los actos y las omisiones del Poder Legislativo federal vinculados con la renovación de los consejeros del INE. Antes de 2011, la Sala Superior había negado la admisión del juicio ciudadano para impugnar la conformación del árbitro electoral; no obstante, al conocer del SUP-JDC-12639/2011, cambió rotundamente de parecer y afirmó que se trataba de un acto administrativo electoral relacionado con el cumplimiento de los principios consagrados en la Constitución federal que le correspondía a ella misma tutelar. Sin aquel otro precedente, la base jurídica de la jurisdicción del Tribunal Electoral en esta materia sería simplemente incomprensible. Prescindir de los precedentes que el Tribunal emite tampoco parece ser la mejor estrategia para ejercer la función jurisdiccional, sobre todo si se trata de decisiones innovadoras para las que no hay competencias preestablecidas por las normas jurídicas.

A la luz de las sentencias esbozadas en este texto, es evidente que el SUP-JDC-123/2020 no es un caso excepcional. Antes bien, la Sala Superior se ha mostrado propensa a cuestionar la validez de los requisitos para acceder al cargo de consejero electoral, tanto en el ámbito local como en el nacional, que fueron establecidos por el Congreso de la Unión mediante la reforma electoral de 2014, aunque, como hemos visto, dicha tendencia puede ser rastreada previamente, desde la introducción del derecho a integrar las autoridades electorales locales y la vía para hacerlo valer, cuando su designación aún estaba en manos de los congresos de los estados (Salmorán 2014).

Reflexiones finales

De la independencia e imparcialidad de quienes integran los OPLE depende no solo el funcionamiento de estos, sino también la legitimidad de las elecciones en las entidades federativas. Queda claro que, para el Poder Legislativo federal, las cualidades y aptitudes exigidas a los consejeros de los OPLE condicionan directamente el ejercicio de las funciones electorales, empezando por las de organizar, realizar y declarar los resultados de los comicios. En principio, se espera que los requisitos para acceder al cargo establecidos en la LGIPE actúen como una especie de filtro que garantice que los consejeros electorales se con-

duzcan con profesionalismo y vocación de servicio, y no por intereses o sesgos políticos.

En última instancia, la razón de contar con perfiles especializados, y alejados de la política, es generar entre la ciudadanía la convicción de que sus derechos serán respetados, que los procesos electorales serán conducidos con pulcritud e imparcialidad, y que podrán confiar en los resultados (Favela 2014, 303). Por eso, el Poder Legislativo descartó la posibilidad a quien haya competido por algún cargo de elección popular (en los últimos cuatro años anteriores a la designación) de aspirar a ser consejero o consejera en los organismos electorales locales. Pero, como hemos visto, de acuerdo con el Tribunal Electoral, dicha regla está orientada fundamentalmente a las candidaturas postuladas por los partidos, y no a las personas que optan por la vía independiente.

Es recomendable que el Poder Legislativo modifique los requisitos para ser consejero o consejera electoral en atención a los criterios establecidos por el TEPJF en sus resoluciones; ello evitaría, o al menos aminoraría, el número de impugnaciones —en contra, no solo de la decisión final, sino también de las diferentes fases del proceso— por parte de quienes aspiran a integrar los OPLE, y que en más de una ocasión ha atrasado o dificultado los procesos de designación a cargo del INE. De conformidad con el principio de certeza que debería distinguir al derecho, es imprescindible que los requisitos de elegibilidad para ser consejero sean iguales y aplicables para toda la ciudadanía. En los últimos años, los magistrados del Tribunal Electoral han hecho diversos esfuerzos para extender los efectos de sus sentencias a todas las personas que aspiran a una vacante, y no solo a quienes accionan el juicio ciudadano, al determinar que una disposición inconstitucional no debe aplicarse en cierto procedimiento de integración de un órgano electoral.²⁰ Sin embargo, sería aún mejor eliminar los requisitos con demostrados vicios de inconstitucionalidad y, de esta manera, evitar la creación de un régimen de excepciones a favor de quienes tienen la posibilidad de recurrir ante el TEPJF, al ver afectados sus derechos por la aplicación de normas contrarias a la Constitución así consideradas por el Tribunal.

²⁰ Un ejemplo es el SUP-JDC-1078/2020.

Fuentes consultadas

- Acuerdo INE/CVOPL/002/2020. Acuerdo de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el listado con los nombres de las y los aspirantes que cumplen con los requisitos legales en el marco del proceso de selección y designación de la consejera o consejero presidente del organismo público local de Durango y de las consejeras o consejeros electorales de los organismos públicos locales de Campeche, Chiapas, Michoacán, Morelos, Nuevo León y Sonora, y de la consejera electoral del organismo público local de San Luis Potosí. Disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/01/UTVOPL-2020-Acuerdo-Cumplen.pdf>.
- Astudillo, César. 2018. *El derecho electoral en el federalismo mexicano*. México: Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaría de Gobernación, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5660/16.pdf>.
- Bórquez Estrada, Zelandia y Cruz Hernández, Bulmaro. 2016. "Modelo del Instituto Nacional Electoral de designación de consejeros electorales locales ¿avance o retroceso?". *Justicia Electoral* 17 (enero-junio): 161-195. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Justicia%20Electoral%2017.pdf.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: Congreso de la Unión.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2020. México: Congreso de la Unión.
- Favela Herrera, Adriana. 2014. "Retos del Instituto Nacional Electoral en la designación de los consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 6 (julio-diciembre): 291-317. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10079>.
- ICCPR. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1976. EUA: ONU.

- Jurisprudencia 3/2009. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (*Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009: 13-15).
- 11/2010. INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL (*Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010: 27-28).
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. México: Congreso de la Unión.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 1996. México: Congreso de la Unión.
- Loza, Nicolás y Méndez, Irma. 2016. “Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 10 (julio-diciembre): 143-174. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/11124>.
- Marván Laborde, María. 2019. El Bronco, candidato por virtud de una sentencia. En *Memoria del I Conversatorio de Sentencias Relevantes en Materia Electoral*, coords. Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Pedro Salazar Ugarte, 79-100. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6230-sentencias-electorales-a-debate#176769>.
- Pacto de San José. Convención Americana sobre los Derechos Humanos. 1969. Costa Rica: OEA.
- Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. 2020. México: INE.
- Salmorán Villar, María de Guadalupe. 2012. “Derecho a integrar las autoridades electorales”, *Líneas jurisprudenciales*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Autoridades_electorales.pdf.

- . 2014. “Integración de las autoridades electorales: (re)construcción jurisdiccional de un derecho por el TEPJF”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* XLVII, 139 (enero-abril): 181-207. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4863>.
- Soto Acosta, Leticia Catalina. 2014. “Sistema nacional electoral. El gran reto”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 6 (julio-diciembre): 319-337. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10080>.
- SUP-JDC-12639/2011. Actor: Jaime Fernando Cárdenas Gracia. Autoridades responsables: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y otras. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-12639-2011.pdf.
- SUP-JDC-1300/2015. Actor: Víctor Hugo Medina Elías. Autoridad responsable: Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1300-2015.pdf.
- SUP-JDC-249/2017 y SUP-JDC-250/2017, acumulado. Actores: Raúl Villegas Alarcón y Benjamín Colín Martínez. Autoridad responsable: Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/JDC/SUP-JDC-00249-2017.htm>.
- SUP-JDC-123/2020. Actor: Hugo Dante Lucio García. Autoridad responsable: Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral.
- SUP-JDC-134/2020, SUP-JDC-140/2020, SUP-JDC-146/2020, SUP-JDC-147/2020, SUP-JDC-148/2020 y SUP-JDC-153/2020, acumulados. Actores: Jorge David Aljovín Navarro y otros. Autoridad responsable: Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sentencias_salas_tepjf/documento/2020-03/SUP-JDC-134-2020.pdf.
- SUP-JDC-421/2018. Actor: Francisco Antonio Rojas Choza. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electro-

ral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/JDC/421/SUP_2018_JDC_421-800128.pdf.

SUP-JDC-1078/2020, SUP-JDC-1190/2020 y SUP-RAP-38/2020, acumulados. Actores: Jorge David Aljovín Navarro y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1078-2020.pdf.

SUP-RAP-691/2017. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/RAP/SUP-RAP-00691-2017.htm>.

Tesis I/2018. DERECHO A INTEGRAR AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES. LA RESTRICCIÓN RELATIVA A NO SER NI HABER SIDO MIEMBRO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL, DURANTE EL ÚLTIMO PROCESO ELECTORAL, ES INCONSTITUCIONAL (Pendiente de publicación en la *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

Facultades de los tribunales electorales

Caso autodeterminación partidista y postulación de candidaturas comunes

Claudia Elizabeth Hernández Zapata*

1) Hechos

En el marco del proceso de renovación de integrantes de los ayuntamientos en Michoacán, celebrado en 2015, un ciudadano (en adelante, denominado actor o promovente) manifestó su interés por ser candidato a la presidencia municipal del ayuntamiento de Álvaro Obregón, ubicado en dicha entidad federativa y abanderado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En un primer momento, el promovente relató que el secretario general y el delegado, ambos del Comité Ejecutivo Estatal del PRD en Michoacán, le comunicaron que había sido designado como candidato al referido cargo de elección popular, por lo que, posteriormente, el Comité Ejecutivo Municipal de tal instituto político en Álvaro Obregón aprobó la propuesta para la planilla de unidad para contender en el citado proceso electoral, debido a que en esa planilla se encontraba el actor postulado al cargo de presidente municipal.

Después, dicho instituto político presentaría ante el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán las solicitudes de registro de las planillas de candidatos, en las que se designaría a Arcadio Ortiz

* Secretaria de estudio y cuenta de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrita a la ponencia del magistrado Juan Carlos Silva Adaya.

Ávila, es decir, un ciudadano diverso al actor, como candidato a la presidencia municipal de Álvaro Obregón, en Michoacán.

Como consecuencia de lo anterior, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán emitiría el acuerdo CG-108/2015, por el que se declararía la procedencia del registro de la planilla propuesta para el ayuntamiento de Álvaro Obregón, sin que se incluyera al promovente.

El actor presentó un juicio ciudadano ante la Sala Regional Toluca, en la vía de salto de instancia, para controvertir la exclusión de su registro como candidato al aludido cargo de elección popular.

2) Planteamientos de la demanda

El actor cuestionó la indebida designación de Arcadio Ortiz Ávila como candidato a munícipe por el PRD, con el argumento de que él había sido designado por tal partido para ocupar esa candidatura sin que se le notificara alguna decisión diversa de este.

Asimismo, alegó que la autoridad administrativa electoral debió vigilar que el partido político cumpliera con lo establecido en su normativa interna, en la que se establece el deber de cubrir sus candidaturas conforme a sus procesos internos de selección de candidatos.

3) Resolución de la Sala Regional Toluca

Pronunciamiento en torno al salto de instancia

En principio, se precisó que el actor estaba cuestionando dos actos: a) la designación de candidatos realizada por el PRD, y b) el registro de candidatos a cargo de la autoridad administrativa electoral en Michoacán como consecuencia de la designación partidista.

Respecto del acto emitido por el PRD, se argumentó que el promovente debió agotar el recurso de inconformidad previsto en el Reglamento General de Elecciones y Consultas de ese instituto político. En lo concerniente a la determinación de la autoridad administrativa electoral, se razonó que debía ser analizada por el Tribunal de Michoacán; sin embargo, se arribó a la conclusión de que el agotamiento de las

citadas instancias podría ocasionar un daño a los derechos sustanciales del promovente, atendiendo al tiempo que tomaría su resolución, dado lo avanzado del proceso electoral, ya que, en ese momento, estaba transcurriendo el periodo de campaña electoral.

Por tanto, al justificarse el salto de las instancias intrapartidaria y local, se consideró procedente realizar el estudio de la controversia.

Consideraciones de fondo

Se resolvió que los agravios eran infundados en virtud de que el promovente ya ostentaba la calidad de candidato registrado a la presidencia municipal de Álvaro Obregón, en Michoacán, debido a que fue postulado por los partidos del Trabajo (PT) y Encuentro Social (PES), los cuales acordaron ir en candidatura común, por lo que, consecuentemente, ya no era procedente que un partido distinto, que no formó parte del acuerdo de candidatura común, lo postulara también.

El estudio de la problemática se inició con el reconocimiento del derecho de los partidos políticos a participar en las elecciones internas, teniendo siempre como eje rector el derecho de autodeterminación y autoorganización, de acuerdo con los programas, los principios y las ideas que postulan.

Se argumentó que el principio de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos debía entenderse como el derecho de gobernarse internamente en los términos que más se ajustaran a su ideología e intereses políticos, respetando los principios de orden democrático. Es decir, dicho principio confería una facultad autonormativa que les permite a los partidos establecer su propio régimen regulador de organización en su estructura con la intención de formarse una identidad partidaria para hacer posible la participación de la ciudadanía en las cuestiones públicas y políticas, con acceso al poder público.

Respecto a ese tema, se concluyó que la libertad de decisión política y el derecho a la autoorganización partidaria deberán ser considerados por las autoridades electorales competentes al momento de resolver las impugnaciones relativas a ese tipo de asuntos.

En una segunda línea argumentativa, se analizó la normativa aplicable en la celebración de las candidaturas comunes entre los partidos políticos en Michoacán. De ello se desprendió que los partidos cuentan con la posibilidad de registrar a un mismo candidato de for-

ma común, sin que medie coalición, siempre y cuando, al tratarse de los ayuntamientos, haya coincidencia en la totalidad de la integración de la planilla. Asimismo, se analizó el impacto de la citada figura en el ejercicio de los recursos y las prerrogativas de los partidos.

Se afirmó que, para la existencia de la candidatura común, era necesaria la manifestación por escrito del acuerdo de voluntades entre dos o más partidos para postular a un mismo candidato, ya que en ese documento se establecerían las reglas conforme a las cuales se realizaría la postulación en común, la cual debía ser acorde con sus ideologías e intereses políticos. Asimismo, se determinó que la candidatura común no se sustentaba en la simple aceptación del candidato respecto de la postulación al cargo, sino que dependía enteramente de la voluntad de los partidos políticos.

Por tanto, se concluyó que la postulación del ciudadano Arcadio Ortiz Ávila como candidato a la presidencia municipal de Álvaro Obregón, en Michoacán, realizada por el PRD, no fue indebida, sino que fue el resultado del ejercicio de libre autodeterminación de ese instituto político, acorde con su ideología e intereses políticos, al decidir libremente no participar en candidatura común con el PT y el PES.

De igual manera, se razonó que no hubo una vulneración del derecho fundamental del actor a ser votado, ya que este se encontraba a salvo porque finalmente fue registrado como candidato al referido cargo de elección, al ser postulado por el PT y el PES.

Por último, se consideró que no existió un actuar indebido de la autoridad administrativa electoral respecto a no haber verificado que la designación realizada por el PRD estuviera apegada a sus normas internas. Con relación a esto, se razonó, por una parte, que la postulación del actor, por conducto del PRD, no era posible, ya que dicho instituto político no celebró un convenio de candidatura común con los otros dos partidos y, por otra, que la revisión efectuada por la aludida autoridad electoral local de la documentación que presentan los partidos políticos, como son las solicitudes de registro de candidatos, corresponde a una revisión de gabinete de orden formal, acerca de determinados requisitos, sin que vaya más allá.

Con base en lo anterior, se resolvió confirmar la designación realizada por el PRD y su eventual registro ante el Instituto Electoral de Michoacán.

Solo los partidos pueden decidir coaliciones y candidaturas comunes

María Marván Laborde

Introducción

Este análisis es un comentario crítico a la sentencia de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), resuelto por la Sala Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), sustanciado por el magistrado Juan Carlos Silva Adaya (ST-JDC-343/2015). Vale la pena advertir que la crítica a la sentencia no proviene de un desacuerdo respecto a la resolución final o las consecuencias específicas de esta. Se aprovechará la sentencia para hacer una reflexión de carácter más general en torno a algunas de las tensiones a las que se enfrenta la justicia electoral cuando se ve en la necesidad de resolver asuntos relacionados con la vida interna de los partidos políticos.

En la primera parte del artículo se expondrán, de manera sintética y meramente descriptiva, las peculiaridades del caso de análisis: naturaleza del quejoso, agravios señalados, análisis y resolución de la autoridad jurisdiccional. En este apartado se agregará información que se considera relevante acerca del resultado de la elección y lo sucedido en el ejercicio del cargo del elegido presidente municipal, quien fuera el quejoso.

En el segundo apartado se abordarán las tensiones que pueden existir en la resolución de controversias entre militantes y sus partidos. Los jueces tienen la difícil tarea de mantener un “sano” equilibrio entre el

derecho de los partidos políticos a la libre autodeterminación y el de los militantes a la protección de sus derechos, dos derechos en tensión que necesitan ser protegidos. El derecho de autodeterminación de los partidos políticos implica, necesariamente, su derecho a escoger a quiénes propondrán como sus candidatos. En México la ley no establece una forma única de seleccionar candidatos, pero sí obliga a los partidos a notificar a la autoridad cuál será el método de selección, y, una vez aceptado este proceso, están obligados a cumplir con las reglas que ellos mismos se dieron. En este apartado se hablará del derecho de los partidos políticos a decidir acerca de sus coaliciones y la presentación o no de candidaturas comunes, que en última instancia es una de las especificidades de la libertad de los partidos a decidir a quién presentan en sus candidaturas. En este proceso de selección de candidatos son los partidos políticos los que están obligados a presentar las candidaturas a la autoridad electoral.

Cuando alguien tenía la expectativa de ser candidato y no lo es, suele usarse el JDC para alegar su derecho a serlo; el argumento más común es una violación de su derecho al sufragio en la forma pasiva, es decir, su derecho a ser votado. Para entender mejor cuando hay una violación del derecho al sufragio pasivo, tomaremos en cuenta las limitaciones propias de este, ya que no es estrictamente un derecho universal en el mismo sentido en que podemos considerar el derecho de asociación o la libertad de expresión.

En la tercera parte se hará una reflexión específica acerca de la posibilidad o no de considerar esta una queja frívola para tomar una postura crítica respecto al papel del ТЕРПФ. Es un hecho que la disposición del Tribunal de darle trámite a todas las quejas ha generado un constante proceso de ampliación de sus facultades. Una parte de la complejidad del sistema electoral mexicano y de su hiperlitigiosidad se debe a esta actitud del Tribunal, lo cual ha provocado también tensiones entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial, ya que el primero siente que el segundo ha invadido sus facultades.

Presentación del caso

En el caso que nos ocupa, ST-JDC-343/2015, Juan José Arreygue Núñez acude a buscar la protección de la justicia debido a que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) no lo registró como candidato a la presidencia municipal de Álvaro Obregón, Michoacán. Su inconformidad surge porque el 17 de febrero de 2015 el respectivo Comité Ejecutivo Municipal aprobó la propuesta de su candidatura, la cual incluía la planilla correspondiente. El 25 de marzo el presidente interino del citado Comité comunicó esta decisión al Comité Ejecutivo Estatal.

No obstante, el 9 de abril de 2015 el PRD presentó ante el Consejo General (CG) del Instituto Electoral de Michoacán las solicitudes de registro de las planillas de candidatos para los ayuntamientos, y para el caso de Álvaro Obregón registró al C. Arcadio Ortiz Ávila. En la sesión del CG del 19 de abril se declaró procedente la solicitud del PRD. Valga aclarar que en la misma sesión y mediante el mismo acuerdo¹ se aprobaron todas las candidaturas de todos los partidos para todas las presidencias municipales que habrían de competir en Michoacán en las elecciones de 2015.

El 28 de abril el actor presentó la demanda de JDC, ya que consideró que el PRD había violado su derecho a ser votado; para reforzar su demanda, argumentó que el Comité Estatal del PRD no debió haber cambiado la decisión del Comité Municipal; que al hacerlo, le fue negado por parte del partido su derecho de audiencia, con lo que se le dejó en una posición de indefensión, y que, en última instancia, el CG había fallado al no vigilar que las estructuras internas del PRD cumplieran con lo establecido para sus procesos internos de selección de candidatos:

el actor considera que se designó indebidamente a Arcadio Ortiz Ávila como candidato a presidente municipal en el ayuntamiento referido, porque previamente él había sido designado y la modificación se realizó sin que se le hubiera respetado su garantía de audiencia; por ende, se considera que el registro tampoco debió ser validado por la autoridad electoral (ST-JDC-343/2015: 14).

¹ Acuerdo CG-108/2015.

Alegó que esto era una violación de su derecho al sufragio pasivo.

Es importante resaltar que tanto el Partido del Trabajo (PT) como el Partido Encuentro Social (PES) presentaron en candidatura común a la presidencia municipal de Álvaro Obregón al quejoso Juan Carlos Arreygue Núñez. El CG del Instituto Electoral michoacano validó su candidatura en el mismo acto que las candidaturas presentadas por el PRD. Este no era afiliado a ninguno de los tres partidos; es decir, sin tener militancia previa, los partidos lo invitaron como candidato, cuestión que está permitida por la ley y que suele ser una práctica frecuente de los partidos políticos; en la jerga electoral mexicana se hace referencia a estas candidaturas como “ciudadanas”.

Con base en lo anterior, el TEPJF declaró infundado el agravio, ya que no se podía alegar que el derecho de Arreygue Núñez a ser votado hubiese sido violado cuando era reconocido por la autoridad electoral como candidato para la elección y el municipio que él deseaba; la diferencia era que lo postulaban dos partidos distintos al PRD, al cual pretendía exigirle que mantuviese su decisión previa de postularlo como candidato y, con ello, forzarlo a presentar una candidatura común.

A juzgar por los resultados electorales, fue un candidato muy fuerte, con independencia del apoyo del partido del sol azteca. Arreygue obtuvo 42.70 % de los votos (42.38 % del PT más 0.32 % del PES) y con ello fue elegido presidente municipal de Álvaro Obregón, Michoacán. El candidato del Partido Revolucionario Internacional-Partido Verde Ecologista de México, su más cercano competidor, obtuvo 33.56 %, y el PRD, que participó sin alianza o candidatura común, solo obtuvo 10.56 por ciento.²

Para la reflexión que se abordará posteriormente en este texto acerca de las limitantes del derecho a ser votado, es importante hacer del conocimiento del lector que, de acuerdo con notas de prensa consultadas, Juan Carlos Arreygue Núñez, cuando se desempeñaba como presidente municipal, fue “acusado de ser el responsable de la muerte de 10 personas entre ellas tres menores de edad, que posteriormente fueron calcinadas y abandonadas en el municipio vecino de Cuitzeo”.³ Se-

² https://www.iem.org.mx/prep2015/tsuma_c3.htm. Consultada el 2 de abril de 2020.

³ <https://expansion.mx/nacional/2016/08/04/perfil-el-es-el-alcaldede-acusado-de-calcinar-a-10-personas-en-michoacan>. Consultada el 2 de abril de 2020.

gún el periódico *El Universal*, fue sentenciado a 270 años de cárcel por el multihomicidio del 29 de julio de 2016.⁴ La nota de la revista *Expansión* también hace referencia a un acelerado enriquecimiento del entonces presidente municipal; si bien se establece que era reconocido como ganadero en la región, la nota dice que hubo un incremento desproporcional en las cabezas de su ganado y alega la adquisición reciente de dos gasolineras. Excede a esta investigación indagar la veracidad de los hechos referidos en la nota de prensa, pero sí es importante destacar que fue juzgado por la justicia y se le encontró culpable por la muerte y el calcinamiento de esas 10 personas; hoy compurga una sentencia de 270 años de cárcel junto con cuatro policías municipales que estaban bajo su mando, a quienes se les acusa de ser sus cómplices.

Estos lamentables acontecimientos abren una serie de interrogantes que propician algunas reflexiones importantes para la vida electoral mexicana. El proceso de selección de candidaturas en el caso que nos ocupa comenzó en febrero de 2015, a escasos cuatro meses de la desaparición de los 43 estudiantes de la escuela normal rural de Ayotzinapa. Ya en ese momento se tenían dudas fundadas, cuando no pruebas contundentes, de si José Luis Abarca, el presidente municipal de Iguala, y su cónyuge tenían nexos con el crimen organizado presente en la zona y habían sido partícipes de los hechos delictivos en comento. Abarca llegó a la presidencia municipal apoyado por el PRD en calidad de candidato “ciudadano”. Es relevante incluir estos datos en el análisis de la sentencia porque pueden darnos indicios de las razones por las que el Comité Ejecutivo Estatal del PRD no respetó la decisión del Comité Ejecutivo Municipal y nominó como candidato a la presidencia municipal a una persona diferente. Es un hecho que este último no protestó ante la justicia contra la decisión del Comité Ejecutivo Estatal.

⁴ <https://www.eluniversal.com.mx/estados/en-morelia-dictan-270-anos-de-prision-ex-alcalde-por-multihomicidio>. Consultada el 2 de abril de 2020.

A propósito de las tensiones entre derechos

La tensión que existe entre el reconocido derecho de los partidos políticos a la autodeterminación y la autorregulación con la protección de derechos de los militantes ha sido objeto de estudio tanto de la ciencia jurídica como de la ciencia política. En su origen, en el siglo XIX, los partidos eran asociaciones de ciudadanos, agrupaciones de autoorganización de la sociedad para la mejor defensa de sus intereses, protegidas por el derecho de asociación; su organización y su funcionamiento dependían, en todo caso, del derecho privado. Esto cambió de manera radical en la segunda mitad del siglo pasado; no solo sucedió en América Latina; quizá los casos más emblemáticos sean los de Alemania e Italia después de la Segunda Guerra Mundial. Los partidos políticos fueron reconocidos en las constituciones como instituciones políticas indispensables para la democracia, y se desarrollaron disposiciones legales para normar su existencia y actuación. Su protección también impuso la aprobación de normas que determinaran cuáles conductas eran aceptables y cuáles no. Gran parte de los países de América Latina han aprobado reglas para obligar a ciertas prácticas consideradas democráticas, porque parten del supuesto de que mientras más democráticamente actúan los partidos en sus decisiones internas, mejor es la calidad de la democracia en el respectivo país; a pesar de que no existe una prueba empírica que compruebe esto, se acepta como verdad evidente en casi toda América Latina (Freidenberg, 2019: 660).

La inclusión de los partidos políticos en los marcos normativos trajo consigo la obligación de los estados de darles acceso a financiamiento público y algunas otras prerrogativas que permitieran garantizar su existencia y una auténtica competencia, al menos entre dos partidos.⁵ En México el cambio se dio en el contexto del proceso de transición a la democracia; con la reforma de 1977 se incorporaron los partidos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se les definió como entidades de interés público (es decir, son personas jurídicas de derecho público) y se garantizó que todos tuvieran como

⁵ Después de la Segunda Guerra Mundial, Alemania e Italia aprobaron el financiamiento público a los partidos. En América Latina sucedió lo mismo en prácticamente todos los países en los que hubo procesos de transición a la democracia.

prerrogativas acceso al financiamiento público y a los medios de comunicación (art. 41).

La regulación de los partidos políticos acerca de su existencia, su reconocimiento legal, su organización y cómo toman las decisiones internas ha sido progresiva desde 1977 hasta 2014, año en que las normas legales que regulan a los partidos dejaron de pertenecer al ordenamiento de instituciones y procesos electorales,⁶ y se aprobó un ordenamiento legal autónomo: la Ley General de Partidos Políticos. Es preciso reconocer que a mayor regulación, menores serán los márgenes de libertad en las actuaciones internas de los partidos; es decir, ha habido una disminución importante en el derecho a la autodeterminación y autorregulación de los partidos políticos. En esta materia, como en muchas otras áreas del derecho electoral, la legislación ha evolucionado para adaptarse a decisiones previas del TEPJF.

La reforma electoral de 1996 creó el juicio para la protección de los derechos político-electorales al definir las facultades del Tribunal en la Constitución (art. 99, fracción V). Con esta misma reforma se aprobó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), y en ella, las especificaciones del mencionado juicio que permite a cualquier persona impugnar los actos o las resoluciones que afecten sus derechos constitucionales a votar, a ser votada y de asociación política (artículo 80 de la LGSMIME) (Fix, 2005: 78). Este vehículo, en principio pensado para proteger a los ciudadanos de las decisiones de la autoridad,⁷ rápidamente empezó a ser utilizado por los militantes de los partidos políticos que se sentían agraviados por decisiones internas de las cúpulas de sus propios partidos. No sin discusión, el TEPJF dio cabida a estas demandas, lo que propició *de facto*

⁶ La Ley Federal de Organismos Políticos y Procesos Electorales (1977), el Código Federal Electoral (1986) y el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (1990 y 2008); todos tenían un apartado referente a los partidos políticos, el cual fue cada vez más voluminoso. En la Ley Federal de Organismos Políticos y Procesos Electorales, eran parte del Título Primero, capítulos III a IX, con 54 artículos en total (19-73); en el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales de 2008, el Libro Segundo estaba dedicado a los partidos políticos y constaba de 81 artículos (22-103), y la Ley General de Partidos Políticos aprobada en 2014 consta de 97 artículos.

⁷ Se trataba de generar un medio de defensa cuando el Instituto Nacional Electoral le negaba a una persona la credencial de elector o cuando, por alguna razón, no aparecía su nombre en el listado nominal y, por tanto, a pesar de tener la credencial, no podía votar el día de las elecciones.

la ampliación de sus facultades y, más tarde, la aprobación de la jurisprudencia 3/2003:⁸

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral.

Posteriormente, con la reforma de 2007, se recoge esta jurisprudencia para elevarla a un rango constitucional en el nuevo texto del artículo 99. La nueva redacción de este artículo obliga, por un lado, a los partidos a crear una instancia interna encargada de solucionar las controversias de la militancia, y, por otro, a los militantes que se sienten agraviados a recurrir primero a dicha instancia antes de acudir al TEPJF. La redacción de este artículo deja al desnudo la tensión existente entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Los legisladores aceptaron que los jueces electorales ya habían legitimado su facultad de revisar las decisiones de las cúpulas partidarias; al agregar que los militantes tenían la obligación de primero recurrir al órgano interno del partido creado expresamente para ello, intentaron proteger constitucionalmente su derecho a la autodeterminación. En términos coloquiales, generaron una previsión para tener los mecanismos suficientes para obligar a “lavar la ropa sucia en casa”.⁹

⁸ Hoy no vigente en virtud de un acuerdo general.

⁹ En este caso se aceptó que la Sala Toluca resolviera *per saltum* (sin la obligación de agotar la instancia interna del partido y el tribunal local), porque los tiempos en campaña pueden resultar determinantes en la protección del derecho a votar o ser votado.

Cuadro 1. Comparación del artículo 99 de la CPEUM

Texto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996	Texto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007
<p>Art 99 [...] Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: V. Las impugnaciones de los actos y resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país en los términos que señalen esta Constitución y las leyes [...]</p>	<p>Art 99 [...] Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: V. Las impugnaciones de los actos y resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país en los términos que señalen esta Constitución y las leyes [...] <i>Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables [...]</i>[§]</p>

Fuente: Espinoza (2014: 12).

De acuerdo con Espinoza Toledo (2014: 23-24), son cuatro las hipótesis principales por las que interviene el TEPJF en decisiones internas de los partidos:

- 1) Cuando los estatutos violentan derechos políticos.
- 2) Cuando se vulneran las garantías de los militantes.
- 3) Cuando las resoluciones de los órganos partidistas de justicia no se apegan a derecho.
- 4) Cuando los militantes no acatan normas aplicadas por los órganos internos de justicia.

Las inconformidades con el proceso de nombramiento de candidatos claramente caerían en el segundo supuesto. Normalmente se reclama que las reglas para los procesos de selección interna no son democráticas, y que las decisiones se tomaron sin apego a las reglas previamente aprobadas; de ahí deriva que quienes consideran que tienen el derecho a que el partido presente su candidatura en un determi-

[§] Énfasis añadido.

nado proceso electoral y no se hayan visto favorecidos por la decisión del partido argumenten en tribunales que el partido viola su derecho a ser votados. Hasta 2012, los partidos políticos en México tenían el monopolio de la presentación de candidaturas, pero la libertad de invitar a personas no afiliadas a competir por un cargo de elección popular.

En este caso en particular, un ciudadano, no militante, aportó documentos que no fueron controvertidos por el partido, en los que hizo constar que el Comité Ejecutivo Municipal lo había designado candidato a la presidencia municipal de Álvaro Obregón. Posteriormente, el Comité Ejecutivo Estatal, sin habérselo hecho saber con anticipación, no lo registró frente a la autoridad electoral, es decir, desconoció el compromiso de la instancia municipal.

Ya hemos establecido que Arreygue, el quejoso, fue registrado por otros dos partidos como candidato, cuestión que avaló la autoridad electoral. Con base en ello, resulta evidente que el PRD no estaba violando su derecho a ser votado. El Tribunal Electoral constató lo anterior por medio del informe circunstanciado presentado por el partido; huelga decir que el agraviado se cuidó de no hacer esto del conocimiento del juez.

El PRD argumentó en su informe circunstanciado que él no registró a Arreygue como candidato, porque el ciudadano había tomado la determinación de ser postulado por el PT y el PES, y el PRD no había convenido presentar una candidatura en común ni había propiciado una alianza con dichos partidos. El partido argumentó, con razón, que el quejoso no es la persona facultada para realizar alianzas políticas o electorales; de acuerdo con los estatutos del partido, solamente el Comité Ejecutivo Estatal está facultado para ello. Aducen, además, que la libertad de decidir con quién hacen alianzas o presentan candidaturas comunes es parte irrenunciable de su derecho a la autodeterminación y que no existe norma alguna que obligue al partido político a realizar o convenir una candidatura común (ST-JDC-343/2015: 24-25).

A partir de los alegatos del PRD, el magistrado Silva Adaya estableció que los requisitos para presentar candidaturas en común son los siguientes:

1. La existencia de la manifestación de la voluntad de los partidos políticos para presentar candidaturas comunes, acorde con reglas previstas en un convenio y/o acuerdo;

2. Los partidos que pretenden registrar candidatos en común, no deben formar coalición en la demarcación electoral donde aquél será electo;
3. Las candidaturas comunes deberán coincidir en la totalidad de la integración del ayuntamiento, y
4. Presentar la documentación correspondiente, entre la que se encuentra aquella con la que se acredite la aceptación de la candidatura en relación con cada uno de los partidos postulantes (ST-JDC-343/2015: 24).

Las candidaturas comunes están permitidas desde la CPEUM hasta los ordenamientos locales y los acuerdos y lineamientos tomados por el Consejo General para esta elección en particular. Cuando los partidos políticos deciden presentar una candidatura común, están obligados a presentar un convenio o acuerdo por escrito a la autoridad administrativa. En el caso en comento, no había tal manifestación.

No hay duda alguna de que el principio de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos deja en ellos y solo en ellos la decisión de presentar una candidatura común o de formar una alianza electoral.

Para el registro de candidaturas comunes y en orden de prelación, el primer requisito *sine qua non* es la aceptación de los partidos políticos [...]. La voluntad del candidato sólo se requiere para cerrar el círculo en la presentación común de la candidatura, no para activarlo (ST-JDC-343/2015: 22-23).

El Tribunal arriba, así, a la única conclusión lógica; ni los militantes ni, mucho menos, un (pretendido) candidato externo pueden obligar a dos o más partidos políticos a postularlo por medio de una candidatura común si los órganos de decisión de ambos partidos no han decidido previamente seguir ese curso de acción.

Respecto a la violación del derecho a ser votado, habría que entender que tanto el sufragio activo como el pasivo aceptan ciertas restricciones o exigen el cumplimiento de algunas condicionantes sin que esto necesariamente se considere violatorio de los derechos fundamentales o antidemocrático (Fix, 2005). Se acepta como válido que las restricciones al voto pasivo sean mayores que las que el derecho impone al voto activo, y este último también tiene limitantes jurídica y políticamente aceptadas; es indispensable entender cuáles son sus límites,

para poder dimensionar cuándo estamos hablando de una violación de un derecho y cuándo simplemente la o el ciudadano no cumple los requisitos para poder ostentar una candidatura a un puesto de elección popular. Si bien es claro que todos los derechos tienen limitaciones, en el caso del derecho a ser votado, derecho al sufragio pasivo, esto es todavía más claro; en este sentido se puede afirmar que no es un derecho universal que pueda ser reclamado por cualquier persona, en cualquier momento o en cualquier lugar, como sí lo son la libertad de expresión, la libertad de asociación o, en su caso, la libertad de tránsito.

Por medio del derecho comparado podemos constatar que no hay legislación electoral en el mundo que no imponga ciertas restricciones al derecho a ser votado. Para poder ejercer el derecho pasivo al voto, como mínimo hay que poseer el derecho al voto activo. Normalmente se añade el requisito de tener cierta clase de ciudadanía; por ejemplo, es común negar a los extranjeros naturalizados el derecho a ser votados. En algunos países, para ciertos puestos se requiere ciudadanía de origen; es el caso de México para la mayoría de los puestos de elección popular. La edad requerida para ser elegido suele variar de acuerdo con el puesto al que la persona quiere postularse; una revisión de las legislaciones latinoamericanas arroja que para ser candidato a la asamblea popular se requiere menos edad que para buscar un puesto en el Senado o la Presidencia. Otra restricción común es exigir la vinculación con la entidad en el caso de las gubernaturas, el distrito electoral o el municipio en cuestión.¹⁰ Algunas legislaciones latinoamericanas todavía exigen cierto grado de instrucción para determinados puestos; poseer determinados medios económicos; no ser ministro de culto o estado seglar, o la obligación de estar afiliado a un partido político. También hay requisitos negativos, es decir, ciertas condiciones que pueden hacerlo a uno inelegible; por ejemplo, estar condenado a penas privativas de la libertad; ocupar otros cargos de elección popular, y tener parentesco o pertenecer a las fuerzas armadas o de seguridad (Aragón y Matía, 2019).

En el caso de América Latina, solo México y El Salvador agregan el requisito de tener una vida honesta. La CPEUM exige a todos los

¹⁰ A veces se pide pertenencia por nacimiento o bien por estar domiciliado cierto número de años en la demarcación geográfica por la que se quiere competir.

mexicanos tener un modo honesto de vivir (art. 34). De acuerdo con Aragón y Matía, este requisito no parece razonable porque genera inseguridad jurídica, entre otras cosas, debido a que es de difícil probanza, y, en todo caso, tampoco se establece sobre quién recae la carga de la prueba; parece ser una cuestión que se reduce a la apreciación de un tercero (Aragón y Matía, 2019: 242).

Este condicionamiento merece una especial reflexión en torno al caso analizado, por los hechos que sucedieron cuando el quejoso estuvo en el cargo. No se parte de una postura crítica respecto a la actuación del partido ni, mucho menos, al proceder de los jueces en este asunto en particular; solo se presentan algunas preguntas que pueden propiciar la reflexión acerca de la responsabilidad que tienen las dirigencias de los partidos cuando dan su aval a un candidato. ¿Tienen o no la obligación de cerciorarse de que los candidatos que presentan tienen un modo honesto de vivir? ¿Qué significa esto? ¿Cómo puede implementarse, sin violar la presunción de inocencia, el derecho a un debido proceso o cualquier otro derecho fundamental?

Estas preguntas han cobrado relevancia en el México del siglo XXI por el crecimiento de la presencia del crimen organizado, especialmente en comunidades rurales. Siguiendo el mismo tren de razonamiento, habría que delimitar la responsabilidad de los jueces para aceptar como válida la negativa de un partido a otorgar una candidatura por estos motivos. ¿Tenía el PRD indicios de una posible conexión de Arreygue con el crimen organizado? De ser así, ¿podía haber hecho algo en términos jurídicos más allá de negarle la candidatura? ¿Qué tipo de escrutinio podría obligar a los partidos políticos cuando le dan su respaldo a un candidato? Es innegable que el PRD pagó un costo político importante por haber apoyado la candidatura de José Luis Abarca a la presidencia municipal, pero la pregunta es más compleja y se mueve en el pantanoso terreno de lo contrafáctico: si hubiesen detenido a Abarca por conocer de sus nexos con el crimen organizado, ¿estarían vivos esos 43 estudiantes? Es importante reconocer la complejidad del tema, y por lo mismo es dable suponer que para el PRD era más sencillo negarle la candidatura sin mayor argumentación que tratar de justificar que tenía “sospechas fundadas” de ciertas conductas que permitirían demostrar que el personaje en cuestión no tenía un modo honesto de vivir. Quizá, entonces, habría que preguntarse si tiene algún sentido mantener en la Constitución esa disposición decimonónica.

¿Hay excesos en las actuaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?

Llama la atención la decisión de Juan José Arreygue Núñez de impugnar la determinación del PRD si su propósito de ser candidato había quedado satisfecho. Posiblemente pensó que tendría mayor fortaleza si contaba con el respaldo del PRD. Lo que ahora interesa es preguntarse si cuando el TEPJF se percató de este hecho tenía la posibilidad de sobreseer el caso por haberse quedado sin materia; ¿se puede considerar que esta era una queja frívola?

El magistrado Silva Adaya resuelve el fondo del caso para establecer que los únicos actores facultados para impulsar una candidatura en común son los partidos políticos, y no así quienes tienen pretensiones de ser los postulados. Introduce con ello un elemento de mayor claridad a los alcances del derecho a la autodeterminación de los partidos políticos para tomar sus decisiones al momento de postular candidaturas. Sin embargo, en este caso la decisión de la sentencia parece ser la única consecuencia lógica que puede derivarse de la lectura sistemática de las normas electorales vigentes.

No existe crítica alguna respecto a la argumentación y el resultado de esta sentencia en particular; se trata de abordar dos preocupaciones de más largo aliento. En primer lugar, la actitud tan proactiva del Tribunal Electoral ha tenido dos consecuencias importantes: ha sido un factor esencial en el incremento cuantitativo y cualitativo de la normatividad electoral, lo cual, a su vez, ha propiciado una cierta tensión entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial; aquel resiente una verdadera usurpación de facultades por parte de este. En segundo lugar, a partir de lo anterior habrá que reflexionar en torno a la resistencia de los magistrados del Tribunal Electoral de reconocer la frivolidad de un buen número de quejas; su disposición de dar trámite a todas las impugnaciones puede ser un factor importante que ha dificultado su consolidación.

El magistrado ponente cita en la sentencia partes importantes de la exposición de motivos de la reforma constitucional de 2007. Si bien la mención es extensa, refleja claramente la tensión existente entre el Poder Legislativo, y en última instancia los partidos políticos, y el TEPJF,

el Poder Judicial. Dos fueron las principales causas de molestia de los legisladores en ese proceso, y por ello las reformas introducidas tenían el propósito de acotar la facultad de interpretación del Tribunal. Una de ellas fue la anulación de las elecciones; la molestia surgió, de manera directa, después de la invalidación de la elección de gobernador de Tabasco en 2000, fecha en la que el Tribunal inventó la denominada “causal abstracta”. A fin de contener al Tribunal, el Constituyente Permanente estableció en el artículo 41 de la CPEUM que para anular una elección debía haber una causal expresa en la ley electoral; esto merece otro análisis que rebasa los alcances de este artículo.

La otra causa de molestia fueron las decisiones del Tribunal mediante las cuales ampliaron, de manera indubitable e incontenible, la facultad de intervenir directamente en las decisiones de los partidos. La modificación anteriormente analizada en el artículo 99 constitucional buscó amarrar las manos al Tribunal para fortalecer el derecho de autodeterminación de los partidos políticos.

Al respecto cabe destacar que en el dictamen de la Cámara de Senadores, relativa al proceso que dio origen la reforma constitucional de dos mil siete, en la que se incorporó el párrafo tercero de la base I del artículo 41 constitucional, se observa el alcance o finalidad del concepto de respeto a la autodeterminación, con relación a los procedimientos internos de los partidos políticos, tal como se advierte de la parte destacada de dicho documento, el cual es del tenor siguiente:

“La adición de un tercer párrafo en la Base I del mismo artículo 41, para delimitar la intervención de las autoridades electorales en la vida interna de los partidos políticos a lo que señalen la Constitución y la ley, se considera de aprobar en virtud del propósito general que anima la reforma en el sentido de consolidar un sistema de partidos políticos que cuente con un marco legal definido.

Al respecto, la iniciativa propone la siguiente redacción:

“Las autoridades electorales *solamente* podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos *en los términos que señalen esta Constitución y la ley.*”

Las Comisiones Unidas consideran que es de aprobarse por lo siguiente: *la extrema judicialización de los asuntos internos de los partidos políticos es un fenómeno negativo para la democracia mexicana; son varias las causas de tal fenómeno, pero quizá la más importante sea la continuada práctica de la autoridad jurisdiccional federal de realizar la interpretación de las normas constitucionales y legales en materia de vida interna de partidos, situación que ha derivado en la indebida práctica de sustituir la ley dictada por el Poder Legislativo*

a través de sentencias emitidas por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que dan lugar a una compleja y vasta jurisprudencia en la materia, que a su vez retroalimenta la judicialización de la política a extremos cada vez mayores. Ésa no fue la intención ni el espíritu de la reforma electoral de 1996, que instauró el Tribunal Electoral y definió sus facultades y competencias.

La propuesta en comento dará lugar a la reforma de la ley secundaria, a fin de perfeccionar la obligación de los partidos políticos de contar, en sus propias normas y en sus prácticas cotidianas, con órganos internos para la protección eficaz y expedita de los derechos de sus afiliados, sin dilaciones ni subterfugios que hagan nugatorio el ejercicio de los derechos de los militantes (ST-JDC-343-2015: 19-20).[§]

La justicia electoral en México es producto del proceso de transición a la democracia. Hasta 1986, las inconformidades con la actuación de la autoridad eran resueltas por la autoridad (Comisión Federal Electoral) o por la Cámara de Diputados. Huelga decir que las oposiciones y los ciudadanos en realidad estaban indefensos. Antecedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fueron un tribunal administrativo¹¹ dependiente del Poder Ejecutivo y el Tribunal Federal Electoral (Trife).¹² La reforma político-electoral de 1996 creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que, como su nombre indica, incorpora el órgano jurisdiccional al Poder Judicial de la Federación. Esta reforma, además, facultó a la SCJN para determinar la constitucionalidad de las leyes electorales mediante la acción de inconstitucionalidad. Esta misma reforma estableció el sistema de medios de impugnación que dio lugar a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual tiene como objetivo asegurar los principios de constitucionalidad y legalidad de las resoluciones de la autoridad electoral (Nava, 2017: 519). No hay duda de que la existencia de un sistema fuerte de justicia ha sido un elemento clave en la construcción de una democracia electoral; la pregunta que requiere hilar más fino es: ¿hay un abuso por parte de los justiciables de los medios de impugnación?

[§] Énfasis añadido.

¹¹ Tribunal de lo Contencioso Electoral (1987-1990).

¹² 1990-1996.

Por medio de las reformas legales y constitucionales que han ido modelando nuestro sistema electoral, se ha optado por un diseño institucional de un tribunal que pudiéramos definir como fuerte y poderoso:

Tiene facultades equivalentes a las de un tribunal constitucional especializado en materia electoral, pues tiene la última palabra en esa materia y es también el órgano responsable de salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos [...] sus decisiones no son revisables por la Suprema Corte de Justicia y en algunos casos tienen carácter general [...] los magistrados que la integran [la Sala Superior del TEPJF] tienen la responsabilidad de ser los garantes últimos del sistema electoral —y, por ende, de la democracia— en México (López y Salazar, 2016: x).

La justicia electoral y su jurisprudencia han tenido en México un papel protagónico en la evolución del muy complejo derecho electoral mexicano; los jueces electorales han sido partícipes activos de la definición y la constante redefinición de los derechos de participación política de las y los mexicanos (Fix, 2005; Nava, 2017; Orozco, 2019; Salazar, 2011). La dinámica jurisprudencial, generada a partir de la interpretación de los textos normativos por los tribunales electorales, ha precedido, en muchas ocasiones, reformas constitucionales y legales. Ante vacíos legales reales o imaginarios, los jueces han expandido su ámbito de cobertura;¹³ en palabras de Orozco,

se advierte cierta sobrerreglamentación de la materia, en ocasiones compleja y farragosa, todo lo cuál dificulta la comprensión del respectivo régimen contencioso electoral, incluso para el especialista (Orozco, b 2016: 1194).

Con el afán de garantizar los derechos de los mexicanos a elecciones libres, competidas y auténticas, han creado múltiples restricciones y nuevas obligaciones, lo mismo a la autoridad administrativa, a los partidos políticos, a los candidatos, a los medios de comunicación y a la

¹³ Por solo citar tres ejemplos, la anulación de la elección de Tabasco (en 2000), por lo que en ese momento se llamó causal abstracta; la serie de requisitos que se han impuesto a los partidos políticos para que puedan incluir menores de edad en sus promocionales, y, por supuesto, el caso que nos ocupa: la facultad de revisar las decisiones acerca de la vida interna de los partidos políticos.

ciudadanía en general. En no pocas ocasiones, en nombre de los principios constitucionales, han generado situaciones de incertidumbre legal al establecer sanciones por conductas que no se encontraban explícitamente tipificadas con anterioridad (Marván, 2019).

Se le atribuye a Charles Evans Hughes (1862-1948), quien fuera presidente de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos de América, la frase “Vivimos bajo una Constitución, pero la Constitución es lo que los jueces dicen que es”. En el caso de la justicia electoral, esto es particularmente cierto en México; los jueces electorales han sido proclives a aceptar casi cualquier impugnación que hace cualquier actor del ámbito electoral. A pesar de que la ley tiene previsiones para el desechamiento de las quejas frívolas, rara vez se atreven a hacerlo. Esto ha generado una espiral impugnativa difícil de contener y que, desde la perspectiva de algunos estudiosos, puede provocar perjuicios importantes en la democracia mexicana.

Si bien es difícil afirmar que un juez se ha excedido en la protección de los derechos político-electorales de las y los ciudadanos, también es menester reconocer que en materia electoral los jueces no toman en cuenta que los quejosos han aprendido a utilizar a la autoridad jurisdiccional como un instrumento más en la lucha por el poder político: inventan faltas que no están previamente tipificadas; invocan los principios constitucionales para alegar la falta de legitimidad de ciertas acciones o actitudes porque saben que no pueden argumentar acerca de su legalidad; utilizan los medios de impugnación como parte de una estrategia general que intenta estorbar a sus contrincantes en la lucha por el poder; conocen de la magnánima disposición de los jueces para aceptar las quejas; tienen incentivos para inventar faltas porque no existen consecuencias negativas para quienes caen en este tipo de conductas. Ningún juez en México se ha planteado seriamente sancionar a los quejosos por la utilización abusiva de los medios de impugnación en materia electoral.

Mucho se ha escrito ya en torno a las consecuencias que ha tenido en México la no aceptación de la derrota y los dividendos políticos que puede dejar el uso del argumento del fraude. A pesar de que las leyes exigen que los quejosos presenten pruebas, estos confían en que la autoridad admitirá las quejas aun cuando no se cumpla con este requi-

sito. Hay ejemplos concretos en los que candidatos y partidos buscan ganar en tribunales lo que no pudieron ganar en las urnas; también es plausible demostrar que el argumento del fraude resulta un discurso políticamente redituable mediante el cual los candidatos derrotados justifican frente a sus votantes y clientelas que no fueron ellos quienes perdieron, sino que el triunfo les fue arrebatado injustamente. Los jueces no han querido reconocer que las impugnaciones son parte de un cálculo racional de los actores para obtener ventajas indebidas.

Difícilmente los jueces desechan quejas por frívolas; pareciera que temen ser acusados por los actores políticos de fallar en la procuración de la justicia y de no garantizar a la ciudadanía sus derechos político-electorales. Mediciones internacionales revelan que en México ha incrementado en la última década la desconfianza hacia los partidos políticos y las autoridades electorales. Es momento de preguntarse si la hiperlitigiosidad mexicana, especialmente después de la reforma de 2007, puede estar jugando un papel muy importante en este proceso, en particular porque la consecuencia última es una pérdida de legitimidad de la democracia como único medio de acceso al poder.

Fuentes consultadas

- Aragón, M. y Matía, F. J. (2019). “Derecho electoral: Sufragio activo y pasivo”, en Nohlen, Valdés y Zovatto (Compiladores). (2019). *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*. Fondo de Cultura Económica, UNAM, IJ-UNAM, INE, IDEA Internacional, México.
- Espinoza, R. (2014). *Protección de los derechos de los afiliados a partidos políticos*. TEPJF, México.
- Fix Fierro, H. (2005). *Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*. Colección Cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral #8. TEPJF, México.
- Freidenberg, F. (2019). “Democracia interna en los partidos políticos”, en Nohlen, Valdés y Zovatto (Compiladores). (2019). *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*. Fondo de Cultura Económica, UNAM, IJ-UNAM, INE, IDEA Internacional, México.

- López Ayllón, S. y Salazar, P. (2016). “Presentación”, en Concha, H. y López, S. *La (in)justicia electoral a examen*. UNAM, IJ, CIDE, México.
- Marván, M. (2019). “No hubo quien dijera el emperador va desnudo”, en De la Mata, F., Gómez, M. y Loza, N. *Justicia electoral y derechos humanos. Incidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. TEPJF, México.
- Nava, S. (2017). “La evolución de la justicia electoral en México”, en Ugalde, L. C. y Hernández, S. (Coordinadores). (2017). *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*. Integralia. TEPJF (versión electrónica), México. https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Fortalezas%20y%20debilidades%20del%20sistema%20electoral%20mexicano.%20Perspectiva%20federal%20y%20local.pdf. Consultada el 15 de abril de 2020.
- Orozco, J. de J. (a 2019). “Lo contencioso electoral/la calificación electoral”, en Nohlen, Valdés y Zovatto (Compiladores). (2019). *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*. Fondo de Cultura Económica, UNAM, IJ-UNAM, INE, IDEA Internacional, México.
- . (b 2016). “Comentario al artículo 99” en *Derechos del pueblo mexicano. México. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados, Senado de la República, SCJN, TEPJF, INE, CNDH, UNAM, IJ, M. A. Porrúa, México.
- Salazar, U. P. (2011). *Garantismo espurio*. Fontamara, México.
- Ugalde, L. C. y Hernández S. (Coordinadores). (2017). *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*. Integralia. TEPJF (versión electrónica), México. https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Fortalezas%20y%20debilidades%20del%20sistema%20electoral%20mexicano.%20Perspectiva%20federal%20y%20local.pdf. Consultada el 15 de abril de 2020.

Candidaturas comunes

Caso transferencia indebida de votos en una candidatura común

Claudia Elizabeth Hernández Zapata*

1) Hechos

En el marco del proceso electoral local 2017-2018 en el Estado de México, los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza convinieron formar una candidatura común para postular candidatas y candidatos a diputados locales por el principio de mayoría relativa en 15 distritos.

Inconformes, los partidos Acción Nacional (PAN), Morena y del Trabajo (PT) impugnaron, ante el Tribunal Electoral del Estado de México, el registro de la candidatura común sobre la base de que el Instituto Electoral local se limitó a revisar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 77, incisos e y g, del Código Electoral del Estado de México, de forma cuantitativa y no cualitativa, por lo que aceptó un convenio que constituye un fraude a la ley, en el que se pactó realizar una distribución de votos desproporcionada entre el PRI y los partidos PVEM y Nueva Alianza.

* Secretaria de estudio y cuenta de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrita a la ponencia del magistrado Juan Carlos Silva Adaya.

Al respecto, el Tribunal local resolvió que los agravios eran inoperantes, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había analizado en la legislación electoral de varios estados de la república mexicana, incluido el Estado de México, el tema relativo a la transferencia de votos en los convenios de candidaturas comunes, así como el supuesto fraude a la ley, en las acciones de inconstitucionalidad 54/2017 y acumuladas; 50/2016 y acumuladas; 103/2015, y 59/2014, lo cual, además, adquirió el carácter de jurisprudencia.

En contra de esa determinación, Morena y el PT impugnaron la resolución local ante la Sala Regional Toluca.

2) Planteamiento de la demanda

Los partidos actores consideraron que el Tribunal local comprendió indebidamente la litis, realizó un análisis deficiente de los argumentos planteados y omitió llevar a cabo el control de constitucionalidad y convencionalidad solicitado.

Sustancialmente, porque no se planteó la inconstitucionalidad de lo dispuesto en el artículo 77 del Código local, sino que el cuestionamiento iba dirigido a controvertir los porcentajes que los partidos PRI, PVEM y Nueva Alianza pretendieron llevar a cabo en el convenio de candidatura común, es decir, la controversia versó acerca de la distorsión o falta de correlación entre la distribución de los votos y las candidaturas asignadas en el convenio.

3) Resolución de la Sala Regional Toluca

En primer lugar, la Sala Regional Toluca determinó que no era procedente que un órgano jurisdiccional local realice, de nueva cuenta, un análisis de constitucionalidad de una norma —por medio de un ejercicio de ponderación— al momento de su aplicación si ya existe un análisis y un pronunciamiento por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

En ese sentido, sostuvo que basta con que la Suprema Corte realice un análisis de constitucionalidad y determine la validez de un precepto

legal para que los demás operadores jurídicos atiendan esa decisión, sobre todo si se trata de consideraciones que integraron jurisprudencia. Lo anterior, a efectos de evitar múltiples y, quizá, contrarios estudios de constitucionalidad acerca de un mismo tema.

La Sala precisó que las consideraciones de la SCJN que motivan los resolutivos de las sentencias aprobadas, cuando menos, por mayoría de ocho votos, respecto de acciones de inconstitucionalidad, constituyen jurisprudencia obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales, tanto federales como locales, sin importar su materia.

Por ello, en el presente caso jurídicamente no era posible que el Tribunal local realizara un nuevo análisis de constitucionalidad del tema de candidaturas comunes, aun tratándose de la aplicación directa de lo dispuesto en el artículo 77, inciso e, del Código Electoral del Estado de México, al ser un tema resuelto por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 50/2016 y acumuladas.

Sin embargo, señaló que lo apuntado no impedía la posibilidad de que los partidos políticos pudieran impugnar, de ser el caso, la indebida aplicación de una norma que ha sido declarada constitucional, como puede ser el registro de un convenio de candidatura común por el incumplimiento de algún requisito legal, es decir, por vicios propios.

Con esas consideraciones, la Sala Regional Toluca no compartió la resolución del Tribunal local, en tanto que no se encontraba en el supuesto de tener que realizar, de nueva cuenta, un análisis de constitucionalidad y convencionalidad, sino que debió analizar si la forma en que se distribuyen los votos en el convenio de candidatura común guardaba congruencia con la preceptiva constitucional y legal.

En consecuencia, declaró fundado el agravio consistente en que el Tribunal Electoral del Estado de México comprendió indebidamente la litis y, en plenitud de jurisdicción, la Sala Regional analizó si el Instituto Electoral del Estado de México omitió considerar que el ejercicio de derecho constitucional a la autodeterminación por los partidos políticos nacionales o locales no tiene un carácter absoluto o incondicionado, sino que está sujeto a la observancia de otros derechos y principios que derivan del sistema jurídico nacional.

La franca desproporción entre los efectos que genera un conjunto de votos si se le compara con los que derivan de otro conglomerado de

votos, en ninguna circunstancia, puede considerarse como congruente o consonante con las reglas del sistema nacional electoral. Además, señaló que la autonomía de la voluntad partidistas no puede vulnerar los derechos humanos, los cuales son indisponibles e irrenunciables y tampoco puede subvertir ciertos principios constitucionales, como el carácter representativo, democrático y auténtico del Estado nacional, mucho menos avasallar el contenido de normas de orden público y observancia general. Es decir, la Sala Regional precisó que no se pueden generar o realizar interpretaciones artificiosas que den lugar a representaciones ficticias, lo cual ocurre cuando un conjunto de votos da lugar a una mayor representación en relación con otros que pertenecen al mismo sistema.

Los partidos integrantes de la candidatura común convinieron lo siguiente:

- 1) La postulación de candidatos y candidatas a diputados locales por el principio de mayoría relativa sería en 15 distritos electorales.
- 2) De las 15 candidaturas (100 %), 13 le corresponden al PRI (86.66 % del total de candidaturas); 1 al PVEM (6.66 % del total de candidaturas) y 1 a Nueva Alianza (6.66 % del total de candidaturas).
- 3) Del total de votos válidos emitidos en los 15 distritos (100 %), 40 % correspondería al PRI, 30 % al PVEM, y 30 % a Nueva Alianza.

Por lo tanto, en el caso del PRI, 40 % de los votos equivalía a 13 candidaturas, lo que significó que, por cada 10 % de la votación, le corresponderían aproximadamente 3 candidaturas, en tanto que, tratándose del PVEM y Nueva Alianza, 30 % de los votos equivalía a una candidatura, lo que se traduce en que por cada 10 % de la votación les correspondería un tercio de 1 candidatura, respectivamente.

De lo anterior, era evidente que no existía una relación lógica entre la distribución de votos y su equivalencia en candidaturas entre el PRI, por una parte, y el PVEM y Nueva Alianza, por otra. Es decir, la diferencia entre 40 y 30 % tan solo es de 10 %, por lo que si una candidatura equivalía a 6.66 %, lo lógico era que la diferencia de candidaturas entre el primer partido y los segundos fuera de una candidatura; sin embargo, ello no aconteció en la especie.

En consecuencia, la Sala Regional Toluca revocó la resolución impugnada, así como el acuerdo de registro de la candidatura común, y dejó a salvo los derechos de los partidos políticos asociados para que, en caso de seguir siendo su voluntad asociarse, modifiquen el convenio de candidatura común, en la parte estrictamente necesaria, para que exista una correspondencia lógica entre la distribución de los votos y la designación de candidaturas.

Candidaturas comunes.

La correlación entre votos y curules en el convenio respectivo

Berenice García Huante

Introducción

Las candidaturas comunes y las coaliciones en México son alianzas políticas temporales que se forman durante los procesos electorales con la finalidad de que dos o más partidos políticos se unan para postular a las mismas candidaturas a determinados cargos de elección popular. Sin embargo, cada una de estas figuras tienen características y efectos jurídicos diferentes, por lo que dependerá del fin político-electoral que tengan los institutos políticos para que determinen la forma de su participación en un proceso electoral.

Ambas formas de alianza política, además de satisfacer requisitos legales para su conformación y registro, deben respetar determinados derechos y principios constitucionales que buscan proteger nuestro régimen democrático y nuestro sistema electoral con la finalidad de que lo pactado en sus respectivos convenios resulte válido.

En la sentencia dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), correspondiente a la quinta circunscripción plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México, en el juicio de revisión constitucional electoral ST-JRC-3/2018 y su acumulado ST-JRC-4/2018, se fijó un criterio importante respecto a la validez jurídica de lo pactado por los institutos políticos en un convenio de candidatura común.

Dicho criterio hace referencia a la correlación que debe existir entre el porcentaje de votación y el de curules que le corresponderán a cada partido político, lo cual si bien no se encuentra previsto expresamente en la ley aplicable como requisito de validez de la candidatura común, lo cierto es que su implementación por la Sala Regional Toluca derivó de una interpretación sistemática y funcional de la normativa electoral, así como de la aplicación de los principios constitucionales, de ahí que resulte importante analizar los argumentos y fundamentos jurídicos de la Sala Regional.

Para analizar dicho criterio, una vez que se fije el contexto y el resumen de la sentencia en estudio, será necesario precisar la regulación y los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la Sala Superior del TEPJF en relación con las candidaturas comunes y las coaliciones, pues resulta necesario tener claras las diferencias entre ambos tipos de alianza, ya que ello nos permitirá entender los principios que son aplicables a ambas figuras y el por qué en los convenios de candidatura común debe existir una proporción lógica entre la votación (voluntad ciudadana) y las curules (representación de esa voluntad en los cargos de elección popular), como se determinó en la sentencia, lo cual no se exige en las coaliciones electorales.

Contexto y resumen de la sentencia

En el proceso electoral de 2018 en el Estado de México, el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) aprobó el convenio de candidatura común celebrado entre los partidos políticos Revolucionario Institucional (PRI), Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza para postular candidatas y candidatos a las diputaciones locales por el principio de mayoría relativa en 15 de los 45 distritos electorales que componen la entidad federativa.

El referido convenio fue impugnado ante el Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM) por otros dos partidos, al considerar que su aprobación constituía un fraude a la ley, pues su objeto era la transferencia o distribución de votos desproporcionada entre sus integrantes, toda vez que el partido con mayor representación cedió sus votos a los otros dos con menor representación. En opinión de los quejosos, eso

se traducía en una distorsión del voto popular, lo cual se vería reflejado en la integración del Congreso del Estado de México, aunado a que desde su perspectiva no se encontraba permitido celebrar coaliciones y candidaturas comunes en un mismo proceso electoral.

El TEEM confirmó el convenio al estimar, por una parte, que la SCJN —en diversas acciones de inconstitucionalidad— ha sostenido que son constitucionales las leyes que permiten pactar en el convenio la distribución de la votación obtenida por la candidatura común, pues ello no constituye transferencia de votos ni fraude a la ley, aunado a que no vulneran el derecho de los ciudadanos al sufragio; en consecuencia, válidamente pueden convenir acerca del modo en que se distribuirán los votos obtenidos entre cada uno de ellos a efectos de la conservación del registro, el otorgamiento del financiamiento público y todas aquellas prerrogativas que establezca la propia normativa (acciones de inconstitucionalidad 54/2017 y acumuladas, 50/2016 y acumuladas, 103/2015 y 59/2014).

Por otra parte, en lo relativo a la permisión de celebrar coaliciones y candidaturas comunes en una misma elección, el TEEM determinó que era cosa juzgada, pues dicha permisión ya había sido avalada por la Sala Regional en otro juicio.

La sentencia del TEEM se impugnó, lo que dio origen a los juicios de revisión constitucional electoral cuya sentencia ahora se comenta.

La Sala Regional Toluca resolvió acumular los juicios y revocar la sentencia del TEEM, así como el acuerdo del IEEM por el que se aprobó el convenio de candidatura común, y dejó a salvo los derechos de los tres partidos políticos que lo integraban para que, en el plazo de cinco días y en caso de seguir siendo su voluntad celebrar la candidatura común, modificaran el convenio en la parte estrictamente necesaria para que exista una correspondencia lógica entre la distribución de los votos y la designación de candidaturas de acuerdo a lo establecido en la sentencia.

Las consideraciones principales que sustentan la sentencia en estudio son las siguientes:

1. Respecto a la permisión de coexistir en un mismo proceso electoral un convenio de candidatura común y uno de coalición, la Sala Regional Toluca consideró que de las constancias que integraban los expedientes no era posible advertir que, al momento de la presenta-

ción de los medios de impugnación, el IEEM hubiese resuelto en torno a alguna solicitud de registro de un convenio de coalición celebrado por los partidos integrantes del convenio de candidatura común. Aunado a esto, la Sala Regional, en la sentencia recaída en el expediente ST-JRC-13/2017, ya había determinado que la combinación de ambas figuras resultaba constitucionalmente válida.

2. En cuanto a la distribución de votos entre los partidos políticos establecida en el convenio de candidatura común, se señaló que jurídicamente no era posible realizar un nuevo análisis de constitucionalidad de lo dispuesto en el artículo 77, inciso e, del Código Electoral del Estado de México, en virtud de que ello ya fue resuelto por la SCJN (acción de inconstitucionalidad 50/2016 y acumuladas). En efecto, el alto tribunal sostuvo que es constitucionalmente válido establecer en el convenio la forma en que se asignarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, criterio que constituye jurisprudencia que es obligatoria para las autoridades electorales.

Sin embargo, la Sala Regional Toluca consideró que el agravio debió ser analizado por el TEEM, no en el sentido de determinar si era posible establecer la distribución del porcentaje de votos en el convenio de candidatura común, sino respecto a si la forma en que se distribuyen los votos guardaba congruencia con la normativa constitucional y legal, es decir, el agravio iba dirigido a controvertir si los porcentajes que los partidos se habían asignado en el convenio tenían un efecto distorsionante en cuanto a representación (curules) y el valor que materialmente se reconoce a cada voto, por lo que, al no haberlo hecho, se faltó al principio de exhaustividad. Así, en plenitud de jurisdicción, es decir, sustituyendo al tribunal local, la Sala Regional realizó el análisis correspondiente.

3. La Sala Regional Toluca consideró fundado el agravio, pues la distribución del porcentaje de votos no tenía una proporción lógica con el número de candidaturas que le correspondían a cada partido político, es decir, no había una correlación o proporción razonable entre votos y curules, lo cual contravenía los principios de representatividad e igualdad del voto y, expresamente, generaba una mayoría ficticia prohibida (artículo 9, primer párrafo, del CEEM).

En efecto, en el caso no existía esa proporción entre votos y curules, ya que se postularían candidaturas en 15 distritos uninominales

(100 %). Sin embargo, de los tres partidos que integraban la candidatura común, a uno de ellos se le asignó 40 % de la votación y 13 candidaturas (equivalente a 86.6 % de curules), mientras que, a cada uno de los otros dos institutos políticos, 30 % de los votos y 1 candidatura (cada una equivalente a 6.6 % de curules).

Esto es, el partido que conforme al propio convenio postula la mayoría de los candidatos (13) conserva solo 40 % de los votos, mientras que los otros dos institutos políticos que postulan la minoría (un candidato por partido) obtienen de manera acumulada 60 % de los votos de la candidatura común.

La Sala Regional Toluca, en una interpretación conforme a las reglas constitucionales que rigen el efecto del voto en el sistema de partidos políticos en nuestro país, consideró que debe existir una correlación entre las candidaturas propuestas y la distribución de los votos obtenidos para lograr una representatividad efectiva de los partidos que conforman el convenio de candidatura común.

Régimen de candidaturas comunes y coaliciones en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (CPEUM, artículo 40, 2020) establece como forma de organización política una República representativa, democrática, laica y federal. Asimismo, prevé la renovación periódica de los poderes Ejecutivo y Legislativo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Por otra parte, en nuestro régimen democrático, la forma de acceder a los cargos de elección popular es por medio de las candidaturas independientes o de los partidos políticos, los cuales son la principal fuente de postulación de candidaturas.

Los partidos políticos se definen como entidades de interés público que tienen entre sus principales fines promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y, como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo (CPEUM, artículo 41, fracción I, 2020).

Dichos institutos políticos pueden participar en las elecciones al postular candidaturas a cargos de elección popular, ya sea de forma individual o por medio de alianzas electorales.

Maurice Duverger sostiene que las alianzas entre partidos tienen grados y formas muy variables. Algunas son efímeras y desorganizadas: simples coaliciones provisionales para beneficiarse de ventajas electorales a fin de echar abajo a un gobierno o para sostenerlo ocasionalmente. Otras son durables y están provistas de un sólido armazón que las hace parecerse a veces a un superpartido (Duverger 2010, 349).

De ahí que, dependiendo de los fines políticos y electorales que tengan los partidos políticos integrantes de esas alianzas, en nuestro país pueden adoptar la figura de coaliciones o candidaturas comunes. Sin embargo, siempre deberán realizarse dentro del marco constitucional y legal, interpretando su contenido de tal forma que no se vulnere nuestro sistema democrático representativo.

Lo anterior, ya que las reglas del juego tienen el significado y el valor de condiciones (en sentido lógico) de la democracia: si tales reglas son violadas o aplicadas incorrectamente, entonces el juego no puede llamarse democrático. En una extrema síntesis, se puede decir que la democracia es las reglas que la componen (Bovero 2010, 319).

Al respecto, conviene tener presente que en el concepto mínimo de democracia que señala Bobbio, esta debe estar caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establezcan quiénes están autorizados para tomar las decisiones colectivas y con qué procedimientos; por lo que respecta a los sujetos llamados a tomar decisiones colectivas, un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder (que en cuanto es autorizado por la ley fundamental se vuelve un derecho: el derecho de votar) a un número muy elevado de miembros del grupo, y que, para aquellos que están llamados a decidir o a elegir a las personas que deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra opción. Con el objeto de que se realice esta condición es necesario que, a quienes deciden, les sean garantizados los derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etcétera (Bobbio 1986, 15).

En el sistema electoral mexicano, efectivamente, se precisan reglas y se protegen derechos; respecto de los partidos, precisamente para cumplir con una de sus finalidades —en concreto, hacer posible que la ciudadanía acceda al poder público—, se regulan las alianzas electorales.

En ese sentido, la coalición y la candidatura común son alianzas de carácter temporal que se forman en los procesos electorales para postular a una misma candidatura a un determinado cargo de elección popular; estas se encuentran reguladas expresamente en la CPEUM y en las leyes, de las cuales podemos advertir que cada una tiene requisitos de creación y efectos jurídicos diversos.

La regulación de las coaliciones es competencia del Congreso de la Unión, de conformidad con lo establecido en el artículo segundo transitorio, fracción I, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia política-electoral, en el cual también se señala que, en el primer proceso en el que participen los partidos políticos (de reciente registro), estos no podrán coaligarse, medida que también se plasmó en el ámbito legal (LGPP, artículo 85, numeral 4). Cabe resaltar que dicha prohibición se amplió a las candidaturas comunes a partir de la interpretación sustentada por la SCJN (acción de inconstitucionalidad 17/2014).

Por lo que respecta a las candidaturas comunes, es facultad de las entidades federativas establecer en sus constituciones y leyes locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos (LGPP, artículo 85, numeral 5).

Por lo que, tratándose de candidaturas comunes o de otro tipo de alianzas electorales, existe libertad de configuración legislativa para que los congresos locales legislen en torno a la participación de los partidos en los comicios locales (gobernador, diputados locales y ayuntamientos), lo cual no implica que tal facultad legislativa sea absoluta y que, inclusive, pudiera ir en contra de normas del pacto federal.

La SCJN definió los elementos que son propios de la candidatura común y de la coalición. El alto tribunal señaló que tratándose de candidaturas comunes únicamente se pacta la postulación del mismo candidato, pero cada partido político mantiene su individualidad; en cambio, en la coalición la reunión de los partidos equivale a que

participan como si fuera uno solo, lo que influye, por ejemplo, en las prerrogativas que les son propias (acción de inconstitucionalidad 103/2015).¹

Asimismo, se señaló que

el hecho de que los partidos políticos compitan por medio de una candidatura común, en cuyo convenio se acuerde que aparecerán con emblema común y el color o los colores con los que participen, pero sobre todo que en dicho convenio se establecerá la forma en que se asignarán los votos de cada uno de los partidos que postulan la candidatura común, no resulta inconstitucional, ya que se entiende que se respeta la decisión del elector, quien no vota por un partido identificado individualmente, sino por la candidatura común, y se encuentra en posibilidad de saber que su voto, en todo caso, tendrá efectos conforme a la ley y al convenio que hubiesen celebrado los partidos políticos postulantes, lo que desde luego garantiza certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral, pero sobre todo, implica respeto al voto de los ciudadanos, ya que la forma en la que los partidos en candidatura común, aparecen en la boleta, les demuestra que votan por un candidato que no sólo es postulado por un instituto político; por tanto, se respeta la decisión ciudadana.²

El convenio de coalición puede celebrarse por dos o más partidos políticos; sin embargo, no está permitido realizar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local, pues estas deben ser uniformes, es decir, ningún partido puede participar en más de una coalición y estas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección. De igual forma, no podrán distribuir o transferirse votos mediante el convenio de coalición, pues cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate. En este caso, los sufragios se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en la ley. Otra característica es que deberán ir en una misma plataforma electoral (LGPP, artículos 87 a 89).

¹ Véase también acción de inconstitucionalidad 17/2014.

² Dicho criterio también se ha sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 59/2014, 17/2015 y su acumulada, 45/2015 y sus acumuladas, 92/2015 y sus acumuladas, 103/2015 y 54/2017 y sus acumuladas.

Asimismo, en la legislación referida se establece que los partidos políticos podrán formar coaliciones totales (100 % de las candidaturas), parciales (50 % de las candidaturas) y flexibles (25 % de las candidaturas).

De todo lo anterior, podemos resumir las características de cada una de estas alianzas electorales de la siguiente forma:

- 1) La candidatura común:
 - a) Puede ser regulada como forma de participación política por los congresos locales, es decir, estos cuentan con libertad de configuración legislativa.
 - b) Puede postular un solo candidato común, es decir, no es necesario postular 25, 50 o 100 % de las candidaturas, como sucede en las coaliciones.
 - c) Conserva su plataforma electoral, por lo que no es necesario hacer una en común.
 - d) Puede aparecer en la boleta con un solo emblema.
 - e) Se puede pactar en el convenio la distribución del porcentaje de los votos.
 - f) Cada partido político conserva su individualidad para el acceso a prerrogativas.
- 2) Las coaliciones:
 - a) Su regulación es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.
 - b) No pueden postular una sola candidatura, deben ser por lo menos 25 % de estas en un mismo proceso electoral (recordando que hay coaliciones totales parciales y flexibles).
 - c) Participan como si fueran un solo partido político en una misma plataforma electoral.
 - d) Cada partido aparece con su emblema en la boleta electoral.
 - e) No pueden pactar en el convenio de coalición la distribución del porcentaje de votos, pues estos contarán para el candidato y para cada partido político en los términos que establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
 - f) En las coaliciones totales, 30 % de la división de prerrogativas que se reparte de forma igualitaria entre los partidos políticos participa como si fuera un solo instituto político; en los demás tipos de coalición, se accede a las prerrogativas manteniendo la individualidad.

De acuerdo con nuestro marco constitucional y legal, en ambas figuras jurídicas —candidatura común y coalición— convergen diferentes principios y derechos, por lo que al analizar su validez jurídica debe procurarse el respeto y la convivencia armónica de estos, privilegiando el pleno ejercicio de los derechos político-electorales, así como la protección al régimen democrático representativo y la igualdad del voto.

Entre esos derechos político-electorales encontramos los de asociación, votar y ser votados, que no son absolutos, pues están sujetos a una característica de rango constitucional conforme a la cual su participación en los procesos electorales debe ser acorde a lo que disponga la ley ordinaria, ya sea federal o local, y compete al legislador prever en la ley la forma en que se organizarán los ciudadanos en materia política, de acuerdo con los criterios de razonabilidad, es decir, de manera tal que no hagan nugatorio el ejercicio de estos derechos en materia político-electoral e impidiendo la consecución de los fines que persiguen los partidos políticos.

Por otra parte, es importante considerar que nuestro sistema electoral es mixto, ya que se compone de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, conforme a los que se distribuyen los escaños a partir de la votación recibida, ya sea porque el candidato ganador obtuvo la mayoría de los votos, o bien porque los candidatos que no ganaron obtuvieron un porcentaje de votación que les permite tener representación en los órganos colegiados de elección popular, como son los poderes legislativos.

Por tanto, al analizar la validez de este tipo de alianzas electorales, que atienden al sistema de mayoría (ya que la postulación de las candidaturas en este tipo de alianzas es de mayoría relativa), además de verificar que se cumplan con los principios rectores en materia electoral (certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, independencia y máxima publicidad), también debe velarse por el principio de representatividad, entendido en el sentido de que los partidos políticos que obtuvieron una mayor cantidad de votos sean los que obtengan la mayor cantidad de curules.

El principio de mayoría no tiene la tarea de otorgarle (todo) el poder a la mayoría, sino que desempeña solamente la función de un criterio muy general, con base en el cual se considera electo al candidato que obtenga el mayor número de votos (Bovero 2012, 324).

Por otra parte, a las coaliciones les resulta aplicable el principio de uniformidad, el cual se previó en la reforma constitucional de 2014, en el que se estableció que la ley secundaria regularía un sistema uniforme de coaliciones.³

Este principio de uniformidad consiste en que los partidos políticos están impedidos de participar en más de una coalición en un mismo proceso electoral (federal o local), es decir, no podrán celebrarse coaliciones diferentes respecto de sus integrantes, por tipo de elección (jurisprudencia 2/2019).

Esa uniformidad busca, principalmente, evitar que las coaliciones sean utilizadas en contra del régimen democrático al celebrarse únicamente para beneficiarse de la votación, sin estar basadas en una unión ideológica de distintas fuerzas políticas con fines comunes; aunado a ello, se puede generar confusión en el electorado al momento de emitir su sufragio al no poder distinguir cuáles partidos integran una coalición y otra, ya que en la boleta aparecen los emblemas por separado, y terminar anulando así su voto al marcar los emblemas de institutos políticos no coaligados, aunque no fuera esa su voluntad.

Dicho principio de uniformidad es aplicable a las candidaturas comunes cuando los partidos que las suscriben celebren un convenio de coalición en un mismo proceso electoral. Por lo que si un grupo de partidos forma una coalición podrá suscribir convenios de candidatura común siempre y cuando equivalgan a menos de 25 % de las candidaturas (SUP-JRC-23/2018 y SUP-JRC-66/2018).

Lo anterior, no obstante que las legislaciones general y locales no establezcan la necesidad del cumplimiento de la regla de uniformidad en el caso de la coexistencia de coaliciones y candidaturas comunes, ya que esta deriva del cumplimiento de principios constitucionales, los cuales no son normas aplicables en términos absolutos, sino que son mandatos de optimización cuya aplicación y modulación se presenta de forma diferenciada en cada caso.

De lo anterior, es posible advertir cuál es la regulación y características de estas dos formas de alianzas electorales, que constituyen un derecho de los partidos políticos, el cual está sujeto a determinadas re-

³ Dicho principio también está previsto en el artículo 87, numeral 9, de la Ley General de Partidos Políticos.

glas y principios con la finalidad de que no provoquen la distorsión de nuestro sistema electoral.

Finalmente, las alianzas responden a una serie de condiciones coyunturales que son útiles tanto para un sistema de partidos que se cierra a nuevas fuerzas políticas como para los partidos que las integran. Sin embargo, las alianzas también permiten que los partidos ejerzan un derecho inherente a los sistemas de partidos y electoral, pues posibilitan que las fuerzas obtengan incentivos intrapartidarios que, vistos individualmente, les reportan la obtención de cargos de representación popular (Mora 2011, 29).

Reflexiones sobre el criterio sustentado en la sentencia

Como quedó señalado, la sentencia en estudio estableció un criterio importante en el tema de las candidaturas comunes y la forma en que se pacta la distribución de la votación y de los escaños que corresponden a cada partido integrante de dicha alianza en el convenio respectivo. Concretamente, se sostiene que en esa distribución debe existir una proporción lógica entre la votación (voluntad ciudadana) y las curules (representación de esa voluntad en los cargos de elección popular).

Lo anterior es acorde al tipo de sistema electoral con el que contamos, en el cual, como se mencionó, operan los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que se traduce en que debe existir una cierta correlación entre votos y escaños, es decir, que la votación que obtengan los partidos políticos se vea reflejada en las curules obtenidas, en este caso, por mayoría relativa, dada la forma de su participación en el proceso electoral por medio de una alianza de partidos políticos.

Por lo que, tratándose de una candidatura común, cuando en la boleta electoral los emblemas de los partidos políticos no aparecen por separado sino se conjuntan en uno solo, se permite pactar en el convenio la distribución del porcentaje de la votación. Asimismo, en dicho instrumento jurídico se establece el número de candidaturas por mayoría relativa que se otorgarán a cada partido político que integre la candidatura común.

Si bien es constitucional pactar esa distribución, lo cierto es que la misma no puede ser arbitraria y fuera de los principios constitucionales y las características del sufragio, pues las fuerzas políticas que más votos obtengan también deberán tener un mayor número de curules en los órganos legislativos, es decir, que exista una correlación razonable entre el porcentaje de sufragios obtenidos y el de curules, tal y como lo sostuvo la Sala Regional Toluca.

Sin embargo, este criterio nos lleva a reflexionar respecto a que, en nuestro sistema de mayoría relativa, no necesariamente (o no siempre) el porcentaje de votos que obtiene un partido político se ve reflejado en el de curules que obtiene, es decir, no hay una correlación entre votos y curules.

Lo anterior sucede en el caso de las coaliciones, en las cuales la postulación de candidaturas de mayoría relativa que corresponderán a cada partido político se pacta en el convenio de coalición. Sin embargo, en ocasiones se les otorga una cantidad determinada de candidaturas a los partidos integrantes de la coalición y, al momento de los resultados de la elección, advertimos que el porcentaje de votación que obtuvo cada partido en lo individual —lo que se puede inferir debido a que en las boletas los emblemas de los partidos coaligados aparecen por separado— es mucho menor al porcentaje de curules que se le asignaron en el convenio, es decir, no es acorde con el número de candidaturas que ganaron por mayoría relativa al ir en coalición con los votos que obtuvieron.

En efecto, en los convenios de coalición se pacta el número de candidaturas de mayoría relativa que corresponderán a cada instituto político que la integran, cuya proporción de curules no siempre es acorde a su verdadera representatividad y fuerza electoral, pues hay ocasiones que ni siquiera alcanzan 3 % de la votación válida emitida para conservar su registro como partido político, y aun así se les otorga un porcentaje de curules evidentemente mayor al de la votación, lo cual hace evidente que, en estos casos, tratándose de coaliciones, no existe una correlación lógica entre votos y curules como sí lo exigió la Sala Regional Toluca para las candidaturas comunes.

En los procesos electorales locales de 2017-2018 se presentaron casos en los que alguna fuerza política, pese a no haber alcanzado el umbral mínimo de votación, obtuvo diputaciones por el principio de

mayoría relativa; ello, derivado de la forma en que los partidos participaron en los distintos procesos electorales, es decir, al haber celebrado coaliciones y acordar en los respectivos convenios la postulación de un determinado número de candidaturas para cada partido político integrante de la misma, lo cual originó que aquellos institutos políticos que no alcanzaron el porcentaje mínimo de votación para conservar su registro obtuvieron porcentajes más altos de representación en las curules electas por el principio de mayoría relativa, al haberlas conseguido de acuerdo a dichos convenios.⁴

Lo anterior hace evidente que nuestro sistema de mayoría aparentemente no es riguroso, es decir, no necesariamente gana más curules el partido que más votos haya obtenido, sino que se dan distorsiones al mismo cuando los electos no son aquellos candidatos que han conseguido un número mayor de votos respecto de sus competidores, sino que son designados por la forma en que decidieron participar en el proceso electoral que fue por medio de una coalición.

Cabe destacar que lo anterior no se encuentra expresamente prohibido en la legislación, ya que esta permite pactar en los convenios de coalición el número de candidaturas que corresponderán a cada partido político. Ello es así, pues, como se mencionó, al momento de celebrarse no se puede determinar el porcentaje de votación que obtendrá cada partido en lo individual, lo cual sí puede establecerse en un convenio de candidatura común al aparecer con un solo emblema en la boleta electoral.

Ahora bien, si partimos de la base de que nuestro sistema electoral busca que cada partido demuestre el genuino valor porcentual de su fuerza, es decir, que el respaldo de la voluntad popular expresada en las urnas se vea reflejado en el mismo grado de representatividad en la integración de los órganos legislativos —sobre todo, al tratarse de coaliciones, ya que es incierto el porcentaje de votación que obtendrá cada partido político, pues este se conoce hasta la etapa de resultados electorales—, resulta evidente que algunas reglas deberían ajustarse en la legislación electoral, o bien mediante una interpretación de los tri-

⁴ Es el caso del partido político nacional Encuentro Social, que perdió su registro en las elecciones federales de 2018 por no alcanzar 3 % de la votación válida emitida, pero obtuvo un porcentaje más alto (5 %) de curules en la Cámara de Diputados.

bunales electorales competentes, para evitar este tipo de distorsiones a nuestro sistema electoral.

En efecto, al momento de registrar el convenio de coalición, podría exigirse que, por lo menos, las candidaturas asignadas a un determinado partido político se concedan atendiendo al porcentaje de votación que obtuvo el instituto político en la última elección de diputados, ya sea federal o local.

Lo anteriormente señalado, en todo caso, nos permite tener una diferencia más entre candidaturas comunes y coaliciones, en la que si bien en las primeras se puede pactar un porcentaje de votación —lo cual beneficiaría a los partidos políticos pequeños, es decir, aquellos de baja representación, para pactar por lo menos un porcentaje mínimo que les permita mantener su registro—, lo cierto es que también dicho porcentaje tendrá que ser acorde con el número de candidaturas de mayoría relativa que le son asignadas en el convenio de candidatura común.

En el caso de las coaliciones, no podrán pactar ese porcentaje dada la forma en que aparecen sus emblemas en la boleta electoral; sin embargo, sí podrán pactar una proporción mayor de candidaturas de mayoría relativa en el convenio de coalición, por lo que, en todo caso, este tipo de alianza electoral convendrá a aquellos partidos que no estén buscando conservar su registro, sino tener curules en un porcentaje mayor a su representación.

Por otra parte, en la sentencia de la Sala Regional Toluca, concretamente en la parte de sus efectos además de revocar la sentencia del TEEM, así como el acuerdo del IEEM por el que se aprobó el convenio de candidatura común, se dejaron a salvo los derechos de los tres partidos políticos que lo integraban para que, en caso de seguir siendo su voluntad celebrar la candidatura común, modificaran el convenio a fin de que existiera una correspondencia lógica entre la distribución de los votos y la designación de candidaturas de acuerdo con lo establecido en la sentencia.

En este caso, debemos tener presente que existe otro criterio de la Sala Superior que permite a los institutos políticos —mediante un convenio de coalición— postular a militantes de otro partido coaligado como candidatos a cargos de elección popular, siempre que la ley y su normativa interna lo permitan, ya que se trata de un mecanismo

que hace posible el acceso de aquellos al poder público (jurisprudencia 29/2015).

Incluso, hay quienes señalan que lo anterior se encuentra permitido en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) (artículo 87, numeral 6), al señalar que ningún partido podrá registrar a un candidato de otra institución política, salvo en aquellos casos en los que exista coalición.

Ello representa un criterio cuestionable, pues el hecho de que los partidos políticos postulen candidatos de otro partido porque van en coalición no se traduce en la permisión de que estos hagan un fraude a la ley al señalar que determinadas curules corresponden a cierto partido y este decida postular como candidato a un militante de otro instituto político de la coalición, por ejemplo, que la candidatura corresponda al PVEM y este decida postular en la misma a un militante del PRI, con el argumento de que van en coalición.

Si bien la propia LGPP establece que en el convenio se tendrá que señalar el partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y la precisión del grupo parlamentario o partido en el que quedarían comprendidos en caso de resultar electos, lo cierto es que ello podría vulnerar los límites de la sobre- y subrepresentación en los órganos legislativos al tener más militantes de un partido, aunque hayan llegado como candidatos de otro instituto político, pues recordemos que en la normativa interna de los partidos se encuentra la obligación de sus militantes de velar por los principios y las normas internas del ente político al que pertenecen.

Lo anterior puede generar que se vulneren los límites de sobre- y subrepresentación al integrar el órgano legislativo, pues los candidatos electos, aun cuando señalen en el convenio de coalición al grupo parlamentario al que pertenecerán en caso de ganar, posteriormente pueden renunciar a este e irse al grupo parlamentario del partido al que realmente pertenecen.

Menciono este criterio, pues surge la interrogante, en relación con la sentencia en estudio, respecto a si también resulta aplicable en los convenios de candidatura común, y en el caso concreto, si para cumplir con dicha sentencia los partidos políticos modificaran sus porcentajes de votos y curules con el fin de hacerlos proporcionales; sin embargo, para que el PRI siguiera conservando la mayoría de candida-

turas, en el convenio se debió establecer que corresponden al PVEM y Nueva Alianza, aunque, en realidad, los candidatos postulados por estos dos últimos fueran militantes del primer partido mencionado.

Finalmente, es importante destacar que la sentencia en estudio fue impugnada ante la Sala Superior; sin embargo, el medio de impugnación fue desechado por un cambio de situación jurídica debido a que los partidos decidieron ya no continuar con la candidatura común (SUP-REC-73/2018 y acumulado).

En conclusión, el criterio sostenido por la Sala Regional Toluca es acorde con nuestro sistema electoral y sus principios constitucionales, el cual también podría aplicarse a las coaliciones. Si tal situación se repite en futuros procesos electorales sería plausible que la Sala Superior mantuviera el criterio sustentado por la Sala Regional Toluca.

Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 17/2014. Promovente: partido político Movimiento Ciudadano. Disponible en http://www.teemx.org.mx/docs/marco_normativo/acciones_de_inconstitucionalidad/Acc_de_inc_17-2014.pdf.
- 17/2015 y su acumulada. Promoventes: partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional. Disponible en http://www.teemx.org.mx/docs/marco_normativo/acciones_de_inconstitucionalidad/Acc_de_inc_17-2015Acum.pdf.
- 92/2015 y sus acumuladas. Promoventes: Partido de la Revolución Democrática, Morena, Partido Acción Nacional. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424695&fecha=08/02/2016.
- 103/2015. Promovente: Partido de la Revolución Democrática. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst/306inconst_09feb16.doc.
- 50/2016 y acumuladas. Promoventes: partido político nacional Encuentro Social, Partido de la Revolución Democrática Morena, diversos diputados integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México y Partido Acción Nacional. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5460758&fecha=11/11/2016.

- 54/2017 y acumuladas. Promoventes: Morena, partido Nueva Alianza, procurador general de la República y Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5507701&fecha=13/12/2017.
- Bobbio, Norberto. 1986. *El futuro de la democracia*. México. FCE. Traducción de José F. Fernández Santillán. 14-16.
- Bovero, Michelangelo. 2012. “¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de participación política”. México. TEPJF. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, cuarta época, volumen 1, número 10, julio-diciembre, 317-351.
- CEEM. Código Electoral del Estado de México. 2018.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2020.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia política-electoral. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.
- Duverger, Maurice. 2010. *Los partidos políticos*. México: FCE, 21.^a reimpresión.
- Jurisprudencia 29/2015. CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. PUEDEN SER POSTULADOS POR UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL QUE SE ENCUENTRAN AFILIADOS, CUANDO EXISTA CONVENIO DE COALICIÓN. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015, páginas 13 y 14.
- 2/2019. COALICIONES. EL MANDATO DE UNIFORMIDAD IMPLICA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POSTULEN DE MANERA CONJUNTA LA TOTALIDAD DE CANDIDATURAS COMPRENDIDAS EN SU ACUERDO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 12, número 23, 2019, páginas 14 y 15.
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2020.
- Mora Velázquez, Salvador. 2011. “Las alianzas electorales en México: una práctica política”. México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 4, número 7, enero-junio, 9-31.
- Sentencia ST-JRC-3/2018 y su acumulado ST-JRC-4/2018. Actores: Morena y Partido del Trabajo. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 10 de febrero de 2020).

- SUP-JRC-23/2018. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Morelos. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 20 de febrero de 2020).
- SUP-JRC-66/2018. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Tabasco. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 20 de febrero de 2020).
- SUP-REC-73/2018 y su acumulado SUP-REC-81/2018. Actores: Partido Verde Ecologista de México y Nueva Alianza. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la quinta circunscripción plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 30 de marzo de 2020).

Autorías y colaboraciones

María del Carmen Alanis Figueroa

Se ha desempeñado como magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2016); secretaria ejecutiva y directora de Capacitación Electoral y Educación Cívica del entonces Instituto Federal Electoral (1998-2005); representante de México ante la Comisión Interamericana de Mujeres/Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará-Organización de los Estados Americanos (20013-2017); representante de México ante la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) (2008-2016); directora fundadora del Centro de Estudios Mexicanos de la Universidad Nacional Autónoma de México-Boston (abril de 2018-febrero 2019); investigadora invitada de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard (junio 2017-febrero 2019), e integrante de la Iniciativa de Integridad Electoral de la Fundación Kofi Annan.

También ha sido presidenta y socia fundadora de 12624 Consultoras, catedrática en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y su especialización se enfoca en derechos humanos, Estado de derecho, democracia, derecho electoral, acceso a la justicia, género y violencia política.

Asimismo, ha participado en la coordinación técnica-jurídica de la estrategia de cabildeo y acompañamiento desde el colectivo Red de

Mujeres en Plural y en la elaboración de dictámenes, redacción de textos constitucionales y legales en materia de paridad de género y violencia política contra las mujeres en razón de género. Dichas reformas fueron aprobadas por unanimidad y publicadas el 6 de junio de 2019 y el 13 de abril de 2020, respectivamente.

De manera permanente, participa en foros internacionales e imparte conferencias y cursos en las áreas de especialización.

Emilio Buendía Díaz

Es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en Poder Legislativo. Cursó el “Seminario Eduardo García Maynez” en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y el “US Constitutional and Electoral Law Seminar” en The Washington Center. Tiene la especialidad en Justicia Electoral impartida por el Centro de Capacitación Judicial Electoral (ahora Escuela Judicial Electoral) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la maestría en Democracia y Derechos Humanos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Se ha desempeñado como secretario auxiliar, secretario de estudio y cuenta adjunto y secretario de tesis en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Entre sus publicaciones, se encuentra el estudio “Partidos políticos y género. Un binomio fundamental para la igualdad política” en la *Revista de la Facultad de Derecho de México*.

Actualmente es jefe de oficina de la Presidencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

José Francisco Castellanos Madrazo

Es licenciado en Derecho por la Universidad Latinoamericana, maestro en Estudios de la Unión Europea y Derechos Humanos por la Universidad Pontificia de Salamanca (España) y doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca (España).

Como servidor público, se ha desempeñado como asesor parlamentario en materia de Derechos Humanos y Justicia en el Senado de la República, director general de Seguimiento Legislativo en la entonces Procuraduría General de la República y, desde 2016, funge como secretario de estudio y cuenta en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Oswaldo Chacón Rojas

Es doctor en Teoría Política por la Universidad Autónoma de Madrid, maestro en Estudios Amerindios por la Casa de América y especialista en Derechos Humanos por la Universidad Complutense de Madrid y en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.

Ha publicado obras como *Teoría de los derechos de los pueblos indígenas. Problemas y límites de los paradigmas políticos*, editada en 2005 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, entre otras.

Es catedrático de Derecho Electoral y Teoría Política en la Universidad Autónoma de Chiapas.

Ha sido presidente de la Comisión de Fiscalización Electoral de Chiapas (2005-2011) y coordinador del *Estudio diagnóstico sobre fiscalización electoral del proceso electoral 2012* del entonces Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México.

Es miembro del Consejo Editorial de la *Revista Mexicana de Derecho Electoral* del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ha sido ponente en foros nacionales e internacionales relacionados con la materia electoral. Entre sus publicaciones destacan *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral* (Ediciones Fontamara, 2011), *Políticos incumplidos y la esperanza del control democrático* (Ediciones Fontamara, 2009) e *Informe de labores de funcionarios públicos y la garantía de equidad en las contiendas* (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012), entre otras.

Actualmente es consejero presidente del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas.

Hugo Alejandro Concha Cantú

Es investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México desde 1994 y profesor de diversas materias relacionadas con el derecho constitucional en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, en la Facultad de Derecho y en el Posgrado de Arquitectura, ambos de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Es coautor de varias obras, como *Ocho propuestas para fortalecer el Poder Judicial de la Federación y completar su transformación*, publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, y *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre justicia local en México*, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas y el National Center for State Courts.

Ha coeditado los libros *La (in)justicia electoral a examen*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, y *Sociología del derecho. Culturas y sistemas jurídicos comparados. Globalización y derecho, justicia y profesión jurídica*, publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México. También es director y fundador de la revista *Reforma Judicial*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Se ha desempeñado como consultor de la Organización de los Estados Americanos para la “Auditoría al sistema de voto automatizado”, implementado en las elecciones municipales de República Dominicana el 16 de febrero de 2020; investigador seleccionado por el World Justice Program para realizar la investigación “Capacidades institucionales de la procuración de justicia en México para el combate anticorrupción”; especialista para desarrollar el trabajo “Indicadores para la medición de la justicia electoral”, en el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral; especialista en justicia electoral en la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos en la primera vuelta de la elección presidencial de Colombia en 2018; director ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como encargado de la Secretaría Ejecutiva (2008), del entonces Instituto Federal Electoral (2005-2010); consultor externo del Banco Mundial para el proyecto “Reforma judicial en México” (2002-2005); coordinador de la Unidad de Investigación Empírica del Instituto de Investigaciones Jurídicas, y coordinador de diversos programas de ca-

pacitación judicial en tribunales de justicia del país, como el otrora Distrito Federal, Guanajuato, Zacatecas y Tabasco.

Rafael Elizondo Gasperín

Es egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; cuenta con la especialización de posgrado en Problemas Constitucionales de la Gobernabilidad por la Universidad Carlos III de Madrid y maestría en Formación Docente en el Instituto Nacional de Estudios Superiores en Educación por Competencias.

Se ha desempeñado como ministerio público titular en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, jefe del Departamento de Diagnóstico Político en la Secretaría de Gobernación; secretario general de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores de la Secretaría de Gobernación; ministerio público federal en la Dirección General de Constitucionalidad de la Procuraduría General de la República, especializado en el área de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales. También ha sido especialista invitado en misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos.

Fue designado magistrado suplente del Tribunal Electoral del Distrito Federal y, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se desempeñó como secretario de estudio y cuenta en la Sala Regional Toluca; investigador especializado en el entonces Centro de Capacitación Judicial Electoral; secretario de estudio y cuenta en la Sala Superior; coordinador de Asuntos Jurídicos; visitador judicial electoral; integrante de la Comisión Sustanciadora; subsecretario general de Acuerdos, y coordinador de Recursos Humanos y Enlace Administrativo.

Es un académico especializado en derecho electoral y autor de diversos artículos técnicos en la materia, así como del libro *Violencia política contra la mujer. Una realidad en México*, editado por Porrúa.

Actualmente es director general de Electorum Consultores, firma de especialistas en temas político-electorales.

Arturo Espinosa Silis

Es licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana y ha cursado diversas especialidades, incluyendo una en materia de justicia electoral en el entonces Centro de Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y una maestría en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

En el ámbito de la enseñanza, imparte clases de Derecho Procesal Constitucional y Teoría Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana; en el módulo Modelos de Justicia Electoral, como parte del “Diplomado en elecciones, representación política y gobernanza electoral” del Instituto de Investigaciones Jurídicas, y la materia de Justicia Electoral en diferentes diplomados del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Se desempeña como director de *Strategia Electoral, S. C.*, que se reconoce por ser un laboratorio de reflexión permanente en temas electorales y un espacio en el que se propicia la generación de información, capacitación, asesoría y consultoría. Además, ha sido secretario auxiliar y secretario de estudio y cuenta en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con un vasto conocimiento acerca de su estructura y trascendencia.

Desde 2017 ha sido coordinador en el “Seminario permanente de justicia electoral” e integrante del jurado del Concurso de Ensayo Político del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, así como dictaminador en la revista *Estudios en Derecho a la Información* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Estudió la licenciatura en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México; tiene especialización judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación extensión Veracruz, maestría en Derecho de Amparo en el Instituto de Ciencias Jurídicas de Estudios Superiores y maestría en Derecho Constitucional y Amparo en la Universidad del Valle de Toluca, donde se tituló con la tesis *Derecho a la intimidad*.

Necesidad de regulación constitucional, así como doctorado en Derecho Constitucional por la Universidad Tepantlato.

Ingresó al Poder Judicial de la Federación en abril de 1991 como secretario del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal y del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil, ambos del Séptimo Circuito.

Fue nombrado como juez de Distrito en noviembre de 1997, por medio de concurso interno de oposición; juez primero de Distrito en Tabasco; juez décimo y décimo segundo de Distrito, ambos en Materia Civil en el entonces Distrito Federal; magistrado de Circuito, nombrado el 18 de septiembre de 2000 al resultar vencedor en el Quinto Concurso Interno de Oposición para la Designación de Magistrados de Circuito y ratificado el 23 de agosto de 2006.

Se desempeñó como magistrado presidente del Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. A propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Senado de la República lo eligió magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, función que cumple desde el 4 de noviembre de 2016. De 2019 a 2020 cumplió con el cargo de magistrado presidente de este órgano jurisdiccional.

Académicamente, ha impartido las materias Garantías Constitucionales, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Xalapa; Garantías Constitucionales y Derechos Humanos, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara, y Procesos Constitucionales en Derecho Comparado y Estado Constitucional y Sistemas de Justicia en la Universidad Autónoma del Estado de México.

Ha impartido los cursos “Amparo” y “Derecho civil y procesal civil” en el Instituto de la Judicatura Federal extensión Tabasco.

Berenice García Huante

Cuenta con licenciatura en Derecho con mención honorífica de la Facultad Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; especialidad en justicia electoral, impartida por el entonces Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; especialidad en justicia constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha, y un máster en Argumentación Jurídica, impartido por la Universidad de Alicante, también en España.

Su experiencia en materia de justicia electoral es muy amplia, pues durante 17 años ocupó diversos cargos en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, institución en la que incluso se desempeñó como secretaria general de acuerdos, de octubre de 2018 a diciembre de 2019. Actualmente es socia de una consultora en la materia.

Asimismo, es integrante de la carrera judicial electoral desde el 8 de septiembre de 2009 a la fecha. También es profesora de la materia de Derecho Electoral en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, desde agosto de 2016, y forma parte del claustro de profesores de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; imparte diversos cursos y seminarios en materia electoral, así como participación escrita en distintos artículos publicados en revistas especializadas.

Cuenta además con diferentes publicaciones en materia electoral.

María Teresa Garmendia Magaña

Es licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana, maestra en Derecho Constitucional y Administrativo por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctora en Derecho Parlamentario por la Universidad Autónoma del Estado de México; cuenta con el máster in Science in Regulation por la London School of Economics and Political Science.

Es directora general de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, donde forma parte desde 2019 y se encarga de dar trámite a las solicitudes de acceso a la información y protección de datos personales, así como de vigilar el cumplimiento de sus obligaciones y coordinar la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos.

Cuenta con amplia experiencia profesional en la Administración pública federal, ya que ha desempeñado funciones en diversos cargos en las secretarías de Gobernación, Salud, Comunicaciones y Transportes, así como de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

En el ámbito académico, ha impartido la materia de Derecho Constitucional y de Cabildeo y Prácticas Parlamentarias, en la Facultad de Derecho de la Barra Nacional de Abogados y la Universidad Iberoamericana, respectivamente.

Juan Jesús Garza Onofre

Cuenta con licenciatura en Derecho por la Facultad Libre de Derecho de Monterrey y máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante, así como máster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos y doctorado en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, sobresaliente *cum laude*, por el Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid.

Ha impartido clases en seminarios de la Universidad Carlos III de Madrid; ha sido profesor titular de las materias Sociología Jurídica; Argumentación Jurídica, y Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la Facultad Libre de Derecho de Monterrey; ha sido profesor titular de Seminario de Investigación en la Universidad Iberoamericana de Torreón y profesor de Derecho Procesal Internacional en la maestría en Derecho Procesal Constitucional de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Es autor de los libros *Historia alternativa de la abogacía* (Editorial Fontamara) y *Entre abogados te veas. Aproximación multidisciplinar en torno al ejercicio de la abogacía* (Instituto de Investigaciones Jurídicas).

También ha escrito diversos artículos, ensayos y ponencias relacionados con temas del derecho, la justicia electoral, la ética y la defensa de los derechos humanos.

Karolina M. Gilas

Es doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en Ciencias Políticas por la Universidad de Szczecin, en Polonia. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I (2019-2022). Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y So-

ciales y del programa de posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue investigadora en el entonces Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, durante seis años, y asesora en la Coordinación General de Asesores de la Presidencia del Tribunal.

Se ha desempeñado como parte del Equipo de Investigación del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina del Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Organización de los Estados Americanos; del Comité Asesor Externo del Centro de Estudios Comparados de la Universidad Nacional del Rosario (Argentina) y del Consejo Asesor del Proyecto de Reformas Políticas en América Latina. Es miembro de la RedDePolitólogos-#NoSinMujeres. Ha sido secretaria de vinculación y comunicación de la Junta Directiva de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales y es miembro de diversas asociaciones de ciencia política, como la International Political Science Association y la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.

Además, ha publicado 9 libros, 23 capítulos de libros y 14 artículos en revistas académicas de México, Brasil y Colombia acerca de representación política de las mujeres, libertad de expresión, sistemas y derecho electorales. Es experta en el desarrollo e implementación de programas académicos en modalidad virtual. Fue coordinadora académica de 8 programas virtuales y presenciales en el entonces Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y otros de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

María Marván Laborde

Es profesora-investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas en las áreas de Derecho a la Información y Derecho Electoral; también ha sido investigadora en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, en la New School for Social Research y en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Entre otras funciones, ha sido consejera en el entonces Instituto Federal Electoral y comisionada presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Además, desde 2015 se desempeña como coordinadora del área de Derecho Electoral del Instituto de Investigaciones Jurídicas; ha sido observadora electoral de la Organización de los Estados Americanos en las elecciones regionales y municipales de Perú en 2014; participó como invitada en el grupo organizador de la Alianza para un Gobierno Abierto, convocado por Barack Obama, expresidente de Estados Unidos de América; estuvo en el grupo redactor de la Ley Modelo de Acceso a la Información y Guía de Implementación de la Organización de los Estados Americanos; fue consejera local en Jalisco del Instituto Nacional Electoral; fue presidenta del Consejo Rector de Transparencia Mexicana, y ha formado parte de los comités editoriales de diversos organismos académicos y electorales.

En cuanto a su preparación académica, se graduó con mención honorífica de la licenciatura en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México y cuenta tanto con maestría como con doctorado de Sociología por la New School for Social Research.

Jorge Mier y de la Barrera

Es licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y maestro en Administración Pública por la Universidad Anáhuac.

Cuenta con diplomados en “Responsabilidades de los servidores públicos, en “Telecomunicaciones” y en “Demoscopia y revolución digital” impartidos por diversas instituciones nacionales y extranjeras, así como la especialidad en justicia constitucional, interpretación y aplicación de la Constitución, impartida por la Universidad de Castilla-La Mancha.

Entre los diversos cargos que ha desempeñado, se encuentran la de titular de la Unidad de Proyectos Estratégicos Sistémicos en la entonces Procuraduría General de la República, titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de la Función Pública y director general de Recursos Financieros del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Actualmente es coordinador general de Asesores de la Presidencia del Tribunal Electoral.

Agustín Millán Gómez

Es licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana.

Fue director general de Enlace con los poderes Legislativo y Judicial del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos.

Además, ha desempeñado diversas actividades relacionadas con el derecho de acceso a la información en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como coordinador de Información, Documentación y Transparencia y director general de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Actualmente está a cargo de la Dirección General de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Jacqueline Peschard Mariscal

Cuenta con licenciatura en Sociología y maestría en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México, así como doctorado en Ciencias Sociales por El Colegio de Michoacán.

Es profesora titular B de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y ha impartido diversos cursos relacionados con procesos políticos, instituciones políticas comparadas, transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales, sistema electoral mexicano y sociología política.

Se desempeñó como consejera electoral del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral; miembro del Alto Consejo para la Transparencia de los Programas Sociales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México; comisionada presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; presidenta del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, y asesora de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura para elaboración de Ley de Transparencia de Cuba.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II; de la Academia Mexicana de Ciencias, y titular del Seminario de Cultura

Mexicana de la Secretaría de Educación Pública; recibió la condecoración de la Orden de la Legión de Honor en grado de Caballero del Gobierno de la República Francesa.

Además, ha participado en diversas publicaciones relacionadas con temas electorales y políticos.

Francisco Antonio Rojas Choza

Es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Valle de México campus Aguascalientes y maestro en Análisis Político por la Universidad de Guanajuato.

Se ha desempeñado en distintos cargos en autoridades electorales administrativas, así como en la sociedad civil.

Actualmente se desempeña como consejero electoral del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes.

Adicionalmente, ha participado en medios de comunicación impresos y digitales, como *Animal Político*, *Nexos*, *Newsweek Aguascalientes*, *Biopolítica* y *La Jornada Aguascalientes*.

Es miembro de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales y de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.

Ha sido observador electoral en procesos electorales tanto en México como en Venezuela. Cuenta con distintas publicaciones en materia electoral y diversas publicaciones en materia de justicia electoral.

Camilo Emiliano Saavedra Herrera

Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y maestro en Estudios Políticos y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México, así como doctor en Gobierno por la London School of Economics and Political Science.

Es investigador titular A de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y docente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, e integrante del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

Fue investigador jurisprudencial en el Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y profesor asociado C de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Previamente, fue asesor en la Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva del entonces Instituto Federal Electoral.

Se especializa en investigación sobre instituciones y procesos judiciales; democracia y elecciones, y conflictos urbanos. Ha sido galardonado con el Premio a la Mejor Tesis de Licenciatura del Instituto Electoral del Distrito Federal (2004) y el X Premio Iberoamericano de Ciencias Sociales del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (2019). También desarrolla proyectos acerca de cambio constitucional, reformas electorales y precedente judicial, y da clases de derecho constitucional e instituciones judiciales.

Entre sus publicaciones se encuentran *Veinte años no es nada. La Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994*; *Jueces, control constitucional y litigios por usos de suelo*, publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas; “Tumulto de sentencias. Una exploración cuantitativa del litigio urbano en México”, en *La ciudad y sus reglas. Ensayos sobre las prácticas jurídicas que sí importan*, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México, entre otras. Además, fue colaborador en la creación del manual *Instrumentos para mejorar la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas de los poderes judiciales en América Latina*, publicado por Transparencia Mexicana y el Instituto del Banco Mundial.

María de Guadalupe Salmorán Villar

Es integrante y coordinadora de la Comisión de Igualdad y Equidad de Género del Instituto de Investigaciones Jurídicas; cuenta con licenciatura en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y con doctorado en Teoría Política por la Università degli Studi di Torino, en Italia.

Se ha desempeñado como colaboradora en la Cátedra Extraordinaria Benito Juárez de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional; asesora nivel A del consejero electoral Lorenzo Córdova Vianello en el otrora Instituto Federal Electoral; investigadora asociada C del Instituto de Investigaciones Jurídicas, y miembro del Comité Editorial del Instituto Nacional Electoral.

Ha impartido clases como profesora de Derecho en el Instituto Tarullo per la Filosofia del Diritto-Università degli Studi di Genova; en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey campus Santa Fe, y en las facultades de Derecho y de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Entre las obras publicadas en las que ha participado, se encuentran *Manual del sistema de protección de los derechos político-electorales en México*, editado por Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, y *La república laica y sus libertades. Las reformas a los artículos 24 y 40 constitucionales*, publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México. Además, ha coordinado el libro *Poder, democracia y derechos. Una discusión con Michelangelo Bovero*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Entre los artículos publicados, se encuentran “La inaplicación de las normas electorales por el TEPJF (2007-2011)”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*; “Integración de las autoridades electorales: (re)construcción jurisdiccional de un derecho por el TEPJF”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, y “Ecuador y Venezuela: ¿un nuevo constitucionalismo latinoamericano o nuevas autocracias plebiscitarias?”, publicado en *Diritto & Questioni Pubbliche*.

Marisol Vázquez Piñón

Es licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; cuenta con el diplomado en “Metodología de la investigación social” en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y la maestría en Políticas Públicas y Género en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México.

Se ha especializado en fomentar la participación política de las mujeres tanto en partidos políticos como en sistemas normativos indígenas.

Ha publicado diferentes artículos acerca de los obstáculos que enfrentan las mujeres al incorporarse a la esfera política y los espacios de toma de decisiones.

Sus líneas de investigación son: participación política de las mujeres, igualdad de género, gobiernos locales, igualdad sustantiva, políticas públicas con perspectiva de género y opinión pública.

Fundadora del Observatorio de Participación Política de las Mujeres de Oaxaca, de la Red de Síndicas de Oaxaca y de la Red de Mujeres Municipales de Oaxaca. Integrante de la red de defensoras de Guerrero, Morelos y Oaxaca.

Además, se ha desempeñado como directora de proyectos electorales en el Instituto Electoral del Distrito Federal; directora de Comunicación y Medios en la empresa Parametría; secretaria técnica de la Comisión de Género e investigadora en el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Sentencias relevantes comentadas
fue editada en diciembre de 2020
por la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480,
Coyoacán, Ciudad de México.

Esta obra contiene los artículos de las sentencias enmarcadas en el diálogo iniciado en 2019 entre el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con el fin de tender puentes de retroalimentación que enriquezcan la visión judicial del Tribunal y fortalezcan sus sentencias.

Se han incluido algunas de las resoluciones relevantes aprobadas por el Tribunal en años recientes, estas se sometieron a la más rigurosa crítica de académicas y académicos sobresalientes y con amplia experiencia en la materia. Es un ejercicio de tribunal abierto que el propio TEPJF ha promovido como parte de sus ejes de trabajo institucional.

Los aspectos tratados son de indudable actualidad y trascendencia: voto de personas privadas de la libertad; facultad de los órganos partidistas para conocer conflictos de los grupos parlamentarios (caso Lilly Téllez); en materia presupuestal: participación de pueblos indígenas en la consulta del presupuesto participativo en Ciudad de México y del presupuesto de tribunales locales e irreductibilidad de salarios de magistrados; medidas afirmativas de alternancia en caso de vacantes de diputaciones por el principio de representación proporcional; violencia política en razón de género en congresos locales; vida de los partidos políticos, específicamente, el proceso de elección interna de la dirigencia nacional de Morena y las aportaciones de personas físicas con actividad empresarial a partidos políticos.

En el libro también se aborda la inaplicación de los requisitos de nacionalidad y pertenencia al Servicio Profesional Electoral Nacional, establecidos en la convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales y la integración del Comité Técnico de Evaluación, se destaca el caso de John Mill Ackerman como parte de este. En relación con las candidaturas, se revisan la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional cuando existen convenios de candidaturas comunes; las candidaturas independientes que buscan ser designadas como consejeras y consejeros electorales, y el ejercicio de la autodeterminación de los partidos políticos para registrar candidaturas en común, sin que necesariamente medie una coalición electoral entre ellos.

La obra recoge el diálogo abierto y fructífero entre la academia y la judicatura electoral federal, con el que se enriquecen el conocimiento y la comprensión del impacto de la justicia en la solución de los conflictos electorales, en la garantía de los derechos y en la defensa de la gobernanza democrática; nos hace reflexionar en la importancia del análisis intelectual, crítico y constructivo de las resoluciones emblemáticas del Tribunal.

Con el ejercicio plasmado en estas páginas, el TEPJF confirma que los tribunales constitucionales no pueden permanecer cerrados, sino que es indispensable fomentar un diálogo desde el ámbito teórico con especialistas en materia jurídica. Este diálogo es de enorme utilidad para reducir la incertidumbre que la interpretación judicial genera y para justificar públicamente, de mejor manera, el cómo y el porqué de las decisiones.

Con esta publicación, el TEPJF y el IIJ-UNAM cumplen con una parte sustancial de su misión institucional: promover y difundir la cultura jurídica democrática.

ISBN: 978-607-708-551-5



9 786077 085515