

DEMOCRACIA EN PUNTO DE INFLEXIÓN

Reflexiones del proceso electoral 2020-2021

Alfonso Roiz Elizondo (Coord.)

COMISIÓN
ESTATAL
ELECTORAL
NUEVO LEÓN



DEMOCRACIA EN PUNTO DE INFLEXIÓN

Reflexiones del proceso electoral 2020-2021

DEMOCRACIA EN PUNTO DE INFLEXIÓN

Reflexiones del proceso electoral 2020-2021

COMISIÓN
ESTATAL
ELECTORAL
NUEVO LEÓN



COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

Consejero Presidente Provisional

Mtro. Luigui Villegas Alarcón

Consejeras y Consejeros Electorales

Lic. Rocío Rosiles Mejía

Mtro. Alfonso Roiz Elizondo

Mtro. Carlos Alberto Piña Loredó

Lic. Martha Magdalena Martínez Garza

Lic. María Guadalupe Téllez Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Héctor García Marroquín

DEMOCRACIA EN PUNTO DE INFLEXIÓN

Reflexiones del proceso electoral 2020-2021

© Comisión Estatal Electoral Nuevo León

5 de Mayo 975, oriente, Col. Centro,

C. P. 64000, Monterrey, Nuevo León, México

81 1233 1515 y 800 CEENLMX (2336569)

© Autoras y autores: Martín Faz Mora, Norma Irene De la Cruz Magaña, Ernesto Ramos Mega, Moisés Pérez Vega, Jéssica Marisol Vera Carrera, Wendy M. Jarquín Orozco, María del Mar Trejo Pérez, Alfonso Roiz Elizondo, Samuel Hiram Ramírez Mejía, Felipe de la Mata Pizaña, Gabriela Villafuerte Coello, Luis Octavio Vado Grajales, Claudia Patricia de la Garza Ramos y Bruno Refugio Carrillo Medina.

ISBN: 978-607-7895-67-1

ISBN (versión electrónica): 978-607-7895-68-8

Editado e impreso en México, 2022

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Los juicios y afirmaciones expresados en esta publicación son responsabilidad de las autoras y autores, y la Comisión Estatal Electoral no los comparte necesariamente.

CONTENIDO

9 **Agradecimientos**

11 **Presentación**

LAS INSTITUCIONES ELECTORALES Y SUS DESAFÍOS

19 Los retos del proceso electoral 2020-2021

Martín Faz Mora

39 Proceso electoral 2020-2021: un antes y un después

Norma Irene De la Cruz Magaña

55 El presupuesto de los Organismos Públicos Locales
Electorales y el financiamiento público de los partidos
políticos: un dilema pendiente

Ernesto Ramos Mega

73 Análisis de la votación extraterritorial de las y
los jaliscienses para cargos locales de 2018 y 2021

Moisés Pérez Vega

103 La participación ciudadana como medio para
la construcción de cultura de paz: elecciones 2021
en Nuevo León

Jéssica Marisol Vera Carrera

DEMOCRACIA PARITARIA E INCLUYENTE

119 Las acciones afirmativas como medidas de inclusión
de grupos en situación de vulnerabilidad en el proceso
electoral 2020-2021

Wendy M. Jarquín Orozco

- 143 La reelección con una visión de género en el proceso electoral ordinario 2020-2021
María del Mar Trejo Pérez
- 167 Las acciones afirmativas en materia indígena en Nuevo León
Alfonso Roiz Elizondo
- 193 La inclusión de la diversidad en las elecciones de Nuevo León: más allá de la neutralidad y la igualdad legal
Samuel Hiram Ramírez Mejía

ELECCIONES DESDE LALENTE JURÍDICA

- 213 Principialismo en la función electoral
Felipe de la Mata Pizaña
- 235 Peculiaridades de las elecciones 2021 en México: Una visión desde Sala Especializada
Gabriela Villafuerte Coello
- 257 La prueba ilícita en materia electoral. Líneas jurisprudenciales y casos 2020-2021
Luis Octavio Vado Grajales
- 279 Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León: memorias del proceso electoral 2020-2021
Claudia Patricia de la Garza Ramos
- 289 La jurisdicción electoral local en el proceso electoral 2020-2021 de Nuevo León
Bruno Refugio Carrillo Medina

AGRADECIMIENTOS

Una vez terminado el periodo electoral, es necesaria la reflexión sobre la actuación de los organismos electorales, sus procedimientos y su marco normativo. Este ejercicio reflexivo se convierte en una rendición de cuentas ante la ciudadanía, así como en un examen que pone en evidencia lo que se ha avanzado y lo que falta por mejorar.

Por esa razón, la Comisión Estatal Electoral convocó a Consejeras y Consejeros Electorales —tanto del Instituto Nacional Electoral como de los Organismos Públicos Locales Electorales—, Magistradas y Magistrados —ya sean del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o de los tribunales electorales de las entidades federativas— y a especialistas del ámbito académico a participar en el libro *Democracia en punto de inflexión. Reflexiones del proceso electoral 2020-2021*.

En el contexto de unos comicios organizados en pandemia, con restricciones de aforo y protocolos de prevención sanitaria, esta obra revela que, pese a todos los inconvenientes, las tareas electorales siguieron adelante y se cumplió con la ciudadanía. Asimismo, estas páginas respaldan nuestro compromiso con el análisis y el diálogo para alcanzar una cultura política que fortalezca nuestra democracia.

Agradecemos a las autoras y autores por sus consideraciones sobre el pasado proceso electoral, las cuales son invaluable tanto para la reflexión como para la mejora de los procesos. Por último, damos las gracias al Mtro. Alfonso Roiz Elizondo, Consejero Electoral de este organismo, por realizar con cuidado y esmero la coordinación de esta publicación.

Luigui Villegas Alarcón
Consejero Presidente
Comisión Estatal Electoral Nuevo León

PRESENTACIÓN

Los últimos procesos electorales representaron un reto sin precedentes para el continente americano, tanto por la pandemia que azotó al mundo, como por los efectos de las crisis políticas que se suscitaron en la región entre 2019 y 2020. Los comicios presidenciales de Estados Unidos de América celebrados en plena pandemia dejaron acusaciones de fraude electoral y un lamentable asalto violento al Capitolio. Una alerta no solo respecto del virus COVID-19 sino también sobre el igualmente virulento discurso de desconfianza y odio con el que Donald Trump atacó a las instituciones electorales. En Latinoamérica no han sido muy diferentes las cosas, con ejemplos como Bolivia, Perú y Venezuela que sufrieron estallidos sociales relacionados con sus elecciones presidenciales, ante la negativa de aceptar los resultados y las denuncias de fraude.

En México estaba el antecedente de los comicios locales en Coahuila e Hidalgo que se desarrollaron en octubre de 2020, en un punto crítico de la pandemia y sin vacunación. Sirvieron como marco para probar algunas prácticas y para medir las posibles afectaciones de la crisis sanitaria, pero, dado el tamaño de esas elecciones, era difícil tomarlas como una muestra representativa suficiente para lo que se avecinaba al año siguiente.

En esas condiciones, en 2021 las instituciones electorales en México se vieron forzadas a cambiar paradigmas para diseñar y ejecutar modelos diferentes, con el aprovechamiento de las tecnologías digitales y con diversas medidas que aminoraran los riesgos sanitarios, pero con la consigna de conservar los estándares de certeza para garantizar la integridad de las elecciones y mantener las condiciones de transición pacífica del poder.

Aprovechando esa reciente experiencia, para este libro se invitaron a personajes relevantes, para que, desde diversas perspectivas —administrativa, judicial y académica—, nos dieran cuenta de los desafíos enfrentados durante el proceso electoral 2020-2021 con la idea de que sirva como un documento que recabe y deje constancia de las reacciones, inquietudes, proyecciones y críticas que se suscitan con el análisis fresco y casi inmediato de los comicios. Se trató, pues, de aprovechar un punto de inflexión en nuestra historia electoral, en el que han llegado dinámicas que permanecerán para siempre y otras que nos guían hacia nuevos caminos y modos de enfrentar los retos a superar si no queremos unirnos al grupo de países que han padecido serias crisis políticas.

Las y los ponentes coincidieron en diversas temáticas que abordaron con especial énfasis en sus textos. Por ello, a partir de esa vinculación, pero sin ser excluyentes entre sí, hemos dividido el texto en tres secciones: Las instituciones electorales y sus desafíos, Democracia paritaria e incluyente, y Elecciones desde la lente jurídica.

En el primer apartado, presentamos las reflexiones del Consejero Martín Faz Mora, quien hace un recuento completo de las acciones que se impulsaron desde las diferentes áreas del Instituto Nacional Electoral (INE) para afrontar la situación de pandemia, garantizar la paridad de género, así como en torno a aspectos operativos como el conteo rápido, el programa de resultados preliminares y la fiscalización.

La Consejera Norma Irene De la Cruz Magaña realiza un interesante análisis, desde la perspectiva del INE, sobre el principio de paridad en todo y el incremento en los casos de violencia política en razón de género (VPG), la eficacia de las acciones afirmativas durante estos comicios concurrentes y la importancia de trabajar en materia del voto de personas en el extranjero para avanzar en la consolidación de la democracia mexicana.

Por su parte, el Consejero Ernesto Ramos Mega analiza la cuestión del presupuesto que reciben los órganos públicos locales electorales (OPLE) con respecto del financiamiento público de los partidos políticos. Aterrizca su estudio sobre el caso del OPLE de la Ciudad de México, al comentar sobre la necesidad de establecer reglas claras que garanti-

cen un monto fijo de presupuesto para que no se vea comprometida su correcta y completa operación.

Siguiendo con el rol de las instituciones, la doctora Jéssica Marisol Vera Carrera nos plantea la intervención del funcionariado electoral en la implementación de mecanismos alternativos de solución de controversias como una propuesta novedosa para reducir o evitar que se prolonguen los conflictos electorales y para fomentar la cultura de paz entre la ciudadanía.

En la siguiente sección sobre democracia incluyente, la doctora Wendy M. Jarquín Orozco presenta un estudio exhaustivo sobre las acciones afirmativas, expone una conceptualización inicial, señala las causas y enfoques justificantes de las referidas medidas y, finalmente, hace alusión a las acciones afirmativas que se han establecido a nivel federal, pasando por el trabajo del INE y las sentencias que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha dictado sobre el tema.

La Consejera María del Mar Trejo Pérez nos muestra una revisión pormenorizada sobre el tema de la reelección con énfasis en la paridad total y obtiene conclusiones alentadoras, como el hecho de que las mujeres que participaron por la vía de la reelección ganaron los comicios en los distritos electorales en los que fueron postuladas, lo que demuestra que la ciudadanía tiene una percepción favorable de su labor legislativa.

El suscrito Alfonso Roiz Elizondo expone una recopilación de las actividades que se realizaron en Nuevo León para la adopción de las acciones afirmativas para la población indígena, en un contexto de pandemia y ante circunstancias inéditas de población esencialmente migrante y dispersa. Además, se evalúan los resultados con cifras sobre la postulación de candidaturas indígenas y las personas que resultaron electas, culminando con algunas reflexiones sobre la efectividad de las medidas y los retos hacia el futuro.

En esa misma línea, el doctor Samuel Hiram Ramírez Mejía describe y examina el trabajo de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEE) y del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León (TEENL)

con respecto de las acciones afirmativas para garantizar los derechos político-electorales de personas de la diversidad sexual.

El Consejero Moisés Pérez Vega realiza un pertinente estudio sobre el voto de las personas que residen en el extranjero, con un análisis particular sobre el caso de Jalisco durante los procesos electorales locales de 2018 y 2021, resaltando logros importantes como el de establecer la diputación migrante en la entidad.

En el último apartado, el Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, desde la óptica jurisdiccional, aborda el principalismo en la función electoral como un fenómeno descriptivo y prescriptivo que ha tenido un impacto importante en la argumentación jurídica electoral, sobre todo en lo que respecta a la protección de los derechos político-electorales, con decisiones judiciales cada vez más incluyentes, abiertas y garantistas.

Siguiendo con la perspectiva judicial, la Magistrada Gabriela Villafuerte Coello nos platica del impacto de la pandemia en los procesos electorales y continúa con una exposición sobre los diversos criterios emitidos por la Sala Regional Especializada del TEPJF sobre temas de VPG; protección de niñas, niños y adolescentes; reelección legislativa, y malas prácticas de las candidaturas en comunicación política a través de redes sociales.

El doctor Luis Octavio Vado Grajales contrasta las sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el tema procesal de la prueba ilícita desde la perspectiva de los derechos humanos. A partir de ello, identifica una línea jurisprudencial coincidente que ha de regir los casos que se presenten con esta temática.

Desde una perspectiva local, la Magistrada Claudia Patricia de la Garza Ramos rememora los desafíos que enfrentó el TEENL en el contexto de pandemia y relata diversos criterios judiciales emitidos para garantizar los derechos políticos de las y los ciudadanos nuevoleoneses, en especial de las mujeres que fueron víctimas de actos constitutivos de VPG.

Finalmente, el doctor Bruno Refugio Carrillo Medina destaca el rol protagónico que han tenido los tribunales locales en el desarrollo del

derecho procesal electoral, en tanto se trata de los órganos que suelen tener el primer contacto en los conflictos litigiosos de los comicios.

Esperamos que esta recopilación sirva a la comunidad lectora para ahondar en fenómenos electorales que son narrados y disertados por quienes los vivieron y estudiaron de cerca en diversas facetas, siempre con la convicción democrática de provocar reflexiones, opiniones y visiones críticas que sirvan para fortalecer el debate público.

*Alfonso Roiz Elizondo
Consejero Electoral
Comisión Estatal Electoral de Nuevo León*

LAS INSTITUCIONES ELECTORALES Y SUS DESAFÍOS

LOS RETOS DEL PROCESO ELECTORAL 2020-2021

Martín Faz Mora¹

🐦 @MartinFazMora

Introducción

Los comicios intermedios de 2021 representaron un reto mayúsculo. A la machacona y casi trillada frase de «los comicios más grandes de la historia de México», utilizada ampliamente para describirles, debe añadirse el contexto sanitario ante la pandemia por COVID-19 que implicó rediseñar buena parte de los procedimientos acostumbrados, tanto operativa como logísticamente, para lograr armonizar el derecho al ejercicio de los derechos político-electorales y el derecho a la salud, tanto del electorado en general como del personal laboral del Instituto Nacional Electoral (INE), los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) y el funcionariado de las Mesas Directivas de Casilla (FMDC).

Al reto que la contingencia sanitaria representó, debe sumarse el contexto de polarización política y social que continúa profundizándose en el país, y que encuentra en los procesos electorales un catalizador propicio dada la naturaleza adversarial de estos, pero que implica para quienes participamos en la organización de los comicios desarrollar una serie de estrategias comunicativas que permitan enfrentar la desinformación o como se ha dado en llamar: la *infodemia*, la cual afecta tanto a la confianza en el arbitraje electoral como la desinformación de las diversas ofertas políticas sobre las que el electorado debe decidir su voto.

A lo largo del presente artículo se enumeran y describen las diversas estrategias que ante tales retos debieron desplegarse desde el INE

1 Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral.

y que significan un conjunto de buenas prácticas, aprendizajes y también yerros que, en el caso de las primeras, continuarán enriqueciendo la organización de elecciones en nuestro país, y respecto de los yerros, también deberán convertirse en aprendizajes tras el análisis de estos.

El balance, en términos generales, es positivo. Los resultados electorales fueron aceptados por el conjunto de los actores políticos, incluso por quienes más severamente cuestionaron el trabajo o ciertas decisiones de las autoridades electorales, y dieron cuenta de la solvencia técnica y operativa del INE y de los OPLE. De especial relevancia es la consistencia de las cifras entre los conteos rápidos, el Programa de Resultados Preliminares y los cómputos distritales que dan cuenta de la solvencia técnica de tales instrumentos, pero particularmente resultan reveladores para evaluar el desempeño tanto del personal operativo de los organismos electorales, como de la propia ciudadanía, quien, finalmente, cuenta los votos el día de la elección y a través de las consejerías de los 300 distritos, consejerías conformadas también por ciudadanos y ciudadanas que desempeñan tal labor durante todas las etapas del proceso electoral.

Demostraron, además, que la apropiación ciudadana de las elecciones continúa siendo una de las fortalezas del sistema electoral mexicano, toda vez que el procedimiento para la conformación del funcionariado de casillas de entre el electorado, mediante procedimientos aleatorios continúan brindando la certeza e imparcialidad requeridas tanto para la ciudadanía como para los contendientes. La participación ciudadana es clave fundamental en el abigarrado modelo electoral que se ha construido en nuestro país a lo largo de las recientes décadas. Tanto por el alto porcentaje de participación ciudadana de 52.66% que representa el más alto en elecciones intermedias durante el presente siglo, así como por el número de funcionarios y funcionarias de casilla que participaron con la requerida suficiencia.

Otros de los aspectos relevantes de los comicios intermedios de 2021 que deben señalarse son las medidas para garantizar el principio de paridad en las contiendas electorales que condujo a una integración paritaria de la Cámara de Diputados, así como la postulación paritaria de candidaturas a las 15 gubernaturas en disputa; las medidas para

combatir la violencia política de género, particularmente con la implementación de la declaración de «3 de 3 contra la violencia» para las postulaciones de candidaturas; las diversas acciones afirmativas a favor de grupos en situación de discriminación como las poblaciones indígenas, de la diversidad sexual, personas afroamericanas, personas con discapacidad, así como migrantes y residentes en el extranjero. Tales medidas y acciones deberán ser objeto de un análisis y revisión que permitan consolidarlas, particularmente respecto de su eficacia.

Agradezco a Alfonso Gama, Adrián Kornhauser, Gabriela García, Héctor Avilés, Jimena Sotelo, Maximiliano Vallejo, Rafael Larios y Salvador Hernández, colaboradores de mi oficina, por su valioso apoyo en la elaboración de este artículo.

El contexto de pandemia.

Retos, implicaciones y adaptación institucional

Organizar elecciones en contexto de pandemia ha supuesto quizás el mayor reto institucional que hemos enfrentado en los tiempos recientes, incluso por encima de los contextos de alta polarización política y social que permean actualmente. Esto ha sido así porque obligó a reajustar la dinámica institucional para encontrar el equilibrio necesario entre la tensión del derecho a la salud y el ejercicio de los derechos político-electorales, ambos en el contexto de la pandemia por COVID-19.

Dicho de forma aislada parece muy sencillo de reconciliar, pero requirió de un esfuerzo mayúsculo, pues nos vimos en la necesidad de repensar y rearticular nuestros procedimientos, para hacerlos coincidentes con el derecho universal a la salud. Con el objeto de garantizar el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de las mexicanas y mexicanos, asistimos a un largo proceso de adaptación institucional para ajustar nuestros procedimientos a esta nueva realidad, pero cuidando que todas nuestras actividades y determinaciones agotaran todas las medidas de certeza, transparencia y legalidad que exigen las acciones electorales.

Por ese motivo, para el proceso electoral federal y concurrente 2020-2021 (PE 2020-2021) se aprobaron cerca de dos decenas de protocolos para prevenir y mitigar los riesgos de contagio en el desarrollo de nuestras distintas actividades. Asimismo, se adoptaron medidas excepcionales y temporales para proteger a las y los ciudadanos, a las personas funcionarias de Mesa Directiva de Casilla (FMDC), a las y los Supervisores Electorales (SE) y Capacitadores Asistentes Electorales (CAE), a las representaciones de partido político y candidaturas independientes, y a todos quienes intervienen en alguna actividad, como fue el uso obligatorio del cubrebocas en la casilla, o la definición de que por única ocasión no podrían participar las personas mayores de 60 años como FMDC, SE o CAE.

Asimismo, se aprobaron un conjunto de recomendaciones generales dirigidas a los partidos políticos para el desarrollo de sus campañas políticas, en el contexto de la emergencia sanitaria, y que por su naturaleza suelen convocar a grandes números de personas.

La aplicación de estas medidas, protocolos y recomendaciones, no fueron solamente un conjunto de determinaciones del Instituto Nacional Electoral (INE) orientadas a privilegiar el cuidado de la salud de todas y todos quienes participen en las actividades del proceso electoral, sino que forma parte de una lógica de compromiso con la salud, entendida como un bien público.

La organización del proceso electoral

En ese contexto, el Instituto inició las actividades de organización del proceso electoral, las cuales son múltiples y paralelas, pero que intentaré esquematizar con el fin de mostrar cómo todos nuestros actos se encuentran conectados, y forman una cadena de procedimientos que, entendidos en esa interdependencia, dotan de certeza a los procesos electorales al tratarse de actos profundamente vigílados bajo el principio de máxima publicidad.

Aunque la función principal de la Lista Nominal de Electores es asegurar que solo los y las ciudadanas mexicanas mayores de 18 años,

con credencial para votar vigente, puedan votar una vez en cada elección, es en realidad un instrumento de uso transversal porque de ella se derivan estadísticas necesarias para llevar a cabo las elecciones y porque es la base para la insaculación y posterior capacitación de las y los FMDC.

Su construcción es una actividad permanente, supervisada en todo momento por la Comisión Nacional de Vigilancia.² Para ello, se llevaron a cabo múltiples procedimientos de depuración, con lo que se garantizó un alto nivel de confiabilidad en este instrumento, cuya cobertura para este proceso alcanzó 99.84%.

Este insumo fundamental es la base para el desarrollo de las tareas logísticas, tanto en lo relativo a la organización electoral como en las distintas tareas dirigidas a la integración de las Mesas Directivas de Casilla.

De forma paralela a la construcción del Listado Nominal, se llevó a cabo el proceso de selección y designación de los Consejos locales y distritales del INE. Para este proceso electoral, el INE instaló un total de 332 Consejos locales y distritales, es decir, 1,992 ciudadanas y ciudadanos fueron los responsables de la aprobación, seguimiento y vigilancia de todas las actividades realizadas en campo con el fin de garantizar que todas y todos estuviéramos en condiciones de ejercer nuestro voto.

Fueron ellas y ellos quienes aprobaron la instalación de 161,570 casillas para el día de la Jornada Electoral, verificaron no solo que cumplieran con los requisitos legales, sino también con las condiciones de espacio y accesibilidad tanto para garantizar la salud ante la emergencia sanitaria como para que se pudiera votar en óptimas condiciones.

Asimismo, dieron seguimiento a todo el proceso de integración de Mesas Directivas de Casilla, cuyo objeto fue garantizar que el día de la jornada fueran nuestras vecinas y vecinos quienes recibieran y

2 La Comisión Nacional de Vigilancia es un órgano colegiado en el que participan el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores; una persona representante propietaria y su suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; un secretario designado; además de una persona representante del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de acuerdo con el artículo 157 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral.

contaran los votos, como un mecanismo de confianza fundamental de nuestro modelo electoral. Entre las actividades a destacar en este sentido, está que se llevó a cabo el proceso de reclutamiento para 48,082 figuras capacitadoras, es decir, 6,994 SE, así como 41,088 CAE a partir de un proceso de selección muy completo y vigilado, que garantizó la objetividad en todas las tareas de la capacitación electoral (Instituto Nacional Electoral, 2021a).

Fueron estas figuras las que, en 102 días, divididos en dos etapas, visitaron a 13.3 millones de personas que fueron sorteadas de forma aleatoria a partir de su mes de nacimiento y la letra inicial de su apellido, y a partir de las cuales fueron finalmente designadas 1.4 millones de personas para integrar las casillas el día de la Jornada Electoral (Instituto Nacional Electoral, 2021a).

Proceso tras proceso electoral, las tareas de logística y capacitación han mantenido unos altos estándares de realización y se han consolidado como un elemento de confianza entre la ciudadanía al momento de ejercer el voto. Sin embargo, también es cierto que desde la reforma electoral de 2014 y con la nacionalización del modelo electoral, el surgimiento de la casilla única, es decir, el concentrar en una sola mesa de votación tanto la recepción del voto, así como el escrutinio de las elecciones federales y locales, ha incrementado notablemente la complejidad en un rubro que se creía ya superado, cuestión que se evidencia en la magnitud de las tareas realizadas para este proceso electoral.

Asimismo, estas actividades dirigidas a la Jornada Electoral adquieren otra dimensión a la luz de la preparación de un momento fundamental: los resultados electorales.

Tanto los Programas de Resultados Electorales Preliminares (PREP) como los conteos rápidos (CR) son ejercicios enfocados a dar resultados preliminares de las elecciones durante las jornadas electorales.

El objetivo de los CR es proporcionar una estimación precisa, lo más pronto posible, sobre los resultados de las elecciones, la cual se alcanza a través de un ejercicio muestral en las casillas a la luz de una metodología estadística definida por un colegiado experto integrado en el Comité Técnico Asesor del Conteo Rápido (COTECORA). Por su parte, el

PREP es un sistema que provee los resultados preliminares de las elecciones, a través de la captura y publicación de los datos plasmados por los funcionarios de casilla en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas, opera durante 24 horas e integra la información conforme se va recibiendo.

En materia de resultados electorales preliminares, se vivieron dos retos muy importantes. El primero, más allá de la operación del PREP federal, fue la coordinación de los PREP en las 32 elecciones locales con miras a homologar, en lo posible, las capacidades para el desarrollo de estos programas y garantizar su operación el día de la Jornada Electoral, frente a la disparidad de condiciones tanto técnicas como presupuestales de los 32 OPLE.

Para ello, se llevaron a cabo ajustes a la normativa con el objeto de adicionar entregables de los OPLE al INE para fomentar que ciertas actividades se llevaran a cabo en tiempos y de manera adecuado. Aun así, durante el PE 2020–2021 se presentaron casos en los que el desempeño del PREP no fue el esperado; sin embargo, es probable que se debiera a que las mejoras antes mencionadas eran recientes y se espera que, en futuros procesos, estos cambios hayan sido asimilados por todos los órganos y se cuente con PREP, sin excepción, que sean una fuente de certeza y a la confianza en las elecciones.

En segundo lugar, en relación con los CR, a raíz de la heterogeneidad previamente señalada, así como del reconocimiento de hacer más eficientes los procesos en el marco del modelo nacional electoral, tomamos la determinación de asumir la realización de los conteos rápidos locales, además del nacional. En ese sentido, los trabajos estuvieron dirigidos a la definición de un operativo en campo que atendiera de forma eficiente y certera la recolección de la muestra tanto del nivel federal, como la del ámbito local. Así, el COTECORA trabajó en la confección de un diseño muestral que permitiera anidar la muestra federal en la del ámbito local, por las características de cada una, y generar así un solo operativo para reportar ambas muestras.

Con ambos trabajos, se generaron las condiciones para que la noche de la Jornada Electoral se contara con resultados preliminares certeros

para las diversas elecciones, lo cual coadyuvó a generar condiciones de calma en la mayor parte del país al cierre de las casillas.

La coordinación interinstitucional INE-OPLE

A partir de la reforma electoral de 2014, el INE ha tenido que generar y perfeccionar sus mecanismos de coordinación con los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), derivado de las facultades que la propia ley le otorga, las cuales aumentaron de manera considerable a partir de ese año.

El PE 2020-2021 permitió la consolidación de los mecanismos de coordinación INE-OPLE. Muestra de ello fue la concreción de la mayor homologación de los calendarios de las distintas etapas del proceso, lo cual permitió al Instituto un mayor control al no contar con una diversidad de fechas para cada etapa o actividad, como ocurrió al inicio del nuevo modelo electoral. Esto tuvo como resultado que, en tareas relativas a la elección, tal como la fiscalización, se pudiera planear la revisión y aprobación de los respectivos dictámenes casi a la par para todas las entidades de la república.

Parte de esta coordinación se ha concentrado en el esquema de consultas que los OPLE realizan al Instituto. Hasta septiembre de 2021 se habían recibido 218 consultas sobre distintos tópicos relacionados con la organización del proceso electoral, entre los que destacaron las relativas a las y los SE y CAE locales con 37; sobre la documentación y materiales electorales con 30; la fiscalización con 16, o las prerrogativas de partidos políticos con 15 (Instituto Nacional Electoral, 2021b).

La coordinación interinstitucional ha sido un proceso de aprendizajes y ajustes tanto para la autoridad nacional, como para las 32 autoridades locales, cuya evolución ha moldeado un sistema nacional electoral que nació en 2014 y que recién hemos comenzado a consolidar. No ha sido un camino sencillo, pero es esencial continuar en su fortalecimiento para hacer aún más robustos los procedimientos que conjuntamente enfrentamos en la organización de los procesos electorales.

La paridad, principio de la función electoral en el PE 2020-2021

Si hubo un elemento característico de este proceso electoral, además del contexto de pandemia, fue el rol que jugó el principio de paridad en las contiendas electorales, lo cual trajo consigo gratas sorpresas en su fortalecimiento.

La reforma constitucional de 2019 denominada «paridad en todo» ha sido el último impulso legislativo que, en conjunto con las acciones afirmativas implementadas por el INE, incidieron directamente en que, de las 4,378 candidaturas de mayoría relativa postuladas a alguno de los 300 distritos federales, las mujeres representaran 58.9% (2,577), mientras que los hombres, 41.1% (1,801). Esto implicó la integración paritaria en la postulación de candidaturas a nivel federal. A su vez, en la conformación de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados se logró la integración paritaria con 250 mujeres y 250 hombres en acatamiento a la sentencia emitida por el TEPJF en el SUP-REC-1414/2021 y acumulados.

Entre las medidas y determinaciones emitidas por la autoridad electoral, destacan los siguientes criterios:

1. En el caso de las Diputaciones Federales, tres de las cinco listas de representación proporcional debían estar encabezadas por mujeres.
2. En las fórmulas en las que un hombre fue postulado como propietario, su suplente podía ser una mujer.
3. Los partidos políticos y coaliciones podrían postular un mayor número de mujeres que de hombres en las candidaturas de mayoría relativa o representación proporcional, al considerar que el número de mujeres siempre debería ser paritario.
4. Los partidos políticos y coaliciones, al solicitar la sustitución de alguna candidatura, podrían suplir una fórmula compuesta por hombres por una integrada por mujeres.
5. Se crearon bloques de menor, media o mayor competitividad y se establecieron porcentajes de postulación de mujeres en cada uno de ellos.

6. En el caso de las coaliciones parciales, si el número de fórmulas de candidaturas a Diputaciones no fuera par, la fórmula impar restante debía ser integrada por mujeres.

Por último, ha de destacarse el compromiso pendiente que tienen los partidos políticos, así como el Instituto, para erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género (VPG) que actualmente impide el ejercicio libre del voto pasivo. Aunque tengamos mucho por celebrar, aún tenemos mucho camino por recorrer.

La administración de los tiempos del Estado

A 13 años de la reforma político-electoral 2007-2008, que tuvo como punto de partida la regulación de los medios de comunicación en las elecciones, el PE 2020-2021, esta medida representó diversos retos en la administración de tiempos del Estado que realiza el INE.

La distribución de los 48 minutos correspondientes a cada elección se debió realizar diferenciando el ámbito local del federal y conforme a los periodos de coincidencia entre las distintas etapas del proceso electoral federal y las de los procesos electorales locales. Así, se aprobaron 35,665 pautas en un inicio, sin embargo, durante el transcurso del proceso electoral se presentaron 15,029 modificaciones en diversas entidades federativas por el registro o disolución de coaliciones, registro o pérdida de registro de partidos políticos y exclusión de partidos políticos por solicitud de estos, cuyo resultado fue un total de 50,694 pautas aprobadas (Instituto Nacional Electoral, 2021c).

Respecto del catálogo de señales pautadas por el INE, para esta elección se incluyeron 3,431 emisoras de radio y televisión: 2,060 estaciones de radio; y 1,371 de televisión, de las cuales, 804 son principales y 567 multiprogramadas. En comparación con el catálogo aprobado para la elección federal anterior, el número de medios aumentó 10%, es decir, en 313 señales.

Asimismo, se llevó a cabo el quinto monitoreo de programas de una elección federal ordenado por el INE y realizado por la Facultad de

Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; en total durante las campañas se monitorearon 2,737 señales. Para este ejercicio se contemplaron los registros de 493 noticiarios de radio y televisión, y de 10 programas de revista y espectáculo para el periodo de campañas.

A partir de la reforma en materia de vpg, la Ley General Partidos Políticos estableció la obligación de las fuerzas políticas de garantizar la no discriminación por razón de género en la programación y distribución de los tiempos en radio y televisión. Por lo anterior, se estableció que debían implementar que en los promocionales pautados, el tiempo de radio y televisión de las candidatas no podría ser menor a 40% del tiempo destinado por cada partido al total de candidaturas para dicho cargo.

Del análisis realizado, de los *spots* del periodo de campaña federal, todos los partidos cumplieron con la obligación de asignar al menos 40% del tiempo a la promoción de candidaturas femeninas, excepto el Partido Encuentro Solidario (PES), pues destinó 22.4% de sus espacios en radio y televisión del 4 de abril al 2 de junio del 2021 (Instituto Nacional Electoral, 2021d).

Asimismo, por primera ocasión se incluyó en el monitoreo el análisis de la variable vpg. De las 5,905 piezas de monitoreo valoradas en radio y en televisión, 123 presentaron estereotipos de género con 172 frases estereotipadas (Instituto Nacional Electoral, 2021d).

Es importante mencionar que este análisis de coberturas electorales únicamente contempló la elección federal, por ello, se hace imprescindible buscar mecanismos para que se lleven a cabo monitoreos, por lo menos, de las elecciones a Gubernaturas; y así poder analizar los resultados de esos ejercicios con los de elecciones federales.

El arbitraje de la contienda en la arena digital

Para salvaguardar la equidad de los procesos, la función electoral encomendada al INE incluye el despliegue de facultades para la contención inmediata de conductas inconstitucionales o ilegales, y que

operan a través de medidas cautelares dictadas en el procedimiento especial sancionador. Se trata de resoluciones dictadas tras un análisis preliminar de la conducta denunciada y de si esta configura, a primera vista, un ilícito sancionable en materia electoral, se ordena lo necesario para evitar que las consecuencias del acto continúen en el tiempo, o para prevenir inminentes daños futuros.

En el PE 2020-2021 fueron particularmente protagónicas las denuncias relacionadas con la comisión de VPG, así como las relacionadas con el incumplimiento a las obligaciones derivadas del artículo 134 constitucional (propaganda gubernamental).

En el primer caso, reiteradamente se denunciaron comentarios negativos en redes sociales sobre las candidatas, por el simple hecho de ser mujeres, sobre sus cuerpos, o que difundieron ideas machistas tales como que consiguieron la candidatura mediante favores sexuales (ACQYD-INE-113/2021), o contribuyen a su invisibilización mediante el señalamiento de ser meros instrumentos de un varón, que será quien de facto ejercerá el cargo.

Aunque la Comisión de Quejas y Denuncias (CQYD) concedió las medidas cautelares solicitadas en múltiples ocasiones, al ordenar tanto a Facebook como a Twitter bajar los comentarios, y estas se cumplieron, siempre existe el riesgo de que dichas empresas se nieguen a obedecer la determinación de una autoridad mexicana que no tiene jurisdicción en el extranjero donde ellas operan.

Por otro lado, por lo que hace a las denuncias por infracción al artículo 134 constitucional, son de destacarse diversas medidas cautelares solicitadas en contra de las expresiones pronunciadas por el Presidente de la república durante sus conferencias matutinas.

El tema generó un conflicto jurídico, el cual versó en si dichas expresiones constituían propaganda gubernamental prohibida por la Constitución, y en si el INE tenía facultades para dictar medidas respecto de las expresiones emitidas en el futuro. Al margen de los actores involucrados, el caso fue muy relevante por la amplia difusión que tiene el nuevo modelo de comunicación de la Presidencia de la República a través de las conferencias mañaneras, precisamente por

el uso de redes sociales, y, en consecuencia, tener la potencialidad de impactar de mayor manera a la equidad en la contienda.

Hoy esas herramientas tienen el alcance suficiente para plantear una reformulación del modelo de comunicación política a efecto de contener mejor los ilícitos cometidos en la arena digital: difusión (y comercialización) de propaganda prohibida y publicación de comentarios violentos, e incluso explorar el diseño de medidas que instituyan a redes e *influencers* como nuevos sujetos obligados, para ejecutar los mandamientos de la autoridad. En conclusión, es vital seguir cuidando la equidad, hoy más que nunca, en la arena digital.

Equidad en la competencia electoral: la fiscalización de los recursos

Por primera vez, concurrieron en un mismo periodo la votación de Diputaciones Federales, con la renovación de 15 Gubernaturas y elecciones locales en las 32 entidades. En materia de fiscalización significó que el INE revisara, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), más de 7,000 informes de precampaña y 29,612 de campañas; además de tramitar y resolver un total 814 procedimientos en materia de fiscalización, 70 relacionadas con precampañas y 744 con campañas.

En el periodo de precampaña, sin duda, los asuntos más relevantes fueron los de aquellos aspirantes que no presentaron informe de gastos de precampaña, a pesar de que la UTF, al realizar sus labores de monitoreo de vía pública y redes sociales, sí detectó propaganda que, por su naturaleza, debía ser considerada como un gasto objeto de reporte.

Para este supuesto, la LGIPE marca una consecuencia jurídica directa al establecer que si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos no podrá ser registrado como candidato. Si bien, la Sala Superior interpretó esta disposición y concluyó que esta pena no debía aplicarse automáticamente, sino que el INE debía considerar que la sanción admitía una graduación, de acuerdo con las circunstancias objetivas, subjetivas y de la gravedad de la

falta; finalmente, confirmó la proporcionalidad de la sanción de pérdida del derecho a ser registrados (SUP-RAP-108/2021).

Durante las campañas, como generalmente ocurre, las quejas y el debate giró en torno al no reporte de operaciones y al exceso de gastos. Los resultados de la fiscalización arrojaron diversos rebases, la mayoría de ellos en elecciones locales en que los topes de campaña fijados eran muy bajos. No obstante, ninguno fue suficiente para declarar la nulidad de una elección, ya sea porque no se actualizó la determinancia, o bien porque no se demostró que la falta fuera grave y dolosa (SUP-REC-1962/2021 y SUP-REC-1981/2021).

La elección en Nuevo León se destacó del resto por el caso de Samuel García, candidato a Gobernador por Movimiento Ciudadano, relacionado con el apoyo que recibió en las redes sociales de su esposa, una reconocida *influencer* en la entidad. Se discutió si las publicaciones que ella realizaba diariamente a favor del candidato debían ser consideradas como una aportación en especie prohibida que no fue reportada, dada su actividad profesional por medio de sus cuentas de redes sociales. La Sala Superior determinó que las publicaciones de la *influencer* no representaron una ventaja indebida, ya que no se desvirtuó la espontaneidad en el ejercicio de su libertad de expresión y no se tomó en cuenta su relación afectiva con el candidato ganador (SUP-RAP-180/2021).

Los casos brevemente comentados, por su complejidad y novedad, generaron amplios debates en el interior de los órganos electorales, así como gran interés en la opinión pública. Como aprendizaje de la experiencia narrada, podemos desprender algunas tareas pendientes:

1. El caso de la publicidad en redes sociales implica un nuevo reto como autoridad fiscalizadora, para lo cual deberá hacerse el análisis para reglamentar las campañas en estas plataformas de internet, sin que se inhíba o restrinja injustificadamente la libre circulación de las ideas dentro de lo que podemos llamar: la nueva plaza pública.
2. En la esfera legislativa se observa la necesidad de armonizar el catálogo de sanciones que permita imponer penas proporcio-

nales en cada falta concreta; valorar la pertinencia de homologar los criterios para el establecimiento de topes de campaña; y revisar si las normas que rigen la nulidad de elecciones por el rebase a estos efectivamente cumplen con el objetivo de impedir que el derroche de dinero determine el resultado de la contienda.

Participación ciudadana y resultados electorales

A partir de la reforma electoral del año 2014, cada proceso electoral federal se escucha en voz de expertos y analistas electorales que el INE organiza la «elección más grande de la historia». Efectivamente, las elecciones masivas que vivimos son resultado de la nacionalización del sistema electoral en México producto de la reforma electoral del año 2014, en la cual se apostó por homologar las fechas de las jornadas electorales locales a la jornada federal. Esta medida, aunada al constante crecimiento del Listado Nominal, tiene un efecto observable cuando se habla de cuántos y cuántas mexicanas acudieron a las urnas.

Además de las 300 Diputaciones federales, se eligieron 19,915 cargos locales, entre los que se destacan 15 Gubernaturas, 30 congresos locales y 1,923 Presidencias Municipales.

En 2021 la participación ciudadana alcanzó 52.66%, es decir, se registraron 49,151,320 votos emitidos de una Lista Nominal de 93,328,771 personas, lo anterior respecto de las actas consignadas en el sistema de cómputos del INE (Instituto Nacional Electoral, 2021a). Esta participación puede considerarse alta para una elección intermedia. En comparación a la elección intermedia anterior de 2015, la participación creció 4.95%, y en comparación con la elección intermedia de 2009, la participación aumentó 8.6% (Instituto Nacional Electoral, 2015).

Por su parte, respecto de 2018 el porcentaje de participación disminuyó 10.76% ya que en ese año el índice fue de 63.42% (Instituto Nacional Electoral, 2018). Esto nos muestra que la nacionalización y la estrategia de empatar elecciones locales y federales avanza de forma positiva.

Respecto de las características sociodemográficas sobre quiénes acudieron a votar en la reciente elección, la Plataforma para el Análisis y la Participación de Censos Censales de Participación Ciudadana 2009-2021 del INE arroja datos interesantes. Por ejemplo, señala que las mujeres votan más que los hombres, situación que ha sido una constante a partir de la elección presidencial del año 2012. En el proceso electoral de 2021 votó 56% respecto del 100% de las mujeres incluidas en la Lista Nominal, mientras que los hombres lo hicieron en 48%. Otro dato importante es cómo se distribuyó la participación según grupos etarios, donde el mayor porcentaje se ubicó en el grupo adulta plena con 28% (46 a 58 años), seguida de adulta mayor con 22% (61 a 99 años), adulta 19% (36 a 44 años) y adulta joven 18% (26 a 34 años) (Instituto Nacional Electoral, 2021e). Esta información nos señala que, al menos en la elección que recientemente culminó, fueron las mujeres de entre 46 y 58 años, el grupo poblacional que acudió con más intensidad a sufragar.

Ahora bien, sobre los resultados electorales, los 300 consejos distritales del INE computaron 163,666 actas que consignan los resultados de las votaciones en las casillas; sin embargo, se dejaron de consignar 293 actas. Esto se debió porque no se lograron instalar 32 casillas por diversas causas y porque 261 actas se extraviaron durante la Jornada Electoral. Estas cifras pueden ser consideradas elevadas para los estándares de las elecciones pasadas y deben ser analizadas para encontrar y prevenir las causas.

Por su parte, el porcentaje de paquetes recontados llegó 60.11%, lo que representó un total de 98,383 casillas. Dicho porcentaje disminuyó respecto de 2018, toda vez que en aquella elección se recontó 77.49% de los paquetes electorales. Al revisar la elección de 2009, cuando ocurrió el primer ejercicio con recuentos amplios, tenemos que se efectuó el recuento de 30.63% de las casillas. Este dato comparado demuestra que lejos de disminuir, las fuerzas políticas han adoptado este mecanismo como parte de su estrategia de defensa del voto y que esta medida es fundamental para la legitimación de los comicios en general, pero fundamentalmente en los que territorialmente se vincula el candidato al distrito.

Conclusiones. Retos y propuestas de mejora

La materia electoral tanto en México como en la región tiende a ser revisada después de cada elección, y habitualmente se acompaña de reformas legales o constitucionales. En nuestro caso, las principales reformas se han venido gestando a lo largo de las últimas cinco décadas: 1977 con la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE); 1990 y 1993 con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Federal Electoral respectivamente; 1996 cuando se dota de autonomía al IFE; 2007 con la creación de un nuevo modelo de comunicación política y cómputos con recuentos amplios; y la más reciente en 2014 con la nacionalización del sistema electoral. Como parte de esta constante revisión de normas, hago una breve recapitulación de los temas que deben ser puestos a revisión:

- A partir de los sucesos de la elección pasada se vuelve más pertinente regular la cancelación de casillas antes de la jornada — por causas de fuerza mayor—, de tal forma que se garantice el derecho al voto a la totalidad de la ciudadanía afectada.
- Asimismo, como resultado de lo observado en 2021, particularmente en Nayarit, es una obligación reflexionar en torno a que las entidades y la federación deben encontrar en el futuro los mejores mecanismos financieros y legales para garantizar los recursos presupuestales de los OPLE.
- Respecto de la fiscalización, se observan diversas zonas que requieren ser atendidas, por ejemplo, la necesidad de mejorar los criterios para contabilizar, con mayor meticulosidad, los hallazgos dentro de los procedimientos de queja en materia de fiscalización. Asimismo, es necesario realizar un análisis para reglamentar las campañas en internet a propósito de los nuevos fenómenos que se dan fuera de los marcos legales vigentes. Finalmente, observamos pertinente una armonización del catálogo de sanciones para imponer penas proporcionales en cada falta concreta, así como la homologación de criterios para el

establecimiento de topes de campaña en las entidades del país para cargos similares como el de Gobernador.

- Respecto de las candidaturas, resulta necesario consolidar las diversas medidas afirmativas que se impulsaron por primera vez en la elección de 2021, como las de género, población indígena, diversidad sexual, personas afroamericanas, personas con discapacidad, así como migrantes y residentes en el extranjero.
- De igual forma y con mayor fuerza, se deben revisar, para su consolidación, las medidas tomadas para combatir la VPG en los diversos rubros en que fue regulada por el Instituto en 2020 y 2021, tanto en candidaturas en las campañas como en los procedimientos de queja.
- Es necesario contar también con una norma secundaria que guíe la elección consecutiva o reelección legislativa. Fue a través de acuerdos del Consejo General como se generaron las directrices para abordar, también por primera vez, la reelección legislativa desde su incorporación en la Constitución en la reforma electoral de 2014.
- Por último, y como ya se mencionó, es necesario plantear una reformulación del modelo de comunicación política para tutelar la equidad en la era digital, con el propósito de mejorar la identificación y clasificación de probables violaciones cometidas en esta arena, como lo son la difusión y comercialización de propaganda prohibida.

En suma, la necesidad de revisar la norma electoral vigente debe existir para mejorar la equidad en las contiendas por el poder político en nuestra nación, pero resulta más relevante, realizarla en el marco de la autocritica y la comprensión de los fenómenos electorales emergentes en cada proceso electoral.

Referencias

- Acuerdo ACQYD-INE-113/2021. Solicitante: Rocío Adilene Pino Pino. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral. Recuperado el 30 de noviembre de 2021 de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/120429/ACQYD-INE-113-2021-PES-189-21.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (2021a). Numeralia de Procesos Electorales 2020-2021. Recuperado de <https://www.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2021/>
- (2021b). Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, Informe de seguimiento sobre las consultas y solicitudes formuladas por los OPL al Instituto (17 de septiembre de 2021).
- (2021c). Informe sobre la Administración de los tiempos del Estado en Radio y Televisión PEF 2020-2021 (septiembre 2021). Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126110/CGex202111-30-ip-5.pdf>
- (2021d). Informe sobre el monitoreo de noticieros y la difusión de sus resultados durante el periodo de campañas PEF 2021 (30 de junio de 2021). Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/121225/CGor202106-30-ip-24.pdf>
- (2021e). Plataforma para el análisis y la participación de Conteos Censales de Participación Ciudadana 2009-2021. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126164/cceyec-plataforma-conteos-Censales-2009-2021.pdf>
- (2018). Cómputos distritales (8 de julio de 2018). Recuperado de <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>
- (2015). Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2014-2015. Atlas de Resultados de las Elecciones Federales 1991-2015. Recuperado de <http://siceef.ine.mx/atlas.html?p%C3%A1gina=1#siceen>

SUP-RAP-108/2021, SUPRAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021, SUP-JDC-650/2021 y SUP-JDC-751/2021, acumulados. Recurrentes: Partido de la Revolución Democrática, Morena, J. Félix Salgado Macedonio y Adela Román Ocampo. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Recuperado el 30 de noviembre de 2021 de https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0108-2021.pdf

SUP-REC-1962/2021 y SUP-REC-1973/2021 acumulado. Recurrente: Olga Rosas Parra. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en Ciudad de México. Recuperado el 30 de noviembre de 2021 de https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1962-2021.pdf

SUP-REC-1981/2021 y acumulados. Recurrentes: Raúl Pineda Raygoza, Morena y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en Ciudad de México. Recuperado el 30 de noviembre de 2021 de https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1981-2021.pdf

SUP-RAP-180/2021, SUP-RAP-235/2021, SUP-RAP-317/2021; SUP-RAP-399/2021; SUP-JDC-1129/2021, y SUP-JDC-1132/2021, acumulados. Recurrentes: Partido Verde Ecologista de México, Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Samuel Alejandro García Sepúlveda y Mariana Rodríguez Cantú. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Recuperado el 30 de noviembre de 2021 de https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0180-2021.pdf

PROCESO ELECTORAL 2020-2021: UN ANTES Y UN DESPUÉS

*Norma Irene De la Cruz Magaña*¹

🐦 @NormalDeLaCruz

Reflexionar sobre el año 2020 supone pensar en *un antes y un después* de la pandemia de COVID-19, la cual todavía nos tiene en situación de emergencia, sacude al mundo entero al poner a prueba a todos los gobiernos; impacta en el funcionamiento de las instituciones, afecta la economía global, transforma las relaciones, normaliza el trabajo virtual y, mientras algunas personas nos quedamos en casa, otras continúan haciendo funcionar los servicios a todos los niveles.

En nuestro país también tenemos un antes y un después en lo electoral con el proceso del 2020-2021 en un contexto de emergencia sanitaria, el primero en aplicar las reformas legislativas en materia de paridad de género (6 de junio de 2019), violencia política contra las mujeres en razón de género (13 de abril de 2020); un antes y un después con el voto electrónico por internet para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. Durante el proceso se dieron algunos «antes y después». Por ejemplo, el después de las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), las cuales se reflejaron en acciones afirmativas en las que se fijaron cuotas para grupos de población en situación de vulnerabilidad² (Acuerdo INE/CG18/2021).

1 Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral.

2 Personas indígenas, con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual, migrantes y residentes en el extranjero.

Elecciones en pandemia

La pandemia en México ha tenido características propias no solo las relacionadas al COVID-19. Con la elección más grande de su historia en puerta: una elección intermedia federal, 30 procesos concurrentes en total 21,368 cargos a elegir, en una sola Jornada Electoral.

En un solo día la ciudadanía ejerció su voto para elegir a 500 diputaciones federales, 15 Gubernaturas, 30 congresos locales, más de 1,900 Ayuntamientos y, poco más de 600 juntas municipales, en casi 162,000 casillas, con más de un millón de personas, con un sólido compromiso para recibir y contar los votos de su vecindario, fungieron como funcionarias de Mesas Directivas de Casillas para organizar la logística y llevar a cabo la operación participaron alrededor de 50,000 Supervisoras, Supervisores, Capacitadoras y Capacitadores Asistentes Electorales, quienes trabajaron por semanas antes y después del proceso. Esta elección también ha sido una de las más observadas, se acreditaron 19,236 observadores electorales nacionales y visitantes extranjeros.

A partir del trabajo conjunto con especialistas en el tema, con autoridades de salud y del Instituto Nacional Electoral (INE), se elaboraron 12 protocolos de atención sanitaria y protección de salud para cada una de las etapas de organización del proceso, los cuales redujeron y mitigaron los riesgos de contagio. En cada una de las casi 162,000 casillas se aplicaron 75 medidas de protección para mitigar los riesgos de infección de las personas que acudieron a las urnas. Las medidas y la respuesta tan positiva de todas las personas para seguir los protocolos permitieron lograr una participación ciudadana de 53%, una de las más altas en una elección intermedia, sin convertirse en foco de infección y sin incrementar los contagios por COVID-19.

Paridad, sin violencia

En nuestro país también podemos hablar de un antes y un después en lo referente a reconocer como un problema público la prevención y atención de la violencia contra las mujeres. El después fue la promul-

gación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en 2007.

Las reformas a nueve artículos constitucionales del 6 de junio de 2019 en materia de paridad en todo, así como las reformas legislativas del 13 de abril de 2020 a diversos ordenamientos legales en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género (VPMG) (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia), proporcionan una definición que debe ser acatada por todas las instituciones del Estado; también incorporan responsabilidades en materia de prevención, atención, sanción y erradicación para las autoridades, y así sentar las bases para el diseño e instrumentación de procesos, estrategias y acciones tendientes a garantizar el acceso de las mujeres al espacio político libre de violencia.

El INE, en cumplimiento a las obligaciones y responsabilidades propias de su encargo, probó mecanismos y acciones con el fin de prevenir, atender y sancionar este tipo de violencia entre los cuales destacan: la actualización del Reglamento de Quejas y Denuncias en materia de Violencia Política en contra de las Mujeres en razón de Género (Acuerdo INE/CG252/2020); los Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género (Acuerdo INE/CG517/2020); el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra la Mujer (Acuerdo INE/CG269/2020); la Metodología para el monitoreo de noticieros en radio y televisión con perspectiva de género; Criterios generales para garantizar el principio de paridad en gubernaturas; Mecanismo de revisión del formato «3 de 3 contra la violencia»; así como la Guía para presentar quejas y denuncias por VPMG.

Dentro de esos lineamientos para que los partidos políticos nacionales (PPN) y, en su caso, los partidos políticos locales prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la VPMG, es fundamental señalar la inclusión de los capítulos IV y VIII. El capítulo IV habla de la prevención y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género, además de que el artículo 14, inciso XIV, precisa

que deberán garantizar el financiamiento y, se establece que no podrá otorgarse a las mujeres menos de 40% del financiamiento público y acceso a tiempos en radio y televisión en periodo electoral con el que cuente cada partido, o coalición, para las actividades de campaña.

Por su parte, el capítulo VIII habla del formato «3 de 3 contra la violencia», el cual establece solicitar a las y los aspirantes a una candidatura firmar un formato, de buena fe y bajo protesta de decir verdad, de no encontrarse en ninguno de los tres supuestos (formato aprobado en el Acuerdo INE/CG691/2020). Estos instrumentos plantean una oportunidad para que los partidos políticos adecuen sus documentos básicos, procedimientos y demás normativa interna, a fin de generar una cultura política de cero tolerancia ante cualquier expresión de violencia de género en su vida interna, como un requisito básico de congruencia democrática y respeto al ejercicio de los derechos y la participación política de las mujeres.

La presentación de la medida «3 de 3 contra la violencia» se establece como un requisito para el registro de candidaturas a Diputaciones (Acuerdo INE/CG572/2020) que presenten los PPN por ambos principios. La revisión de los formatos se realizó de forma muestral: 1,777 personas, de estas 822 (70%) eran hombres y 355 (30%) mujeres. Lo que arrojó tres personas candidatas con antecedentes de violencia política contra las mujeres en razón de género; aquí encontramos otro antes y un después. Frente al hallazgo, el Consejo General del INE resolvió cancelar las candidaturas; luego, la Sala Superior del TEPJF revocó el acuerdo del INE con el argumento de que la autoridad administrativa electoral carecía de facultades para determinar la pérdida de la presunción de contar con un modo honesto de vivir y, en consecuencia, estableciera la cancelación de la respectiva candidatura. Una de las lecciones que nos deja el proceso electoral sobre la medida «3 de 3 contra la violencia» es realizar varios ajustes de fondo para que la medida cumpla con su objetivo.

Conforme los lineamientos, los PPN y, en su caso los partidos políticos locales, deben destinar 40% del financiamiento público a sus candidatas para actividades de campaña. Sin embargo, esto no ocurrió así en las elecciones de 2021 debido a que 91 candidatas fueron afec-

tadas al asignarles un porcentaje menor del que les correspondía: 22 contendieron a Diputaciones Locales y 69 a Presidencias Municipales (Instituto Nacional Electoral, 2021b).

En ese mismo sentido, los partidos políticos también debían destinar al menos 40% de la pauta en radio y televisión en el periodo del 4 de abril al 2 de junio de 2021 a la promoción de candidaturas femeninas. Los reportes nos dicen que hubo una antes y un después, en este caso fue la sanción de un partido político que solo destinó 22.4% de sus espacios en radio y tv en la difusión a favor de las candidatas mujeres. Esa sentencia declara que el incumplimiento de 40%, mínimo de esa obligación, actualiza la infracción de VPMG.³

Paridad, ¿en todo?

Aunque la lucha por la ciudadanía plena de las mujeres data de hace mucho tiempo, la democracia paritaria marca un hito con la reforma constitucional de 2019, la cual establece la «paridad de género» en todos los cargos de elección popular, nombramientos del Poder Ejecutivo federal, en órganos jurisdiccionales, y la definición de procedimientos para su cumplimiento a lo largo y ancho de nuestro país.

Esta reforma tiene gran relevancia no solo en términos históricos, sino por las posibilidades político-prácticas que desencadenó. Sin embargo, una cuestión es el mandato constitucional y otra lograr que se aplique de manera transversal. En las elecciones a Gubernatura, se debatió si la paridad se aplica a cargos uninominales. Aquí también hay un antes y un después, un acuerdo del Consejo General del INE establecía que al menos siete mujeres debían ser postuladas (Acuerdo INE/CG569/2020). Sin embargo, la sentencia SUP-RAP-116/2020 y acumulados emitida por la Sala Superior del TEPJF revocó el acuerdo mencionado, pero finalmente, en él se vinculó a todos los partidos políticos a postular a siete mujeres como candidatas en las 15 Guberna-

3 3 de diciembre de 2021, Sala Superior del TEPJF, SUP-REP-456/2021.

turas que tendrían que ser renovadas. Ya sabemos el resultado y hoy tenemos siete mujeres encabezando gobiernos estatales.

¿Más mujeres, más violencia?

El carácter histórico, estructural, multidimensional e incluso simbólico enraizado en la cultura política de las violencias que afectan a las mujeres también se manifiesta en el espacio público, el cual distingue la modalidad de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Este tipo de violencia es un problema que atenta contra la dignidad de las mujeres, pero también contra la democracia. La VPMG limita, anula o menoscaba los derechos políticos y electorales de las mujeres por su condición de género.

El incremento de la participación política de las mujeres no debería reflejar mayor VPMG; sin embargo, la realidad nos grita que las manifestaciones de estas conductas asociadas a este tipo de violencia se vuelven recurrentes y latentes en las candidaturas de las mujeres. El Informe Final de la Red de Candidatas Locales de 2017-2018, elaborado antes de las reformas de VPMG, reportó casos en diferentes entidades, y circunscripciones, en donde las candidatas fueron víctimas de violencia verbal y psicológica vía redes sociales, e incluso de agresiones físicas. En el Informe Final del 2021⁴ se visibilizan un total de 448 casos de VPMG contra precandidatas o candidatas, dicho estudio nos indica que el principal tipo de violencia política contra las mujeres en razón de género es la violencia digital;⁵ en segundo lugar, las calumnias y la difamación; y, en tercero, la presión para renunciar al cargo y la obstaculización de los derechos político-electorales por parte de los funcionarios superiores.

4 Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales, A. C., Red Nacional de Candidatas a un cargo de elección popular en el ámbito estatal para dar seguimiento a los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género en el proceso electoral 2020-2021. Informe Final.

5 El 1 de junio de 2021, se reforma la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con lo que se incorpora el Capítulo IV ter de la violencia digital y mediática.

Durante este proceso electoral del 14 de abril de 2020 al 9 de noviembre de 2021, en el INE se recibieron 162 quejas, denuncias o vistas, de las cuales se registraron 50 procedimientos especiales sancionadores; en 109 quejas se determinó la incompetencia respecto a denuncias o vistas, al remitir la queja o denuncia a la autoridad que se consideró competente, ya que se trataban de aspectos de la vida interna de los partidos políticos, actos que tenían incidencia local o cuyo impacto afectaba directamente los procesos electorales locales, así como actos discriminatorios que no tenían incidencia político-electoral (Instituto Nacional Electoral, 2021a). En las quejas y denuncias predomina la violencia psicológica y simbólica, la cual se manifiesta a través de ataques en redes sociales o páginas de internet públicas (agresiones discriminatorias, misóginas y denostativas). Cabe destacar que la mayoría de las víctimas fueron candidatas a Diputaciones Federales y Presidencias Municipales; por el lado de las personas denunciadas, fueron principalmente ciudadanos de sexo masculino, así como candidatos (Diputación Federal).

En el Registro Nacional de Personas Sancionadas se encuentran 169 registros y 150 personas sancionadas, de las cuales 125 fueron hombres y 25 mujeres: un hombre reincidente en nueve ocasiones. Solo en 12 casos se analizó el modo honesto de vivir; en seis se estableció su pérdida en tanto estén en el Registro. Los estados con mayor número de registros fueron Oaxaca con 41, Veracruz con 27 y Baja California con 14. Existen seis inscripciones en el Registro Histórico que cumplieron con la temporalidad (INE, 2021c).

Estos datos nos confirman que queda mucho por hacer para desnaturalizar la idea de que la violencia política contra las mujeres en razón de género «es un costo a pagar» para participar en la vida pública.

Las acciones afirmativas

Este proceso electoral también tiene un antes y un después en lo que se refiere a las acciones afirmativas (medidas especiales razonables, proporcionales, objetivas y de carácter temporal, que buscan revertir

escenarios de desigualdad histórica, de determinadas personas o grupos sociales y su objetivo es acelerar el logro de la igualdad sustantiva), ya que el 18 noviembre de 2020 el Consejo General del INE aprobó acciones afirmativas (AA) para personas indígenas; luego se sumaron las AA para personas con discapacidad el 29 de diciembre de 2020; después las de personas de la diversidad sexual y personas afromexicanas, el 15 de enero 2021; y, finalmente, las AA para personas migrantes y residentes en el extranjero aprobadas el 4 de marzo de 2021.

El INE aprobó cuotas para los grupos anteriormente mencionados de población en situación de vulnerabilidad (Acuerdo INE/CG18/2021; INE, 2021b). Estas acciones afirmativas fueron establecidas como un piso mínimo. Los partidos políticos debieron respetar el principio de paridad de género y aplicar el criterio de transversalidad en todas las candidaturas; podían incluir hasta tres personas identificadas como no binarias (en el sistema binario de género), determinaron que la fórmula debía ser integrada por dos personas del mismo grupo, al considerar que, si una persona forma parte de más de un grupo en vulnerabilidad, se le colocará solo dentro de una fórmula.

Para la inclusión de personas indígenas, el INE estableció que los PPN postularan candidaturas a Diputaciones Federales de 30 fórmulas, 21 de mayoría relativa y nueve por representación proporcional, integrada por una persona propietaria y una suplente, quienes pertenecieran y representaran a las comunidades indígenas. En el proceso electoral federal 2017-2018 los PPN debieron postular a personas indígenas en 12 de los 28 distritos electorales con 40% o más de población indígena. La Sala Superior del TEPJF, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-726/2017 y acumulados, amplió las AA a 13 distritos con población indígena mayor a 60%. También fueron registradas 61 candidaturas de personas con discapacidad por nueve PPN.

El mosaico cultural, étnico y lingüístico que hay en nuestro país del que forman parte los pueblos indígenas debe reflejarse en cada uno de todos los niveles de representación y de toma de decisión. La presencia de personas indígenas debe representar por lo menos las cifras del censo de población 2020, el cual nos indica el aumento en el número de personas que se autoadscriben como indígenas, y también un in-

crecimiento de la población que habla alguna lengua indígena, el cual alcanza 6.2% (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020). A nivel estatal son 21 entidades que cuentan con las AA para la inclusión de poblaciones indígenas.

Si bien las medidas de inclusión de las personas con discapacidad han dado pequeños pasos, durante este proceso electoral los PPN debieron postular ocho fórmulas (seis de mayoría y dos de representación proporcional). En octubre de 2010, los PPN establecieron un Acuerdo Nacional por los Derechos Políticos de las Personas con Discapacidad. Por su lado, el INE aprobó el Protocolo para la inclusión de las personas con discapacidad como funcionaria/os de Mesa Directiva de Casilla, así como los modelos y producción de materiales: boleta y documentación electoral para personas con discapacidad.

Por primera vez, se introducen las AA para personas afromexicanas, para contar con por lo menos cuatro candidaturas (tres de mayoría relativa y una de representación proporcional). El reconocimiento como persona afromexicana o afrodescendiente es relativamente nuevo. Como categoría se utilizó por primera vez en la Encuesta intercensal 2015, con una pregunta a la población sobre la autoidentificación de la población afromexicana en México. Sin embargo, fue hasta agosto de 2019, con la reforma al artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas; ya en 2020, el censo reportó que 2% de la población total en México se autoreconoce afromexicana o afrodescendiente.

En cuanto a las personas de la diversidad sexual, cada PPN registró al menos tres candidaturas (dos de mayoría relativa y una de representación proporcional). A nivel local, 21 entidades aprobaron cuotas obligatorias para que los partidos políticos postularan candidaturas de personas que pertenecen a la comunidad LGBTTTI (lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersexuales). Para lograr revertir las condiciones de discriminación histórica que ha vivido esta comunidad, se requiere de una visión transversal de inclusión. En ese sentido, el INE también realiza acciones en beneficio de la comunidad LGBTTTI; entre ellas, la puesta en marcha del protocolo para permitir a las personas trans votar en igualdad de condiciones y

sin discriminación; brindar la opción de elegir el género que aparecerá o no en la credencial para votar con fotografía; e implementación del protocolo para garantizar el derecho a la no discriminación por identidad y expresión de género de las personas que laboran en el Instituto.

El voto en el extranjero

México se incorporó a la lista de los países que reconoce el derecho de su ciudadanía a participar en elecciones sin importar su lugar de residencia. Al principio solo había la posibilidad de ejercer el voto de forma postal y nada más se podía votar en elecciones presidenciales. A partir de la reforma de 2014, se establece la posibilidad de ejercer el voto de forma electrónica; se ampliaron los cargos de elección por los que se podía votar, ya que se incorporaron las Senadurías y las Gubernaturas en aquellas entidades en que su legislación contemplara esta opción; se posibilitó la credencialización en el extranjero, además, se facultó al INE para emitir los lineamientos que deberán observar los Organismos Públicos Locales (OPLE) para garantizar el voto desde el extranjero; y también se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Este es otro momento que marca un antes y un después en las elecciones del proceso electoral 2020-2021, debido a que por primera vez se utilizó el Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI), al ampliarlo a dos las modalidades de voto: postal y electrónico. En este proceso las diversas áreas del INE y de los 11 OPLE de Baja California Sur, Ciudad de México, Chihuahua, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas trabajaron coordinadamente y en conjunto con el fin de que las y los mexicanos residentes en el extranjero, originarios de esas entidades federativas, ejercieran su derecho al voto por las vías postal y electrónica por internet.

En este proceso electoral la Lista Nominal Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) quedó integrada por un total de 32,305 personas, de ellas 67% decidieron ejercer el voto de forma electrónica por

internet y 33% optó por la vía postal. Al final de la elección, 52.45% de las personas que solicitaron su registro para sufragar por vía postal ejerció su derecho. Mientras que la participación de las personas que eligieron votar a través del SIVEI alcanzó 57.71%. Estos datos nos dicen que el interés de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, en los asuntos políticos del país logró un avance importante, y si bien es cierto que se contó con casi 56% de participación de los registros en la LNERE, es necesario continuar explorando acciones que flexibilicen los procesos, contribuyan a incentivar la participación electoral y la emisión de su sufragio a distancia. A pesar de los alentadores resultados de los pasados procesos, se debe destacar y analizar la enorme diferencia entre el número de personas que tramitan, obtienen su credencial para votar, solicitan su registro en la LNERE y quienes finalmente ejercen su voto.

En este proceso electoral por primera vez se implementó una acción afirmativa a favor de las y los mexicanos residentes en el extranjero; sin embargo, la ley vigente solo considera el voto para Presidencia y Senadurías, no así para Diputaciones. Este hecho representa uno de los aspectos que se debe abordar a nivel legislativo a corto plazo con el fin de que la ciudadanía residente en el extranjero pueda votar a sus representantes en la Cámara de Diputados y por supuesto la armonización de las leyes estatales para reconocer el derecho de voto desde el extranjero de su ciudadanía.

En las pasadas elecciones, alrededor de 30% de la Lista Nominal nacional fueron jóvenes entre 18 y 29 años. Resulta esencial que las juventudes no pierdan las expectativas en la democracia, y que vean en ella el método más efectivo para lograr los cambios en la sociedad con el propósito que ejerzan y vivan una ciudadanía plena.

También es necesario seguir analizando mecanismos, estrategias y acciones a través de los medios tradicionales y plataformas digitales, con el fin de informar al mayor número de ciudadanos y potenciar su participación electoral desde cualquier parte del mundo; resulta fundamental realizar estrategias de promoción y comunicación como actividades de carácter permanente.

Conclusiones

El reciente proceso electoral sí marca un antes y un después en términos de la organización de elecciones en pandemia, en la atención a la violencia política contra las mujeres en razón de género que llevó al INE a reformar sus normas internas, así como en la aprobación de una serie de acuerdos y lineamientos orientados a prevenir y atender de forma efectiva situaciones de violencia política contra las mujeres.

La aplicación de estos y otros mecanismos normativos en el proceso electoral reciente trajo consigo múltiples desafíos que es importante ahora analizar para su cabal comprensión, así como potenciar los alcances y resultados de las medidas identificadas como buenas prácticas en próximos procesos electorales, ya que se requiere de seguimiento, análisis, reflexión y fortalecimiento a fin de potenciar los avances logrados.

Muchos de los mecanismos requieren reflexionarse y fortalecerse ante la ausencia de registros o de información actualizada, como es el caso de la medida «3 de 3 contra la violencia».

Estos datos nos ayudan a identificar áreas de oportunidad, basadas en evidencia práctica, a fin de lograr garantizar y preservar el sentido, viabilidad y utilidad efectiva del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, a favor del avance de las mujeres en la participación política y del fortalecimiento de nuestra democracia, en beneficio del país.

La violencia política contra las mujeres es una problemática que atenta contra la calidad de la democracia porque desincentiva e inhibe la participación, ingreso, permanencia y toma de decisiones de las mujeres en la esfera político-electoral, impide el cabal ejercicio de la igualdad sustantiva, y constituye uno de los principales obstáculos, quizá el principal, para garantizar una democracia paritaria, en el ejercicio del poder público en el país.

Los lineamientos para los PPN plantean una oportunidad para adecuar sus documentos básicos, procedimientos y demás normativa interna, a fin de generar una cultura política de cero tolerancia a cual-

quier expresión de violencia de género al interior de sus filas, como un requisito básico de congruencia democrática y respeto al ejercicio de los derechos y la participación política de las mujeres.

También es necesario realizar un análisis de resultados de las acciones afirmativas, encontrar respuestas al dilema sobre autoadscripción o adscripción calificada de candidaturas y, por supuesto, fortalecer el marco normativo para promover derechos de grupos en vulnerabilidad y que las AA tengan el efecto de incrementar su participación en los espacios de toma de decisiones y de representación.

Referencias

- Acuerdo INE/CG18/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdo INE/CG572/2020. México, 15 de enero de 2021. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>
- Acuerdo INE/CG252/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Reglamento de quejas y denuncias en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género y se reforman y adicionan diversas disposiciones del reglamento interior del Instituto Nacional Electoral. México, 31 de agosto de 2020. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/114501/CG2ex202008-31-ap-2.pdf>
- Acuerdo INE/CG517/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género. México, 28 de octubre de 2020. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115101/CGor202010-28-ap-9-Gaceta.pdf>
- Acuerdo INE/CG269/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los Lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del registro nacional de personas sancionadas en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Po-

der Judicial de la Federación en el expediente SUP-REC-91/2020 y acumulado. México, 4 de septiembre de 2020. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114523/CGex202009-04-ap-10.pdf>

Acuerdo INE/CG691/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los modelos de formatos «3 de 3 contra la violencia» a efecto de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género. *Diario Oficial de la Federación*, del 31 de diciembre de 2020. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609300&fecha=31/12/2020

Acuerdo INE/CG572/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los Criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021. México, 18 de noviembre de 2020. Recuperado de: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf>

Acuerdo INE/CG569/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se da respuesta a la consulta formulada por Selen Lucía Vázquez Alatorre, ciudadana y aspirante a la candidatura de la gubernatura del estado de Michoacán por Morena, así como a las organizaciones «Equilibra, centro para la justicia constitucional» y «Litiga, organización de litigio estratégico de derechos humanos», relacionada con la emisión de criterios generales que garanticen el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a las gubernaturas en los procesos electorales locales 2020-2021, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JDC-2729-2020. México, 6 de noviembre de 2020. Recuperado de: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115152/CG2ex202011-06-ap-1.pdf>

Asociación Mexicana de Consejeras Electorales (2021). Informe Final de Candidatas Proceso 2021. Asociación Mexicana de Consejeras

Electorales. Recuperado de https://da57a426-3556-46de-ad4d-f1adbd940c0d.filesusr.com/ugd/b9d65a_4b92ea35a88b429ba0a-2d18a80d9abf9.pdf

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. *Diario Oficial de la Federación*, del 18 de marzo de 2021. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613845&fecha=18/03/2021

Instituto Nacional Electoral (2021a). Informe que presenta el Secretario del Consejo en cumplimiento al artículo 47 del Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (VPRG). Recuperado de <https://repositorio-documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124746/CGor202108-27-ip-6.pdf>

--- (2021b). 91 candidaturas de mujeres fueron afectadas por falta de financiamiento en elecciones 2021. Central electoral. Recuperado el 10 de diciembre de 2021 de <https://centralectoral.ine.mx/2021/09/19/91-candidaturas-de-mujeres-fueron-afectadas-por-falta-de-financiamiento-en-elecciones-2021/>

--- (2021c). Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. Actores Políticos. Recuperado el 3 de enero de 2022 de <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). Lengua indígena. Recuperado el 10 de diciembre de 2021 de <https://www.inegi.org.mx/temas/lengua/>

SUP-RAP-121/2020 y acumulados. Impugnantes: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral Recuperado de https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf

SUP-REP-456/2021. Recurrente: Partido Encuentro Solidario. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/buscador/SUP-REP-456/2021>

EL PRESUPUESTO DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES Y EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: UN DILEMA PENDIENTE

*Ernesto Ramos Mega*¹

🐦 @ramos_mega

Introducción

Los partidos políticos son entidades de interés público que reciben dinero del Estado para garantizar su operación ordinaria. Su existencia es fundamental para garantizar elecciones libres y estabilidad democrática. Sin embargo, la fórmula del financiamiento público (FP) de los partidos políticos mantiene una lógica de crecimiento constante año con año. Independientemente del contexto que se viva en el país o en una entidad federativa, 100% de las prerrogativas de partidos están garantizadas por el artículo 41 de la Carta Magna (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021).

Los partidos reciben financiamiento público a través de dos instituciones: el Instituto Nacional Electoral (INE) a nivel federal y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) en cada una de las 32 entidades federativas. Dichas autoridades deben calcular la bolsa de financiamiento a distribuir en cada año, estimar cuánto le corresponde a cada fuerza política, incluir ese monto en su presupuesto anual y solicitarlo a las autoridades correspondientes. Una vez recibidos los recursos públicos, estos deben ministrarse mensualmente a los partidos políticos con derecho a ello.

En un escenario de suficiencia presupuestal, la tarea de ministrar los recursos de los partidos políticos pareciera una actividad rutinaria y automática. Sin embargo, las autoridades electorales deben enfrentar y resolver dilemas complejos cuando los recortes presupuestales

1 Consejero Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

son significativos y el FP de los partidos se convierte en un porcentaje muy alto del total de los recursos con los que cuenta para desarrollar sus funciones ordinarias, electorales y de participación ciudadana.

Como se observará en este documento, la proporción del financiamiento alcanza por lo menos un tercio del presupuesto otorgado en los OPLE en el país y en varios casos supera esa proporción. En consecuencia, pareciera que el presupuesto de los OPLE crece constantemente y es injustificadamente alto; sin embargo, en realidad los OPLE tienen recursos muy limitados para operar ordinariamente debido a que los partidos reciben una proporción muy grande de su presupuesto haya o no elecciones.

Cómo se determina el financiamiento de los partidos políticos

Los partidos políticos en México mantienen una estructura orgánica y funcional propia, con personas dedicadas de tiempo completo a sus actividades, es decir, con políticos y operadores profesionales. Si después de cada elección obtienen por lo menos 3% de los votos, tienen derecho a recibir financiamiento público durante los siguientes tres años. Este financiamiento se divide en tres modalidades:

- *Ordinario*. Para las actividades que permiten su operación como rentas y nómina; el desarrollo del liderazgo político de las mujeres; también para organizar procedimientos de selección interna y actividades de precampaña. Su fórmula es la siguiente:

ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES (AOP)

$$\text{CPE} * 65\% \text{ UMA}^2 = \text{MT}$$

CPE= Total de ciudadanía inscrita en el Padrón Electoral con corte al 31 de julio.

65% UMA = 65% del valor diario de la UMA

MT = Monto total a distribuir entre los partidos políticos

30% del MT se distribuirá entre los partidos políticos, en forma igualitaria.

70% del MT se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votos obtenido en la elección de Diputaciones inmediata anterior.

- *Actividades específicas.* Deben relacionarse con sus fines democráticos, respecto de la divulgación a la ciudadanía, simpatizantes y militantes mediante: educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, tareas editoriales. Se reportan como gasto ordinario y son fondeadas con un monto adicional (3%) del financiamiento ordinario. Se calcula de la siguiente manera:

ACTIVIDADES ESPECÍFICAS (AE)

El equivalente a 3% del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por AOP y de este 3%:

30% se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria.

70% se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de Diputados inmediata anterior.

2 Se calcula con el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA): referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores (Instituto Nacional de Estadística y Geografía).

- *Campaña.* Lo destinan fundamentalmente para dar a conocer su plataforma política y obtener el voto público. En año electoral pueden recibir 30% o 50% adicional a su financiamiento ordinario. Se calcula bajo las reglas siguientes:

GASTOS DE CAMPAÑA (GC)

1. Al elegirse Presidencia de la república, Senadurías y Diputaciones Federales: a cada partido se otorgará 50% del financiamiento público para el sostenimiento de la AOP.
2. Únicamente renovación de diputados federales: a cada partido político se le otorgará 30% del financiamiento público para el sostenimiento de sus AOP de ese año.

Los tres rubros de financiamiento se otorgan también en el ámbito local. Un partido con registro nacional puede acceder al recurso local ordinario si cumple con el porcentaje de votación mínimo necesario (3%), de lo contrario solo podrá participar de los recursos de campaña en la distribución porcentual equivalente a un partido de reciente creación.

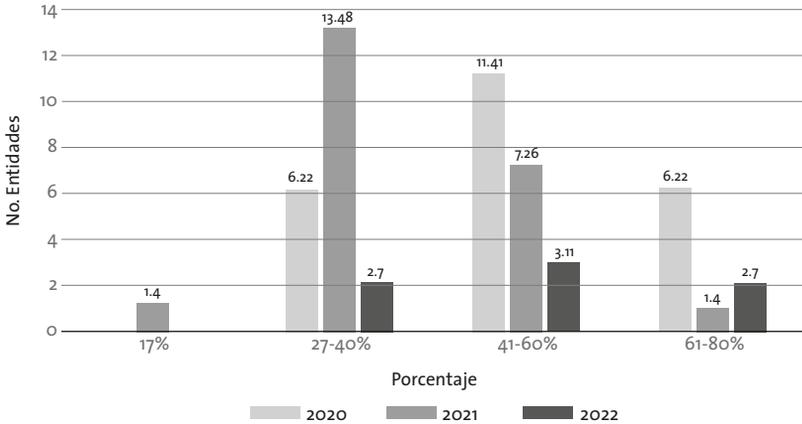
Reglas de financiamiento público a partidos en las entidades federativas

La fórmula constitucional para calcular el financiamiento público se replica en 27 entidades (84% del total). El 16% restante contempla modificaciones a alguno de sus elementos. En Guanajuato, la UMA se multiplica por 40%; en Quintano Roo, la base cambia, pues no se utiliza 100% del Padrón Electoral, sino solo 65% de este y, en años electorales, se usa la votación válida emitida en la elección de Diputados inmediata anterior; finalmente, en Tabasco, la UMA se multiplica por 32.5%.

Además de estos casos de excepción, hay dos entidades federativas que contemplan otro supuesto: Jalisco³ e Hidalgo⁴. En estos estados se diferencian las reglas del cálculo para el financiamiento público para partidos políticos nacionales de los partidos políticos locales, es decir, se calculan dos bolsas distintas, una para los partidos políticos nacionales y otra para los partidos políticos locales.

A continuación, se contrastan los recursos otorgados a las autoridades administrativas electorales y el monto implicado por financiamiento público a partidos políticos. En la Gráfica 1 están las 27 entidades que atienden la fórmula establecida en la Ley General de Partidos Políticos.⁵ El estado donde el recurso de partidos impacta en menor

GRÁFICA 1.
FP como porcentaje del presupuesto del OPLE



Fuente: elaboración propia con datos de las gacetas oficiales de las entidades.

- 3 Partidos locales: CPE por el 65% de la UMA. Partidos nacionales se multiplica el Padrón Electoral local, por el 20% de la UMA. En año electoral, para financiamiento ordinario se multiplica el total de votos válidos obtenidos en la elección de Diputaciones por el 65%.
- 4 Para partidos nacionales se multiplica el total de ciudadanía inscrita en el Padrón Electoral del estado de Hidalgo, a la fecha de corte de julio de cada año, por 25% de la UMA. Para partidos locales: se multiplica el total de ciudadanía inscrita en el Padrón Electoral del estado de Hidalgo, a la fecha de corte de julio de cada año por 65% de la UMA.
- 5 Entidades por año 2020: 27 a 40% (Ciudad de México, Baja California, Campeche, Coahuila, Durango y Sonora); 41 a 60% (Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Michoacán, Morelos,

proporción al recurso del OPLE, es Morelos durante 2021, con 17%, el porcentaje más bajo de 32, en los tres años estudiados.

En 14 entidades, 43.75% de 27, el recurso partidista representa desde un tercio del recurso de la autoridad electoral y hasta 60%.

Al analizar las entidades que tuvieron recorte presupuestal en 2021, se observa que en 22 casos el financiamiento implica un tercio del recurso del OPLE; en siete los porcentajes de disminución implican más de la mitad de lo solicitado por el órgano electoral: Puebla 87.99%; Oaxaca 83.02%; Morelos 74.93%; Ciudad de México 54.21%; Sinaloa 52.65%; Tlaxcala; 50.42% y Durango 50.35%

TABLA 1.
Ejercicio 2021: Presupuesto del OPLE y el financiamiento público

	Entidad	Recorte	FP/OPLE 2021 ⁶
1	Puebla	87.99%	82%
2	Oaxaca	83.02%	59%
3	Yucatán	22.99%	51%
4	San Luis Potosí	17.83%	49%
5	Michoacán	23.11%	47%
6	Sonora	33.25%	45%
7	Tlaxcala	50.42%	44%
8	Durango	50.35%	42%
9	Colima	14.05%	40%
10	Ciudad de México	54.21%	35%
11	Chihuahua	9.27%	35%
12	Coahuila	0.00%	35%
13	Querétaro	7.28%	34%

Nuevo León, Querétaro, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas); 61 a 80% (Colima, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala); cuatro sin dato. Año 2021: 17%, Morelos; 27 a 40% (Ciudad de México, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Estado de México., Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas); 41 a 60% 61 a 80% (Durango, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala y Yucatán); cinco sin dato. Año 2022: 27 a 40% (Ciudad de México y Chihuahua); 41 a 60% (Tlaxcala y Zacatecas) y 61 a 80% (Colima y San Luis Potosí) y 20 sin dato.

	Entidad	Recorte	FP/OPLE 2021 ⁶
14	Chiapas	21.04%	33%
15	Jalisco	10.94%	33%
16	Veracruz	9.50%	33%
17	Zacatecas	19.32%	32%
18	México	0.00%	31%
19	Hidalgo	0.15%	31%
20	Guanajuato	9.33%	30%
21	Tamaulipas	5.76%	30%
22	Nuevo León	49.88%	30%
23	Nayarit	20.84%	27%
24	Tabasco	5.75%	25%
25	Quintana Roo	7.04%	19%
26	Morelos	74.93%	17%

Fuente: elaboración propia con datos de las gacetas oficiales de las entidades e INE (2021, pp. 5-6).

De los datos visualizados en la Tabla 1, se tiene que en 22 casos el financiamiento asciende a más de 30% de lo presupuestado por los institutos electorales. Solo en Coahuila, Hidalgo y Estado de México no hubo recorte.

En 12 entidades el recorte fue de 5.76% a 23.11%; en Sonora de 33.25% y Nuevo León de 49.88%. Mientras en cinco fue superior a 50%, ejemplo de ello la Ciudad de México con 54.21%; Durango 50.35%, Tlaxcala 50.42%, Oaxaca 83.02% y Puebla 87.99%.

Es importante destacar cinco casos excepcionales en los cuales la fórmula de financiamiento público de partidos es diferente a la determinada por la normatividad nacional:

6 Sin dato de la proporción del FP, respecto del presupuesto del OPLE, se presenta solo el porcentaje de recorte: Baja California Sur 16.76%; Sinaloa, 52.65%; Aguascalientes.45.81%; Guerrero. 13.75%; Baja California, 10.15%.

TABLA 2.
Casos de excepción a la fórmula constitucional

	Fórmula	FP/OPLE 2020	FP/OPLE 2021
Guanajuato	40% UMA	38%	30%
Hidalgo	Nacionales: 25% UMA	11%	9%
	Locales: 65% UMA	7%	22%
Jalisco	PE * 20% UMA	62%	33%
Quintana Roo	65% LNE * 65% UMA	32%	19%
Tabasco	32.5% UMA	28%	25%

Fuente: elaboración propia con datos de las gacetas oficiales de las entidades.

En la Tabla 2 se observa que la proporción del financiamiento disminuye de 2020 a 2021 con relación a los recursos que se les asignan a los institutos electorales. Jalisco muestra la mayor diferencia con 62% en 2020 y 33% en 2021. Mientras en Hidalgo el recurso representó 7% para partidos locales en 2020 y 9% para nacionales en 2021. En este último ejercicio fiscal, la autoridad administrativa contó con la totalidad de los recursos que aprobó el Consejo General. Guanajuato, Quintana Roo y Tabasco complementan los otros casos relevantes.

Caso Ciudad de México

El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México (CIPECDMX) establece la fórmula para el cálculo de este concepto anualmente y contempla a los partidos locales y nacionales dentro de una misma bolsa.

El Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) es un organismo público autónomo⁷ constitucionalmente reconocido, encargado

de organizar las elecciones para renovar la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, las 16 Alcaldías y el Congreso local, las actividades de educación cívica y los ejercicios de participación ciudadana, por lo que debe contar con recursos suficientes para cumplir con sus compromisos.

Dentro de la proyección presupuestal que realiza anualmente, debe considerar actividades ordinarias; proceso electoral (cada tres años); financiamiento ordinario y de campaña partidista y candidaturas independientes; ejercicios de participación ciudadana; educación cívica, entre otras más.

Sin embargo, a pesar de que el artículo décimo transitorio del CIPECDMX establece un aumento presupuestal anual, los montos aprobados por el Congreso local para que el IECM ejerza sus funciones han sido recortados drásticamente en años recientes. Por ejemplo, en 2020 el IECM solicitó un presupuesto de \$1,589,352,504. El Congreso le asignó \$1,275,479,792. La diferencia es de \$313,872,712, cantidad equivalente a 72.02% del financiamiento otorgado a los partidos políticos; asimismo, representa un recorte⁸ de 27.21% si se considera solo el recurso de operación del IECM.

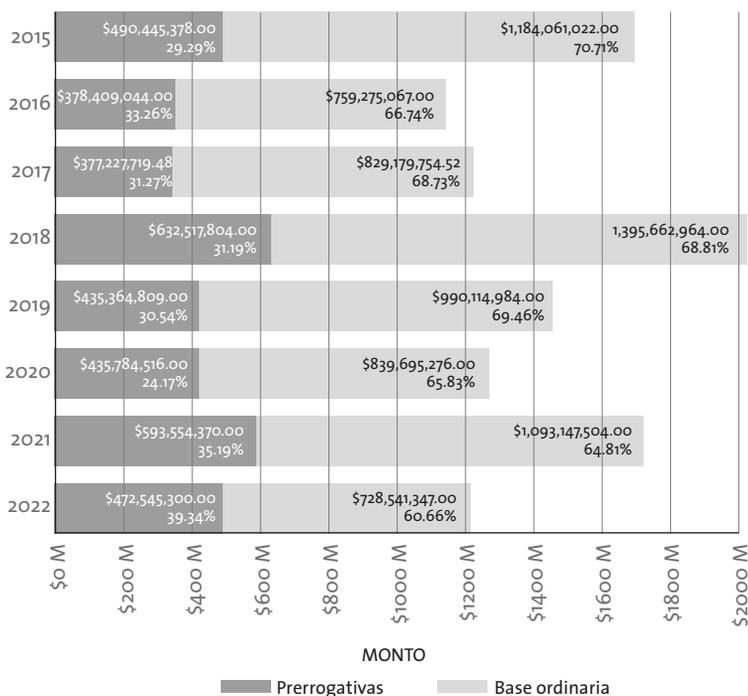
Por su parte, el financiamiento de partidos políticos fue de \$435,784,516. Esto es 27.42% del total aprobado por el Consejo General. El 34.17% del recurso en el escenario de recorte y 51.90 % de los recursos de operación ordinaria dados al IECM mediante decreto.

poder público considera a los órganos autónomos, cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

8 La cantidad asignada al IECM se puede observar en el Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, para el ejercicio fiscal 2020. El Presupuesto se aprobó mediante Acuerdo IECM/ACU-CG-070/2019. Dado el recorte, el Consejo se vio en la necesidad de ajustar su programa operativo y el presupuesto mediante Acuerdo IECM/ACU-CG-004/2020.

La Gráfica 2 muestra los recursos aprobados para el IECM y el porcentaje que representa el financiamiento a partidos.

GRÁFICA 2.
Presupuesto 2015-2022, prerrogativas y operación



Fuente: elaboración propia con datos de acuerdos de presupuesto y financiamiento a partidos en el IECM.

En el año 2021 (año electoral) el IECM solicitó \$2,174,390,305. El monto entregado por el Gobierno de la Ciudad de México fue de \$1,686,601,874.⁹ Esto implicó una disminución del 30.86% respecto

9 El decreto de presupuesto de egresos contempla \$1,586,601,874 y se dieron \$100,000,000 de ampliación. La cantidad asignada se puede observar en el Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, para el ejercicio fiscal 2021.

El Presupuesto se aprobó mediante Acuerdo IECM/ACU-CG-094/2020. Dado el recorte, el

del monto de operación del IECM y proceso electoral y 48.20% respecto de la operación básica del Instituto.

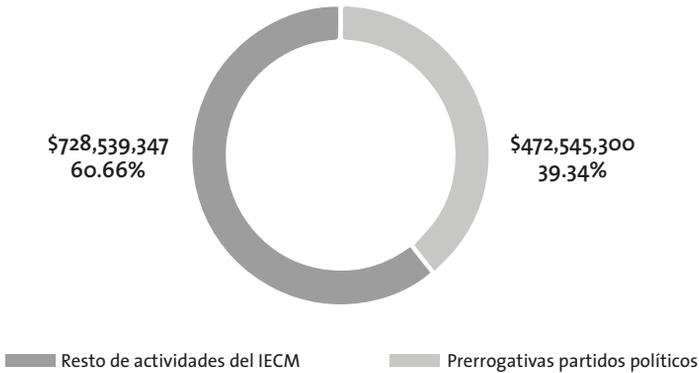
El financiamiento ordinario y de campaña de los partidos políticos para 2021 fue \$593,554,370. Un 27.30% del total aprobado por Consejo General y 35.19% del escenario de recorte.

Para el ejercicio fiscal de 2022, el IECM solicitó un presupuesto de \$1,956,868,594; el monto fijado en el decreto de presupuesto¹⁰ y aprobado por el Congreso de la Ciudad de México fue de \$1,201,084,647.

El financiamiento de los partidos políticos fue de \$472,545,300, lo cual implica 24.15% del total aprobado por Consejo General, es decir, 39.34% del escenario de recorte.

GRÁFICA 3.
Presupuesto 2022

Fórmula vigente
\$1,201,084,647.00



Fuente: elaboración propia con datos de acuerdos de presupuesto y financiamiento a partidos en el IECM.

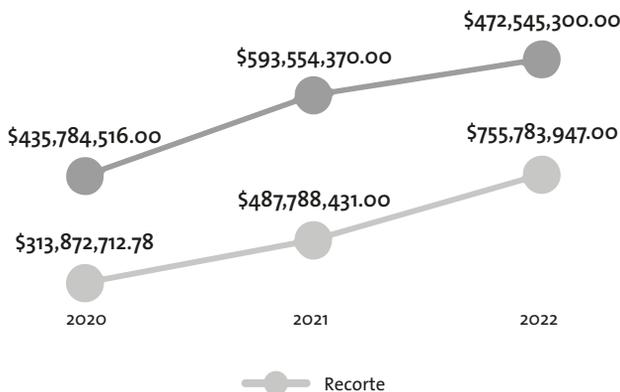
Consejo se vio en la necesidad de ajustar su programa operativo y el presupuesto mediante Acuerdo IECM/ ACU-CG-004/2021 y para identificar economías y actividades no realizadas a causa del recorte se puede consultar el Acuerdo IECM-ACU-CG-357-2021.

10 La cantidad asignada se puede observar en el Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, para el ejercicio fiscal 2021.

En tal sentido, el resultado de la fórmula actual de financiamiento a los partidos políticos en Ciudad de México representa:

- Más de un tercio del presupuesto entregado al IECM en 2020 y 2021 (34.17% y 35.19%, respectivamente) y casi 40% de todo el presupuesto institucional para 2022 (39.34%).
- Más de 45% del presupuesto de actividad ordinaria del IECM: 51.90% en 2020; 45.01% en 2021 y 31.84% en 2022.
- Las cantidades del recorte presupuestal de los tres últimos años suman \$1,557,445,090, esto es 104% del financiamiento del periodo, \$1,501,884,186.

GRÁFICA 4.
Recorte presupuestal y FP de partidos políticos 2020-2022



Fuente: elaboración propia con datos de acuerdos de presupuesto y financiamiento a partidos en el IECM.

Los drásticos recortes presupuestales al IECM y la alta proporción (40% en 2022) que implican las prerrogativas de los partidos del presupuesto de la institución ponen en riesgo la operación ordinaria, el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, así como la potenciación de los derechos de la ciudadanía. En este escenario, todo peso que se le resta a la institución implica una afectación en la calidad de

sus servicios a la ciudadanía, un detrimento de los derechos democráticos y una vulneración a la autonomía de la autoridad electoral, pues diversas actividades se tendrán que aplazar o suspender. Por ejemplo, la modernización de la plataforma de participación ciudadana en la cual se consulte ágilmente la información de las Copacos¹¹ y todos los instrumentos de participación ciudadana, la realización de asambleas ciudadanas y su seguimiento; la organización y desarrollo de las consultas ciudadanas y la revocación de mandato, entre otras actividades.

Conclusiones

El análisis sobre la situación presupuestal de los últimos años del IECM (y otros institutos electorales locales) y la proporción que representan las prerrogativas de los partidos políticos de su presupuesto operativo total denotan la existencia de un problema persistente que debe resolverse pronto con el fin de garantizar la estabilidad de los procesos electorales, así como los derechos político-electorales y de participación ciudadana de las personas.

Existen varias alternativas de solución a la problemática planteada. Según sea la solución, los actores involucrados pueden ser el Congreso de la Unión, los congresos de las entidades federativas o bien los gobiernos locales. Algunas de las alternativas que podrían resolver, o por lo menos disminuir la problemática presupuestal de los institutos electorales locales, se señalan a continuación:

1. Asegurar en las constituciones y leyes electorales locales un monto fijo para el presupuesto de los OPLE, el cual se actualice con el índice inflacionario y no pueda ser reducido. Este monto deberá guardar una proporción razonable frente a la bolsa de prerrogativas partidistas. Esta alternativa de solución tiene la

11 Comisión de Participación Comunitaria: Órgano de representación ciudadana de cada unidad territorial (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, artículo 89).

bondad de aportar a la autonomía presupuestal de las autoridades electorales locales, lo cual redundaría en su funcionamiento óptimo.

2. Ajustar la bolsa de prerrogativas de partidos de manera que pueda adaptarse a los contextos económicos de cada entidad federativa. Por ejemplo, si el presupuesto de los OPLE sufre una disminución acordada por el Congreso local, la bolsa de financiamiento público de partidos debería disminuir en una proporción similar.
3. Modificar los elementos de la fórmula que determina la bolsa de financiamiento público, de manera que su incremento no sea constante cada año. Por ejemplo, podría sustituirse el multiplicador «Padrón Electoral» por «votación total emitida», de manera que la bolsa aumente cuando los partidos incentiven una mayor participación ciudadana y disminuya si el interés ciudadano ante las ofertas políticas es bajo.
4. Los partidos políticos con registro nacional ya reciben un monto importante de financiamiento público de parte del INE. Puede valorarse eliminar el financiamiento público local para estos partidos y mantenerlo exclusivamente para aquellos partidos locales que obtengan su registro y lo mantengan después de cada elección. Esta alternativa podría mejorar las condiciones de competencia de los partidos con registro local, quienes deben enfrentarse a las maquinarias electorales de los partidos políticos nacionales.

De las soluciones planteadas, la mejor consiste en garantizar la autonomía presupuestal de las autoridades electorales. El resto descansa, en mayor o menor medida, en la disminución del financiamiento público a partidos, los cuales cumplen funciones trascendentales e insustituibles dentro del régimen democrático. Puede valorarse si los recursos públicos son excesivos o justos, lo que no está en debate es que el Estado debe garantizar su funcionamiento ordinario y dotarlos de recursos para competir en un entorno electoral libre y equitativo.

Si bien el caso práctico aquí expuesto fue el de la Ciudad de México, las restricciones presupuestales graves se replican en 27 autoridades electorales de las entidades federativas que siguen la fórmula constitucional para el cálculo del financiamiento público local de los partidos políticos. Esta situación, permite concluir que el dilema planteado tiene trascendencia nacional y debe ser resuelto con el mejor ánimo político por la salud de la democracia.

Referencias

Acción de inconstitucionalidad 38/2017 y acumuladas. Promoventes: partidos Verde Ecologista de México y Nueva Alianza. México, 28 de junio de 2017.

Acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018. Promoventes: Procuraduría General de la República, Partido de la Revolución Democrática, Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México. México, 7 de agosto de 2020.

Acción de inconstitucionalidad 126/2019 y su acumulada 129/2019. Promoventes: Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática. México, 7 de enero de 2020

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueban los proyectos de Programa Operativo Anual y de Presupuesto de Egresos del Instituto Electoral de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2020. Recuperado de <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2019/IECM-ACU-CG-070-2019.pdf>

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México por el que se aprueba el ajuste al Programa Operativo Anual y al Presupuesto de Egresos del Instituto Electoral de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2020, con base en las asignaciones autorizadas por el Congreso de la Ciudad de México para el ejercicio Fiscal 2020. Recuperado de <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2020/IECM-ACU-CG-004-2020.pdf>

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueban los proyectos de Programa Operativo Anual y de Presupuesto de Egresos del Instituto Electoral de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2021. Recuperado de <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2020/IECM-ACU-CG-094-2020.pdf>

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueban el Programa Operativo Anual y el Presupuesto de Egresos del Instituto Electoral de la Ciudad de Mé-

xico para el Ejercicio Fiscal 2021, de conformidad con lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2021. Recuperado de <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2021/IECM-ACU-CG-004-2021.pdf>

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueban los proyectos de Programa Operativo Anual y de Presupuesto de Egresos del Instituto Electoral de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2022. Recuperado de <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2021/IECM-ACU-CG-344-2021.pdf>

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueba el destino de las economías generadas en la operación, así como de los rendimientos financieros y otros ingresos de este Instituto en el ejercicio 2021, con la finalidad de entregarlas como parte del financiamiento público pendiente de ministrar a los partidos políticos con representación ante el Consejo General, correspondiente al ejercicio 2021. Recuperado de <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2021/IECM-ACU-CG-357-2021.pdf>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación* del 28 de mayo de 2021. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, para el ejercicio fiscal 2020. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, del 23 de diciembre de 2019. Recuperado de https://www.iecm.mx/www/transparencia/art.121/121.f.01/marco.legal/24_PresupEgresosCdMx_23122019.pdf

Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, para el ejercicio fiscal 2021. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, del 21 de diciembre de 2020. Recuperado de http://transparenciac5.cdmx.gob.mx/TC5/uploads/A123Fr03A_Prespuesto-de-egresos_4T_2020.pdf

Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, para el ejercicio fiscal 2022. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, del 21 de diciembre de 2021. Recuperado de <https://data.>

consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/c737d-f810282b2e458d6458cd0c71d75.pdf

Ley General de Partidos Políticos. *Diario Oficial de la Federación* del 13 de abril del 2020. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>

Ley de Participación Ciudadana. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* del 18 de agosto de 2021. Recuperado de <https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/LPCCDMX.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Unidad de Medida y Actualización (UMA). Recuperado el 11 de enero de 2022 de <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

Instituto Nacional Electoral. Situación Presupuestal de los Organismos Públicos Locales. Recuperado el 13 de enero de 2022 de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/121147/CGor202106-30-ip-23.pdf>

SUP-REC-149/2021 y SUP-REC-150/2021 acumulados. Recurrentes: partido político Somos y otro. Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la primera circunscripción plurinominal electoral, con Guadalajara, Jalisco. Recuperado de http://contenido.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0149-2021.pdf

Tesis P /.1. 12/2008. Órganos constitucionales autónomos. Sus características. Novena Época: Registro 170238; Instancia: Pleno; tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008.

ANÁLISIS DE LA VOTACIÓN EXTRATERRITORIAL DE LAS Y LOS JALISCIENSES PARA CARGOS LOCALES DE 2018 Y 2021

*Moisés Pérez Vega*¹

🐦 @PerezVega_moy

Introducción

El capítulo examina de manera general la experiencia de voto extraterritorial de las y los jaliscienses para los procesos electorales locales, con especial atención para la elección de Diputaciones de representación proporcional en Jalisco. En el primer apartado introduce el contexto histórico e institucional del voto extraterritorial jalisciense, y toma algunos sucesos clave de la legislación nacional en la materia. Después, realiza una descripción conceptual, empírica y del método, sobre cómo se inscribe la votación extraterritorial en el sistema electoral de la entidad para las Diputaciones Locales de representación proporcional. En el tercer apartado, analiza en términos comparativos la trayectoria de la votación extraterritorial de Jalisco para los procesos electorales locales de 2018 y 2021 para su Poder Legislativo, en las tres fases más relevantes de toda elección con voto exterior: la inscripción, la emisión de la votación, y los resultados de la contienda. Finalmente, se ofrecen conclusiones, con reflexiones sobre los hallazgos y retos más relevantes detectados a partir de la experiencia.

Contexto del voto extraterritorial jalisciense

Desde 2005, cuando el Congreso de la Unión en México aprobó el voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero, hasta el 2021, es decir, 16 años después, se acumulan 38 elecciones con voto extraterritorial,

1 Consejero Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.

35 ordinarias y tres extraordinarias. Las cuatro ordinarias federales son tres presidenciales y una de Senadurías, y la otra de Senaduría extraordinaria para Nayarit. A nivel local, ha habido una ebullición en la materia con 31 ordinarias, 27 a Gobernador y cuatro a Diputaciones Locales, y dos extraordinarias a Gobernador. Michoacán es la entidad federativa que ha vivido con mayor intensidad elecciones desde fuera, fue la primera en celebrarlas y van cuatro a Gubernaturas desde 2006 hasta 2021.

Jalisco es la entidad federativa que ha vivido más comicios con voto extraterritorial para cargos de Diputaciones Locales, dos para representación proporcional: 2018 y 2021. Previamente, Chiapas había tenido ejercicios de votaciones exteriores para Diputaciones Locales en 2012 y 2015, pero sin seguir las reglas emitidas por el entonces Instituto Federal Electoral (Espinoza, 2021, p. 323). Por lo tanto, Jalisco es la primera entidad federativa en contar no solo con legislación, sino con experiencias de voto extraterritorial para elegir representantes en el Poder Legislativo local, lo que lo convierte en una experiencia relevante como referente de práctica innovadora y para el estudio de la materia. Hoy por hoy, Jalisco es la entidad federativa que, junto a otras como la Ciudad de México (CDMX) con la creación de la Diputación migrante, han promovido con más ahínco la ampliación de los derechos políticos con la incorporación en su legislación local del derecho al voto de jaliscienses que viven en el extranjero.

Entre los antecedentes nacionales más relevantes está el año 2005, cuando se aprobaron las reformas y adiciones necesarias para el ejercicio del derecho del voto en el extranjero para la elección presidencial de 2006. Luego, bajo legislaciones locales, se dieron las elecciones a Gubernaturas con voto exterior en Michoacán, el entonces Distrito Federal y Baja California Sur. Fue hasta la reforma constitucional de 2014, de la cual derivó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE), cuando se ampliaron los cargos para la elección popular con posibilidad de ser votados desde el exterior a Senadurías y Gubernaturas o Jefatura de Gobierno. En este sentido, en aquella ocasión se extendieron por primera vez los derechos políticos

a originarios de Jalisco para elegir a sus representantes en cargos federales y Gubernatura.

Desde 2014, en Jalisco se define el modelo de votación desde el extranjero, en parte como ramificación de lo antes descrito. En ese año, se reformó el artículo 6, II, c) de su Constitución Política para reconocer el derecho de las y los jaliscienses residentes en el extranjero a votar para elegir al cargo de Gobernador. Tres años después, en 2017, se adicionó al artículo mencionado, el derecho de la ciudadanía jalisciense residente en el extranjero a votar para elegir, además de Gobernador, a Diputados Locales de representación proporcional. Cabe mencionar que también en junio de 2017 se reformó y adicionaron los derechos descritos al entonces Código Electoral del Estado de Jalisco; y actualmente el derecho se reconoce en su artículo 7°. El entorno legal descrito expande y busca garantizar los derechos políticos que tiene la ciudadanía jalisciense radicada en el exterior, además de los otorgados por legislación nacional.

Resulta interesante comentar que la extensión de los derechos políticos ha ido progresando a nivel nacional para abarcar también la votación extraterritorial en los mecanismos de participación ciudadana. Si bien la consulta popular de 2021, que en su origen versaba sobre el juicio a ex Presidentes, no contempló la votación desde el extranjero, los siguientes ejercicios federales, como la posible realización de la consulta sobre revocación de mandato al Presidente de la república mexicana, está contemplando, desde su organización por el Instituto Nacional Electoral (INE), la posibilidad de que las y los mexicanos residentes en el extranjero participen con la modalidad de votación electrónica por internet (INE, 2021a). La incorporación por las legislaciones locales en la materia para sus mecanismos es un reto para Jalisco al ser tan innovador con siete mecanismos de democracia directa.

Aunque la reforma constitucional de 2014 recentralizó algunas funciones electorales hacia el nuevo Instituto Nacional Electoral, mantuvo entre las principales tareas de organización que los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) fueran los encargados de organizar los procesos electorales para cargos de elección popular locales, tales

como las Gubernaturas, Diputaciones Locales y Alcaldías. Esto significa que los OPLE, incluido el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC Jalisco), enfrentan el reto de garantizar el voto fuera del territorio para renovar cargos públicos locales.

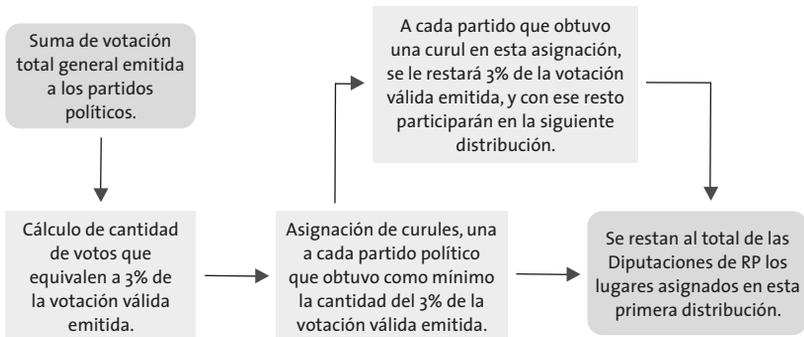
En suma, se observa que a nivel nacional han avanzado algunos derechos políticos para mexicanos y mexicanas residentes en el extranjero. En algunas entidades federativas, se incorporan a esta tendencia mediante innovaciones como la Diputación migrante, votación exterior a Gubernatura y la elección de representantes legislativos. Evidentemente, Jalisco es un estado innovador al incluir la votación para Diputaciones Locales por representación proporcional. No deben perderse de vista los debates adicionales como la Diputación migrante, votación directa a Diputaciones de mayoría relativa o la participación en mecanismos democráticos directos, como retos para nuestra entidad federativa.

Votación extraterritorial en el sistema electoral de Jalisco

En este apartado se deja a un lado la votación extraterritorial para el Poder Ejecutivo local para describir cómo se inscribe dicha votación para el Poder Legislativo local. El sistema electoral de Jalisco para el Poder Legislativo es mixto debido a la mezcla de elementos de los mecanismos de mayoría relativa o simple y de representación proporcional (Valdés, 2020, p. 32). El Congreso Local o Cámara de Diputados Local, se integra por 38 Diputaciones, de las cuales 20 son electas por el principio de mayoría relativa (MR), mediante el sistema de distritos electorales uninominales en que se divide el estado; y las 18 diputaciones restantes se eligen mediante el principio de representación proporcional (RP), con el sistema de la circunscripción plurinominal única que es el territorio del estado, y el sistema de asignación. Estos últimos son extraídos de una lista que presenta cada partido político compuesta por 18 candidaturas. Se describe en adelante cómo se incorpora la votación desde fuera a este sistema.

La división circunscripcional es simple porque el reparto de escaños se realiza en un solo nivel geográfico mediante 20 distritos electorales uninominales en los que se encuentra dividido el estado (Rodrigo, s. f.). La fórmula electoral mixta asigna para la MR, una Diputación por cada distrito. Mientras que las 18 Diputaciones de RP (DRP) se asignan en dos distribuciones. La primera distribución es de una curul a partidos que obtuvieron 3% de la votación válida. Cabe mencionar que la fórmula de candidaturas en la cual se define la entidad que recibirá los votos por RP es para un grupo o el conjunto de candidaturas presentada por los partidos políticos. La Gráfica 1 muestra el proceso para hacer la primera distribución de DRP.

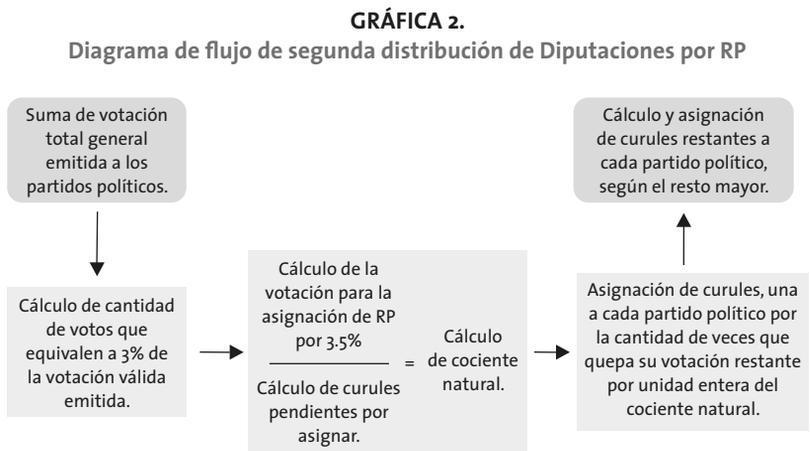
GRÁFICA 1.
Diagrama de flujo de primera distribución de Diputaciones por RP



Fuente: elaboración propia con base en artículos 15, 17, 19, 20 y 22 del Código Electoral del Estado de Jalisco.

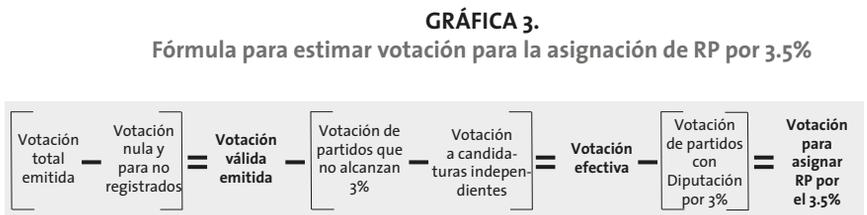
En la segunda distribución —curules restantes por cociente natural— se asigna un Diputado o Diputada por la cantidad de veces que la votación para la asignación de partidos con derecho a ello cabe en una unidad entera del cociente natural, luego las Diputaciones restantes se asignan por resto mayor una vez que fueron asignadas por cociente natural. Cabe mencionar que, de las barreras legales más importantes para la segunda distribución de las DRP, solo acceden al beneficio

los partidos que alcanzaron al menos 3.5% de la votación total emitida para esa elección, a los cuales se les asigna una curul. La Gráfica 2 muestra el proceso.



Fuente: elaboración propia con base en artículos 15, 17, 19, 20 y 22 del Código Electoral del Estado de Jalisco.

La Gráfica 3 muestra la manera en que se estima la votación para la asignación de DRP por 3.5%.



Fuente: elaboración propia con base en artículos 15, 17, 19, 20 y 22 del Código Electoral del Estado de Jalisco.

En el sistema electoral descrito para DRP, el voto extraterritorial se inserta de la siguiente manera. Primero, se contabiliza la votación interior, es decir, el total de la votación de los jaliscienses radicados en el

estado, clasificada según la obtenida por cada partido político en cada uno de los 20 distritos. Luego, al resultado se suma la votación exterior o la emitida por las y los jaliscienses residentes en el extranjero a cada uno de los partidos políticos. Como producto de esta adición se arroja el total general de la votación obtenida para cada partido político. Precisamente, es la suma de esta votación la que se utiliza para determinar los resultados de las DRP en Jalisco.

Trayectoria de la votación extraterritorial local de Jalisco

En este apartado, se analiza en términos comparativos la trayectoria de la votación extraterritorial local de Jalisco para los procesos electorales de 2018 y 2021 para DRP, en las tres fases más relevantes de todo proceso electoral con voto exterior: la inscripción, la emisión de la votación y los resultados de la contienda.

Registro

La reforma de 2005 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales permitió que por primera vez en la historia democrática del país los ciudadanos y las ciudadanas mexicanas residentes fuera del territorio pudieron participar en la elección presidencial de 2006 (Instituto Nacional Electoral, 2006). La modalidad de votación aplicada fue postal y únicamente para quienes contaran con la credencial electoral tramitada dentro del territorio nacional, enviando el sobre conteniente de la boleta electoral a través de correo. En 2014 con la LGIPE, se modificó el procedimiento de voto para los mexicanos residentes en el extranjero. Primero, posibilitó tramitar la credencial para votar en la embajada o consulado del lugar donde residieran, y segundo, al ampliar además del voto postal, el cual ahora les permite el depósito del sobre con la boleta electoral en módulos instalados en la embajada o consulados, a la aplicación del voto vía internet.

La votación vía internet posibilita la votación vía electrónica o con urna electrónica (Espinoza, 2020, p. 10). Nunca se ha practicado para

elecciones federales. No obstante, para elecciones a nivel local tuvo avances desde 2012, en la CDMX y Chiapas, y a partir de 2015 en otras tres entidades federativas. En Jalisco, la elección desde el exterior para DRP y Gobernatura de 2018 utilizó solo la modalidad postal. En 2021 utilizó el sistema de votación electrónica por internet en complementación con el voto postal.² Una de las observaciones para este apartado versa sobre si la instrumentación de la innovación del voto electrónico para cargos locales en 2021 marcó alguna diferencia.

11,913,989 de mexicanos y mexicanas viven fuera de México, más de 97% radica en Estados Unidos de América (Gobierno de México, 2020). La Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018) identificó que Jalisco encabeza la expulsión de población respecto de todas las entidades federativas. Alrededor de 4.6 millones de jaliscienses viven fuera de México. Tan solo entre agosto de 2013 y septiembre de 2018 emigraron poco más de 760,000 personas, cuya edad, al momento de su última partida, de casi 95%, era mayor de 18 años de edad y siete de cada 10 fueron hombres. La emigración sigue expulsando ciudadanía mexicana, la mayoría hombres con posibilidad de votar y, sin importar las causas de su partida, el Estado mexicanos debe garantizarles sus derechos políticos.

Las instituciones electorales mexicanas, tanto el INE como los OPLE, entre ellos el IEPC Jalisco, son responsables de garantizar el ejercicio del voto extraterritorial. El artículo 104 del Reglamento de Elecciones del INE dispone al INE para desarrollar estrategias en coordinación y colaboración suscritas con los OPLE con el fin de difundir, comunicar y asesorar sobre el voto extraterritorial. Por lo tanto, al INE le competió gestionar el registro de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Exterior (LNERE) para lo que dispuso una página web

2 La ciudadanía recibió vía correo electrónico claves de acceso, instructivo de votación e información para ejercer su derecho y la autenticación se realizó por factor doble, las claves de acceso y el número de teléfono celular. Además, el sistema de votación por internet cumplió con los estándares internacionales más estrictos (sistema de acceso de alta seguridad, fiabilidad, secrecía y autenticidad) y fue auditado por la Universidad Nacional Autónoma de México y Deloitte sobre los requerimientos de seguridad.

y una línea telefónica. En el caso de la elección de 2021, la ciudadanía, al ingresar al Sistema de Registro para Votar desde el Extranjero (SRVE) para solicitar su inscripción a la LNERE, debió elegir una modalidad para emitir el voto, ya sea por vía postal o mediante voto electrónico por internet (Instituto Nacional Electoral, 2021b, p. 11).

En 2018, durante los últimos días de abril fue el límite para registrarse en la LNERE, mientras que para 2021 el periodo de registro fue del 1 de septiembre de 2020 al 10 de marzo de 2021. A nivel nacional, el INE recibió 33,698 solicitudes de voto desde el exterior de 92 países donde residen los mexicanos y mexicanas (Instituto Nacional Electoral, 2021c). En 2021, de las 11 entidades federativas donde hubo votaciones locales que reconocen el voto extraterritorial, y después de la CDMX, Jalisco fue la segunda entidad federativa que más connacionales registró, con 5,534 en la LNERE. En comparación con 2018, cuando se registraron 16,453 jaliscienses residentes en el extranjero en la LNERE del periodo electoral 2017-2018, se observó una baja considerable de 66.36% (ver Tabla 1).

Debe mencionarse que para Jalisco se trata de una situación excepcional, porque si bien el proceso electoral 2021 fue concurrente, es la primera vez que la votación desde el exterior es emitida exclusivamente para un proceso electoral local, es decir, sin votación extraterritorial federal. En otras palabras, la votación exterior a diferencia de la interior no fue concurrente. Con esto en mente, no podrían ser comparables las solicitudes y registros procedentes de los procesos federales de 2006 y 2012, en los cuales no hubo elecciones locales, o bien, de 2021 cuando no hubo federales con voto exterior. Aun así, se observa que los 5,534 registros de Jalisco estuvieron en los niveles de aquellas fechas —2006 y 2012— debido a que en 2006 fueron 5,047 registros y en 2012 fueron 5,779 registros de oriundos de Jalisco.

Respecto a la modalidad elegida por los jaliscienses para emitir su voto desde el exterior, se tuvieron 3,305 registros para votación por internet, 59.72% del total y 2,229 decidieron registrarse por la modalidad tradicional vía postal, 40.28% del total. A pesar de ser la primera vez de instrumentar el voto vía internet, los paisanos de Jalisco en el extranjero se inclinaron mayormente a esta innovación electoral, lo

que muestra su éxito. Debe observarse que representa un porcentaje por debajo del promedio de los connacionales que optaron por el voto electrónico del conjunto de las 11 elecciones locales de 2021, porque fue de 67% o 7.28% por debajo del mencionado promedio.

TABLA 1.
Personas registradas para elecciones locales

Entidad	Personas inscritas
Ciudad de México	12,660
Jalisco	5,534
Michoacán	4,169
Guerrero	2,802
Chihuahua	2,080
San Luis Potosí	1,767
Zacatecas	1,732
Nayarit	1,038
Querétaro	1,038
Colima	719
Baja California Sur	159
Total general	33,698

Fuente: Instituto Nacional Electoral (2021c).

Si se considera el género de la LNERE, para 2021 se tiene que 2,431 de los registros fueron de mujeres, 43.93%; mientras que una suma de 3,103 de los registros fue de hombres, 56.07%. Comparado con 2018, cuando los registros de mujeres sumaron 8,556 o 52%, y los de hombres sumaron 7,897 o 48% (Instituto Nacional Electoral, 2021), se tiene una variación a considerar debido a que aumentaron en términos proporcionales los registros de mujeres. A nivel nacional, para 2021

54.16% fueron registros de hombres y el 45.84% correspondieron mujeres. Por lo tanto, Jalisco estuvo dentro de los promedios nacionales, aunque con una variación de 2% de más registros en términos porcentuales para hombres, o bien, 2% menos de registros de mujeres. La edad promedio de los registrados para ambos procesos electorales fue de 45 años.

TABLA 2.
Estadística de referencia al voto y país del domicilio de registros procedentes incluidos en la LNERE para Jalisco 2018 y 2021

N	País del domicilio	Año		N	País del domicilio	Año	
		2018	2021			2018	2021
1	Alemania	251	126	21	Cuba	3	1
2	Arabia Saudita	1	0	22	Dinamarca	9	6
3	Argentina	20	5	23	Ecuador	12	5
4	Aruba	1	0	24	Egipto	1	2
5	Australia	74	24	25	El Salvador	6	1
6	Austria	15	8	26	Emiratos Árabes Unidos	5	4
7	Bélgica	15	7	27	Eslovaquia	1	0
8	Belice	2	1	28	España	258	103
9	Bielorrusia	1	0	29	Estados Unidos de América	14,454	4,505
10	Bolivia	1	0	30	Etiopía	1	0
11	Brasil	19	9	31	Filipinas	1	0
12	Bulgaria	2	0	32	Finlandia	5	4
13	Canadá	450	168	33	Francia	179	62
14	Chile	52	14	34	Georgia	-	1
15	China	19	8	35	Guatemala	7	5
16	Chipre	0	1	36	Haití	4	0
17	Colombia	33	12	37	Honduras	1	1
18	Corea del Sur	14	0	38	Hong Kong	4	4
19	Costa Rica	4	2	39	Hungría	4	4
20	Croacia	1	0	40	India	4	1

N	País del domicilio	Año		N	País del domicilio	Año	
		2018	2021			2018	2021
41	Irlanda	26	17	62	Qatar	1	1
42	Israel	2	1	63	Reino Unido	137	37
43	Italia	75	31	64	Republica Checa	10	9
44	Jamaica	1	0	65	República de Corea	0	9
45	Japón	15	6	66	República Dominicana	4	1
46	Jordania	1	0	67	Reunión	1	0
47	Kenia	1	1	68	Rumania	1	0
48	Luxemburgo	5	1	69	Rusia	2	2
49	Malasia	3	0	70	Singapur	8	0
50	Malta	1	0	71	Sudáfrica	3	1
51	Marruecos	0	1	72	Suecia	31	10
52	Nicaragua	2	1	73	Suiza	44	30
53	Noruega	5	2	74	Tailandia	1	0
54	Nueva Zelanda	23	10	75	Taiwán	2	0
55	Países Bajos	50	20	76	Trinidad y Tobago	1	0
56	Panamá	7	4	77	Turquía	1	1
57	Paraguay	3	1	78	Uruguay	10	0
58	Perú	19	9	79	Venezuela	3	1
59	Polonia	6	6	80	Vietnam	2	0
60	Portugal	5	3				
61	Puerto Rico	7	5		Total	16,453	5,317

Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Nacional Electoral (2018)
e Instituto Nacional Electoral (2021b).

En cuanto al país de domicilio de los registros procedentes incluidos en la LNERE para Jalisco en 2018 y 2021, en términos proporcionales del total por año se observa lo siguiente, de acuerdo a la Tabla 2. El país que más concentra los registros es Estados Unidos de América, aunque para 2021 disminuyó 3.12 el porcentaje de su representación proporcional, de 87.85% del total de la LNERE de 2018, al 84.73% del total de la LNERE de 2021. Para Estados Unidos debe decirse que se ex-

perimentó una reducción considerable de alrededor de 10,000 registros, y fue el país que más disminuyó en cantidad. Le sigue Canadá con una representación proporcional considerablemente menor, pero que creció en 2021 a 3.16% de la LNERE, respecto a 2.74% de 2018. En tercer lugar, está España con 1.57% en 2018 a 1.94% de 2021; y Alemania que en 2021 aumentó de 1.53% a 2.37%. Luego están en promedios de alrededor a 1% Francia y Reino Unido.

Al compararlo con respecto a los promedios nacionales, sobre el país de domicilio de los registros procedentes incluidos en la LNERE de 2021, se observa que Jalisco tuvo más registros en términos proporcionales de Estados Unidos debido a que, si se suman los 11 estados con elecciones locales con voto extraterritorial de 2021, del país de norte de América provinieron 76.85% y solo para Jalisco 84.73% del total de la LNERE (Tabla 2). Canadá estuvo dentro del mismo rango porcentual a nivel nacional. Llama la atención que, de España, Jalisco estuvo por debajo de la media nacional que fue de 3.57%.

En suma, los datos reflejan la dinámica migratoria de Jalisco que, debe recordarse, es el estado que más expulsa población hacia Estados Unidos. De ahí la necesidad de que desde el IEPC Jalisco se refuercen las labores de promoción del ejercicio de los derechos políticos a población jalisciense con residencia estadounidense. Como es evidente, no debe de olvidarse la fuerte presencia de nuestros paisanos en otros países como Canadá, España y otros países europeos (Instituto Nacional Electoral, 2021b).

Ejercicio del voto

Si bien, como vimos, al INE le compete gestionar el registro de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Exterior (LNERE), el ejercicio del voto local es responsabilidad de los OPLE en coordinación y colaboración con el INE. En el caso de la votación postal para ambos procesos electorales de 2018 y 2021, el INE y el IEPC Jalisco integraron los paquetes electorales postales que se remitieron a las personas inscritas en la LNERE y luego fueron envidas mediante empresas de mensajería a los connacionales, que en 2021 fue del 21 de abril al 10 de mayo. Los

votos vía postal los recibió el INE con el acompañamiento de los OPLE en el domicilio en la CDMX designado por la Junta General Ejecutiva del INE, hasta 24 horas antes del inicio de la Jornada Electoral. El INE instaló las mesas de escrutinio y cómputo para contar los votos, luego los paquetes electorales y las actas de cómputo por entidad federativa se entregaron al personal del IEPC Jalisco, que lo trasladó hasta sus oficinas para ser entregado al Secretario Ejecutivo y al Consejo Electoral, y luego se emitió el acuerdo de integrarse al Sistema de Resultados Electorales Preliminares de Jalisco (PREP Jalisco).

En 2018, la votación total emitida para Diputaciones Locales fue de 3,462,499, de la cual 8,501 votos fueron recibidos desde el exterior, lo que representó 0.25% del total general emitido. En 2021, la votación fue de 2,951,863, de la cual, la recibida desde el exterior fueron apenas 2,642 votos, es decir 0.0895% del total. En otras palabras, la proporcionalidad del voto exterior disminuyó en la votación total general emitida de 2021 en 0.15% con respecto al porcentaje representativo alcanzado en 2018.

Desafortunadamente, la votación extraterritorial en ninguno de los dos años ha alcanzado ni siquiera 1% del total, aunque la población interior habitante de Jalisco suma 8,348,151 de los cuales 6,207,422 estuvieron en la Lista Nominal de 2021. Si se estima que hay 4.6 millones de habitantes jaliscienses viviendo fuera del país, sumado a que alrededor de 73.4% de quienes viven en Estados Unidos están en edad adulta y con posibilidad de votar, que serían alrededor de 3 millones (Buro de Censo de los Estados Unidos de América, 2018); entonces, apenas 0.16% de los paisanos jaliscienses en el extranjero con posibilidad de ejercer el voto estuvieron solicitando el ejercicio de su derecho político a nivel local en 2021.

Si consideramos que se tendría un alto grado de influencia de la votación desde el extranjero, cuando logre superar una de las barreras legales más importantes para que un partido político logre obtener una curul por RP, la cual sería de 3% o 3.5%, según el orden de la distribución en cuestión, entonces podría afirmarse que se está lejos de alcanzarla porque como se mencionó; en 2021 apenas representó 0.15% de la votación emitida para Diputaciones de RP. No obstante,

desde las instituciones electorales tanto la nacional, como las locales, este criterio no debería significar una limitante para lograr garantizar el ejercicio pleno de los derechos políticos de nuestra población radicada en el exterior.

El proceso electoral de 2018 registró 8,524 de votación extraterritorial emitida para Gubernatura. La votación extraterritorial emitida para DRP en 2018 fue de 8,501, mientras que para 2021 fue de apenas 2,642; lo cual significa que se registraron 5,859 votos menos, equivalente a 31.08% de la votación emitida en 2018 para RP desde el exterior, o bien, una reducción de casi 70%.

La comparación con el voto en el interior permite tener otra perspectiva. En el 2018 la votación emitida para Diputaciones Locales en Jalisco, que debe recordarse es directa por distrito para diputaciones de MR, fue de 3,453,998 en total sin contar la votación extraterritorial, la misma, pero para 2021 fue de 2,949,221. La diferencia fue de 504,777 votos menos en 2021, un equivalente del 85.39% de la votación directa emitida en 2018 para Diputaciones Locales de MR desde el interior de Jalisco. El equivalente a una disminución de 14%. Comparada la disminución de 70% del voto exterior de 2018 a 2021, el nivel de involucramiento de los jaliscienses en el extranjero disminuyó más según las expectativas de votación desde el interior, al tener una caída cinco veces mayor.

Si se considera la LNERE descrita previamente, la participación electoral, la cual es la diferencia entre los inscritos y los que acabaron votando, en los procesos electorales para Diputaciones Locales, varió menos entre cada uno de ellos. En cuanto a la participación electoral desde el interior del estado, en 2018 fue de 58.5%, mientras que en 2021 fue de 47.53%, una diferencia a la baja de más de 10%. En promedio la votación en Jalisco desde el interior para Diputaciones Locales desde 1995 ha sido de 57.8%, y 2021 fue el año con menor votación del periodo mencionado. En cuanto a participación electoral desde el exterior del estado, en 2018 fue de 51.66%, mientras que para 2021 fue de 49.69%. Comparada con la participación electoral promedio del interior del estado, apenas disminuye casi 8% frente al nivel más bajo que fue el mismo 2021, entonces superó el promedio de participación

electoral respecto de la Lista Nominal en 2.16%. En resumen, la variación fue una disminución de 1.97% con respecto a la LNERE del proceso electoral pasado (Tabla 3).

TABLA 3.
Participación electoral en el extranjero para los procesos electorales
2017-2018 y 2020-2021

Proceso electoral	LNERE	Total de votos	% de participación electoral
2017-2018	16,453	8,501	51.66
2020-2021	5,317	2,642	49.69

Fuente: elaboración propia con información del IEPC Jalisco (2018, 2021).

En consecuencia, si se compara el nivel de participación electoral desde el exterior de Jalisco para DRP con el promedio de participación electoral emitida desde el exterior para el conjunto de las 11 entidades federativas que en el pasado proceso electoral de 2021 tuvieron voto exterior, —fue de 56%, con 32,303 mexicanos y mexicanas en la LNERE (Instituto Nacional Electoral, 2021b), y emitieron el voto 18,079 connacionales (INE, 2021d)—, es posible afirmar que la participación electoral extraterritorial de Jalisco para elección local fue 7% menor al promedio nacional.

El tipo de votación emitida de acuerdo con la modalidad para DRP de Jalisco fue el siguiente. Mediante la vía electrónica por internet, se recibieron 1,566 votos; por la vía postal, 1,075 sobres-votos. El nivel de participación electoral por la vía electrónica fue de 47.38%, si se advierte que el registro fue de 3,305; mientras que la participación electoral vía postal fue de 48.22%, ya que el registro fue de 2,229 para esta modalidad. En este sentido, la modalidad de votación no marcó diferencias para Jalisco.

Por otro lado, en la participación electoral vía electrónica a nivel nacional se emitieron 12,456, y, a partir de que se inscribieron para este medio 21,585, la participación electoral equivalió a 58%. Los so-

bres-voto recibidos correspondientes a la modalidad postal a nivel nacional fueron 5,623; si se considera que se registraron para este medio 10,718, la participación electoral equivalió a 52.46%.

Es posible observar que la participación electoral extraterritorial en Jalisco estuvo por debajo del promedio nacional, tanto por la vía electrónica en 10.33% menos; como por la modalidad postal en 4.24% menos. Los datos también revelan que a nivel nacional la participación electrónica tuvo mejores promedios de participación electoral en comparación con la postal, niveles que no se reflejaron en Jalisco para votación por DRP. En suma, la modalidad de votación no marcó una diferencia significativa en el ánimo de participar en las elecciones desde el exterior del país.

TABLA 4.
Principales estadísticas de referencia a la emisión del voto desde el extranjero y país del domicilio para Jalisco 2018 y 2021 para votaciones de DRP

2018			2021					
Postal			Postal			Electrónico		
N	País	Votos	N	País	Votos	N	País	Votos
1	Estados Unidos	6,968	1	Estados Unidos	1,001	1	Estados Unidos	951
2	Canadá	338	2	Canadá	14	2	Canadá	125
3	Alemania	210	3	Alemania	9	3	Alemania	104
4	España	208	4	España	11	4	España	78
5	Francia	126	5	Francia	6	5	Francia	46
6	Reino Unido	121	6	Suiza	4	6	Reino Unido	30
7	Italia	61	7	Italia	4	7	Suiza	24
8	Australia	53	8	República de Corea	4	8	Italia	23
9	Países Bajos	42	9	Australia	3	9	Australia	15
10	Suiza	39	10	Chile	3	10	Países Bajos	14
11	Chile	39	11	Países Bajos	3	11	Irlanda	12
			12	Nueva Zelanda	3			

Respecto a la procedencia de la votación, el país del domicilio desde donde se emitió el voto extranjero para DRP en Jalisco con mayor cantidad ha sido Estados Unidos al concentrar 73.88% de los votos emitidos en 2021 y 81.96% en 2018 (Tabla 4). Le siguen Canadá con 5.26% en 2021 y 3.97% en 2018, España y Alemania con entre 2.5 y 4%, respectivamente en cada año (Instituto Nacional Electoral, 2018c; 2021d). Se observa que el nivel de participación electoral en Estados Unidos ha sido el más bajo de todos, incluso inferior al promedio para ambos procesos electorales, en 2018 votó 48% y en 2021 hizo lo mismo tan solo el 43.33% de los inscritos en aquel país. Canadá, Alemania, España, Francia, Reino Unido, Suiza, Italia y Australia tuvieron altos porcentajes de participación electoral con promedio de 75.74% en 2021 y 80.65% en 2018. El país con el más alto porcentaje de participación electoral extraterritorial para las elecciones de DRP en Jalisco fue el Reino Unido en 2018 con 88.32% y en 2021 fueron Canadá y Alemania con 83%.

La distribución por sexo de quienes ejercieron su derecho al voto extraterritorial por DRP en Jalisco fue en 2018 de 4,676 hombres, o 55% del total; y de 3,825 mujeres, o 45% del total. En 2021 sumaron 1,515 los votos de hombres que representaron la mayoría con 57.36% del total de los votos; mientras que los votos de mujeres sumaron 1,126 que representaron 42.63% del total de la votación emitida, es decir, se mantuvieron los promedios de emisión de votación por sexo. En general, las mujeres optaron en promedio más por el voto electrónico, debido a que 62.43% de ellas así lo ejerció, el otro 37.56% lo hizo de manera postal en 2021. Mientras que 56.96% de los hombres optaron por el voto electrónico, el restante 43.03% de los hombres votó por la vía postal en 2021 (Tabla 5).

Como se observa en la Tabla 5, la votación emitida desde el exterior para Diputaciones Locales en términos cuantitativos, sin importar los resultados porcentuales obtenidos para cada partido político, se movió en sentido negativo, al disminuir en el proceso electoral concurrente 2020-2021. Una tendencia similar al voto emitido desde el interior, con la diferencia de que la disminución fue más significativa para el voto exterior, en términos de la cantidad de votos recibidos. De

manera exploratoria podrían identificarse numerosas explicaciones a la tendencia. No obstante, la más próxima y reconocidas por todos es el efecto de arrastre de la votación federal para elegir a la Presidencia de la república, que no estuvo presente en la elección de 2021. Por supuesto, se necesita esperar al transcurso de posteriores elecciones para observar si esta tendencia continúa.

TABLA 5.
Votaciones extraterritoriales de Jalisco para Diputaciones de RP de acuerdo con los datos demográficos por sexo

Año	Modalidad	Hombres		Mujeres		Total
		#	%	#	%	
2018	Postal	4,676	55	3,825	45	8,501
2021	Postal	652	24.69	423	16.02	1,075
	Electrónica	863	32.68	703	26.62	1,566

Fuente: elaboración propia a partir de IEPJ Jalisco (2018, 2021).

Resultados

En 2018, para elecciones de DRP, las y los jaliscienses residentes en el exterior le dieron la mayoría de sus votos al partido político Morena con 3,487 de los 8,046 válidos, es decir, 43.34% de los emitidos desde el exterior. En segundo lugar, emitieron su votación para el partido MC con 1,753 votos (21.79%). En un tercer lugar muy cercano al segundo, se dieron 1,723 votos para el PAN o 21.41% del total. El PRI quedó en cuarto lugar de las preferencias desde el exterior con 445 o 5.53% de la votación. Los votos nulos fueron 370 o 4.6% del total.

En 2021 la votación de los y las paisanas de Jalisco desde el exterior se renovó, en primer lugar, hacia el partido político Morena, aunque ahora en menor proporción con respecto a 2018, pues recibió 36.84% de la votación total o la suma de 957 votos, es decir, disminuyó su votación 6.51%. En segundo lugar, continuó MC con 658 votos, o un 25.33%, quien incrementó 3.54% con respecto a la elección previa.

El PAN obtuvo 480 votos (18.48%), RSP sacó 237 votos (9.12%) y el PRI 133 (5.12%). La votación nula disminuyó a 33 votos y fue solo 1.2% de la votación total.

En términos de aportación de la votación desde el exterior a los resultados que cada partido obtuvo, se observa que aportaron en 2018 0.105% a 21.01% del voto que obtuvo Morena desde el interior, al sumar 21.11%. Se trata de la aportación más significativa a un partido político desde el exterior tanto para 2018 como para 2021. En 2021, el voto exterior le sumó a Morena 0.033% del 21.84% general. El MC logró capturar desde el exterior 0.053% del 26.89% ganado en 2018, mientras que en 2021 solo capturó 0.023% del 33.70%. El PAN obtuvo desde el exterior el 0.052% de 14.48% recibido en 2018; ese dato en 2021 fue menor con 0.017% de los 12.94%. En el caso del PRI, la recepción de votación externa le representó 0.013% de 14.88% en 2018, y en el 2021 le representó 0.005% del 12.77% de la suma de sus votos emitidos a su favor, una reducción superior a la mitad de lo recibido en 2018.

En general, podría decirse que en 2021 el voto exterior les significó menos que en 2018 a los partidos políticos. Esto debido a que su aportación, ya de por sí reducida en 2018, disminuyó para el siguiente proceso electoral, en términos proporcionales. En el caso de Morena, quien fue el que proporcionalmente más votos ha obtenido, si bien tuvo el potencial de marcar una diferencia en términos de la posición o lugar en el que pudo haber terminado para DRP, es todavía una aportación muy baja si se consideran las barreras legales de 3%. El contraargumento es que ese pequeño porcentaje le daría a un partido pequeño, quien desde el voto interior alcance porcentajes muy cercanos a 3%, la posibilidad de obtener una DRP. No obstante, los partidos minoritarios suelen obtener aún menores proporciones de votaciones extraterritoriales, en la mayoría no superan ni 0.001% de sus totales obtenidos.

Estos resultados tienen gran relevancia. La baja aportación de votos partidistas desde el exterior podría crear incentivos desfavorables para que los partidos políticos se interesen poco no solo por obtenerlos, sino que, una vez alcanzado el triunfo, por legislar a su favor. Es muy importante recordar que la legislación en nuestro país prohíbe expre-

samente a los partidos realizar campañas electorales en el extranjero (artículo 353 de la LGIPE).

Por otro lado, para seguir conociendo el tipo de votación extraterritorial, se toma la referencia al investigador Víctor Alejandro Espinoza Valle (2021, pp. 47-48; 277-278), quien crea dos categorías para comparar los resultados de la votación interior respecto del exterior. La primera distingue el grado de similitud o diferencia del voto interior y exterior; al ser similar cuando en los dos casos coinciden plenamente con las candidaturas ganadoras, básicamente al referirse al primer lugar, aunque puede o no haber similitud con el segundo, tercero o el resto de las candidaturas; en consecuencia, es diferente cuando no coinciden las candidaturas ganadoras de ambas votaciones, aunque pueda haber alguna similitud entre algunos de los otros resultados (Tabla 6).

TABLA 6.
Tipología de la votación extraterritorial

	Votación exterior	
	Diferenciado	Igual
Partido gobernante	Opositor	No opositor
Conjunto emitido del interior	Diferente	Similar

Fuente: elaboración propia a partir de Espinoza (2021).

La Tabla 7 muestra la votación emitida para la elección de DRP correspondiente a los procesos electorales 2017-2018 y 2020-2021. En las elecciones de 2018 se observó que, en la votación desde el interior, se le dio la mayoría a MC con 895,134 votos o 26.84%, seguido por Morena (21.01%), PRI (14.87%) y PAN (14.43%) en la votación interna. La votación desde el exterior en 2018 le dio 43.33% de sus votos a Morena como primer lugar; seguido de MC con 21.79%, PAN con 21.41%, y PRI con 5.53%.

Con relación a las elecciones de 2021, se obtuvo en la votación desde el interior, la mayoría para MC con 970,714 o un 33.68%; en se-

gundo lugar, quedó Morena con 628,635 votos (21.81%); los siguientes fueron: PAN con 72,554 votos (12.93%) y PRI con 368,005 (12.77%). La votación desde el exterior en 2021 le otorgó el primer lugar a Morena 36.87%; en segundo lugar, a MC con 25.33%; seguidos del PAN con 18.47%, y el PRI con 5.12%.

Como se observa, en ambos procesos electorales para DRP en Jalisco la votación extraterritorial se trató de votos diferenciados, ya que ninguno de los primeros lugares coincidió en ningún caso. En 2018, la diferencia en las preferencias con el voto territorial o local fue muy marcada con la extraterritorial, debido a que desde allá se prefirió con más de 20 puntos porcentuales al partido en primer lugar; muy seguramente como efecto de la elección presidencial. La situación se mantuvo en el siguiente proceso, con la diferencia de que la preferencia por el primer lugar disminuyó más de 6%, y para el segundo lugar aumentó 4 puntos porcentuales. En resumen, los jaliscienses que viven fuera del país votan distinto que el promedio de los jaliscienses que viven dentro del país, al menos para las elecciones locales.

TABLA 7.
Votación emitida para la elección de Diputaciones por RP correspondiente a los procesos electorales 2017-2018 y 2020-2021

Votación 2021							
N	Partido	Interior		Exterior		Total	
		#	% del total	#	% del total	#	%
1	PAN	372,554	12.93	480	0.017	373,034	12.94
2	PRI	368,005	12.77	133	0.005	368,138	12.77
3	PRD	22,051	0.77	22	0.001	22,073	0.77
4	PVEM	93,604	3.25	28	0.001	93,632	3.25
5	PT	43,968	1.53	24	0.001	43,992	1.53
6	MC	970,714	33.68	658	0.023	971,372	33.70
7	Morena	628,635	21.81	957	0.033	629,592	21.84
8	Encuentro Solidario	45,758	1.59	5	0.000	45,763	1.59
12	Somos	8,150	0.28	12	0.000	8,162	0.28

Votación 2021							
N	Partido	Interior		Exterior		Total	
		#	% del total	#	% del total	#	%
9	Hagamos	140,629	4.88	8	0.000	140,637	4.88
10	Futuro	122,588	4.25	30	0.001	122,618	4.25
11	RSP	20,835	0.72	237	0.008	21,072	0.73
13	Fuerza X México	39,284	1.36	4	0.000	39,288	1.36
14	Cand. independientes	2,989	0.10	-	-	2,989	0.10
	Votos nulos	67,535		33		67,568	2.34
	Cand. no registradas	1,922		11		1,933	0.07
	Votación total emitida	2,949,221		2,642		2,951,863	
	Votación válida	2,879,764		2,598		2,882,362	100.00

Votación 2018							
N	Partido	Interior		Exterior		Total	
		#	% del total	#	% del total	#	%
1	PAN	481,402	14.43	1,723	0.052	483125	14.48
2	PRI	495,930	14.87	445	0.013	496375	14.88
3	PRD	51,249	1.54	121	0.004	51370	1.54
4	PVEM	152,045	4.56	141	0.004	152186	4.56
5	PT	86,366	2.59	221	0.007	86587	2.60
6	MC	895,134	26.84	1,753	0.053	896887	26.89
7	Morena	700,744	21.01	3,487	0.105	704231	21.11
8	Encuentro Social	73,071	2.19	76	0.002	73147	2.19
9	Nueva Alianza	82,822	2.48	79	0.002	82901	2.49
10	Cand. independientes	308,757	9.26			308,757	9.26
	Votos nulos	121,501		370		121,871	3.65
	Cand. no registradas	4,977		85		5,062	0.15
	Votación total emitida	3,453,998		8,501		3,462,499	
	Votación válida	3,327,520		8,046		3,335,566	100.00

La segunda categoría de la tipología de Espinoza (2021) clasifica el tipo de voto en opositor o no opositor que resulta de comparar el origen partidista del triunfador o la triunfadora en el voto emitido desde el exterior, con la afiliación política de quien gobernó al momento de los comicios. El voto es no opositor cuando desde el exterior el partido ganador es el mismo que postuló al partido que gobierna al momento de la elección; al contrario, el voto es opositor cuando en el sufragio extraterritorial el partido ganador no es el mismo que el de la persona gobernante.

En este caso, se observa al partido del gobernante y de aquel que fue mayoritario de la elección previa en la cámara de Diputados Locales. Para observar la votación sobre Diputaciones Locales se toma la distribución definitiva de curules obtenida por cada partido político o candidatos independientes al finalizar el proceso electoral inmediato anterior, y se compara con la distribución definitiva de escaños obtenida por cada partido político o candidatos independientes al término del proceso electoral en cuestión.

La Tabla 8 muestra la distribución definitiva de curules obtenida por cada partido político en la cámara de Diputados local de Jalisco 2015, 2018 y 2021. El proceso electoral de DRP de 2018 se compara con el de 2015, y se observa que la distribución definitiva de curules otorgaba el primer lugar al MC con 35.9%, o 14 de las curules, mientras que en un segundo lugar muy cercano fueron obtenidos el 33.33%, o 13 de las curules, por el PRI. Adicionalmente, debe recordarse que la Gubernatura en turno durante el proceso de 2018, pertenecía a la coalición PRI-PVEM. En la votación desde el exterior para DRP en 2018 el primer lugar fue para Morena (43.34%), y el segundo lugar para MC (21.79%).

El caso del proceso electoral de DRP de 2021 se compara con el 2018, y muestra que en la distribución definitiva de curules se otorgó el primer lugar a MC, con el 36.84%, o 14 Diputaciones, mientras que, en segundo lugar el PAN quedó con el 23.68%, o nueve curules. Por otro lado, debe recordarse que la Gubernatura en turno durante el proceso de 2021 pertenecía a MC. En la votación desde el exterior en 2021 para DRP el primer lugar fue para Morena (36.84%), y el segundo lugar para MC (25.33%).

Por tanto, es posible afirmar que el comportamiento de la votación extraterritorial para DRP para ambos procesos electorales de 2018 y 2021 fue opositor tanto para el partido político con las mayorías en la cámara legislativa local como para el del Gobernador en turno. El elemento para tomar en cuenta podría ser la manera en que se comportó la votación con respecto al partido político del Presidente de la república en turno, quien en 2018 obtenía el triunfo por Morena, lo que haría al voto del exterior jalisciense para DRP, no opositor al Gobierno Federal. En el caso de la elección de 2018 sí se trató de voto opositor, porque en turno gobernaba la coalición PRI-PVEM.

TABLA 8.
Distribución definitiva de curules obtenida por cada partido político en la Cámara de Diputados local de Jalisco 2015, 2018 y 2021

Año	2015		2018		2021	
	#	%	#	%	#	%
PAN	5	12.82	9	23.68	5	13.16
PRI	13	33.33	4	10.53	5	13.16
PRD	2	5.13	2	5.26	-	-
PVEM	3	7.69	1	2.63	1	2.63
PT	-	-	1	2.63	-	-
MC	14	35.90	14	36.84	16	42.11
Morena	-	-	7	18.42	8	21.05
NA	1	2.56	-	-	-	-
Futuro	-	-	-	-	1	2.63
Hagamos	-	-	-	-	2	5.26
Independiente	1	2.56	-	-	-	-
Total	39	100	38	100	38	100

Fuente: elaboración propia a partir de IEPC Jalisco (2015, 2018, 2021).

Conclusión

Los derechos políticos para mexicanos y mexicanas residentes en el extranjero han avanzado en el país, y especialmente en Jalisco al incluir la votación para DRP. Algunos debates faltan por abordarse en nuestra entidad como la Diputación migrante, votación directa a Diputaciones de mayoría relativa o bien, la participación en mecanismos democráticos directos. El IEPC Jalisco, en coordinación con el INE, ha cumplido con su obligación de garantizar este derecho a toda la población que sin importar los motivos ha tenido que emigrar del país o residir en el extranjero.

Como vimos, en el sistema electoral descrito para DRP, el voto extraterritorial se incorpora una vez que se contabiliza toda la votación interior, clasificada según la obtenida por cada partido político, y se le adiciona la votación exterior. La suma de esta votación se utiliza para determinar los resultados de las DRP en Jalisco. No obstante, a partir de los hallazgos en términos comparativos entre los procesos electorales de 2018 y 2021, se avizoran algunos desafíos en la materia. Se revisan según las etapas de los procesos electorales.

En cuanto a la inscripción, se tuvo que en comparación con 2018, en 2021 se tuvo una baja considerable de 66.36%. Aun así, los niveles de inscripción de más de 5,500 estuvieron en los niveles de inscripción de jaliscienses de las primeras elecciones federales con voto extraterritorial. Además, al ser la primera vez de instrumentar el voto vía internet, nuestros paisanos de Jalisco desde fuera se inclinaron mayormente a este, y demostraron su éxito, aunque su registro estuvo por debajo del promedio nacional.

En 2021, también Jalisco tuvo una variación menor (2%) de más registros porcentuales para hombres. En ambos procesos, el país que más registros concentró fue Estados Unidos. De hecho, la entidad fue la que más registros obtuvo en términos proporcionales de dicho país en 2021. En ese año, solo 0.16% de los paisanos jaliscienses en el extranjero con posibilidad de ejercer el voto solicitaron el ejercicio de su derecho político. Los datos reflejan la dinámica migratoria. Un primer conjunto de retos para la institución electoral sería:

- Desarrollar nuevas estrategias de comunicación dirigidas al migrante en que se considere la implementación permanente de programas de educación cívica y participación ciudadana desde el extranjero, con el propósito de formar ciudadanía transnacional que tome conciencia de que el voto y la democracia son herramientas poderosas para llevar a cabo cambios en una sociedad.
- Promover la elaboración de una agenda de trabajo INE-OPLE con miras a dar continuidad a las actividades y lazos de comunicación con las y los votantes en el extranjero, y la comunidad mexicana transnacional en general.
- Integrar de forma permanente estructuras institucionales de atención al voto de la ciudadanía en el extranjero, de tal manera que el INE, así como los OPLE cuenten con una Unidad Técnica del Voto de los Residentes en el Extranjero
- Generar un mecanismo para que la activación o confirmación de la credencial para votar desde el extranjero sea más expedita y fácil para los migrantes.

En cuanto a la emisión del voto, en ninguno de los dos procesos electorales la votación extraterritorial ha alcanzado 1% del total. Podríamos considerar que tendría un alto grado de influencia si lograra superar una de las barreras legales más importantes para que un partido político logre obtener una curul por RP, que sería de 3% o 3.5%, pero está lejos de alcanzarla.

Entre 2018 y 2021, la participación electoral para DRP registró una reducción de casi 70%. Aunque, la participación electoral extraterritorial de Jalisco para elección local fue 7% menor al promedio nacional. Como se observó la innovación del voto vía internet no logró marcar diferencia alguna en el ánimo del voto exterior. Aunque a nivel nacional la participación electrónica tuvo mejores promedios de participación respecto a la postal, no se reflejaron en Jalisco para votación por DRP. También, el país del domicilio desde donde se emitió más voto extranjero para DRP en Jalisco, ha sido Estados Unidos. En suma, votaron más los hombres que las mujeres, y las mujeres optaron

en promedio más por el voto electrónico. Es probable que la disminución de la participación electoral en 2021 se debiera a que no se presentó el efecto de arrastre de la votación federal para elegir a la Presidencia de la república. Un segundo conjunto de retos para la institución electoral sería:

- Fortalecer la difusión, promoción y ejercicio del voto en sus dos modalidades, con énfasis en el electrónico como modalidad de sufragio para los jaliscienses que residen en el extranjero.
- Elaborar un estudio de carácter cuantitativo y cualitativo con el objetivo de conocer las causas de la participación, abstención y no participación electoral desde el extranjero.
- Consolidar las campañas de promoción de la participación electoral.

En cuanto a los resultados, en 2021 el voto exterior les significó menos que en 2018 a los partidos políticos para elecciones de DRP en Jalisco. En ambos procesos electorales, la votación extraterritorial consistió en votación diferenciada debido a que ninguno de los primeros lugares ganadores coincidió con la votación interior. Los y las jaliscienses que viven fuera del país votan distinto que el promedio de los jaliscienses que viven dentro del país, al menos para elecciones locales. Asimismo, en ambos procesos electorales la votación fue opositora tanto para el partido político con las mayorías en la cámara legislativa local, como para el partido político del Gobernador en turno. Por supuesto, el desafío en este rubro es para los partidos políticos, quienes podrían avanzar sus trabajos desde el interior del estado en sus vínculos con la población migrante y las redes que permitan hacerles saber a sus connacionales residentes en el extranjero sus propuestas de campaña y animarlos a la participación electoral.

Referencias

- Espinoza, Víctor Alejandro. (2020). *Sufragio extraterritorial y democracia*. México: Instituto Nacional Electoral.
- (2021). *El sufragio extraterritorial de las y los mexicanos. Participación, preferencias políticas y topología del voto a distancia*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Gobierno de México (2020). ¿Sabes cuántos mexicanos viven en el extranjero? Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/articulos/sabes-cuantos-mexicanos-viven-en-el-extranjero>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Jalisco (2015). *Memoria Electoral Proceso Local Ordinario 2014-2015*. México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Jalisco. Recuperado de http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/unidad-editorial/publicaciones/memoria_electoral_proceso_local_ordinario_2014-2015.pdf
- (2018). *Memoria. Proceso electoral local concurrente 2017-2018*. México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Jalisco. Recuperado de http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/unidad-editorial/publicaciones/memoria_proceso_electoral_local_concurrente_2017-2018.pdf
- (2021). Resultados del Proceso Electoral Local 2020-2021. Concentrado de Diputaciones. Recuperado de https://www2.iepcjalisco.org.mx/tablero-electoral-2021/?page_id=1307
- Instituto Nacional Electoral (2006). Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero del Instituto Federal Electoral. México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado de https://portalanterior.ine.mx/documentos/votoextranjero/libro_blanco/pdf/tomoI/capituloI.pdf
- (2018). Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LLNERE) por entidad federativa de voto y país de residencia en el extranjero. México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/96052>

- (2021a). Voto desde el extranjero. Recuperado de <https://votoextranjero.mx/web/vmre/inicio>
 - (2021b). Informe de conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero Proceso Electoral Local 2020-2021. México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119628/CGor202104-28-ap-16-Anexo7.pdf>
 - (2021c). 33 mil 698 mexicanas y mexicanos residentes en 92 países solicitaron el voto desde el exterior. Recuperado de <https://centralectoral.ine.mx/2021/03/12/33-mil-698-mexicanas-y-mexicanos-residentes-en-92-paises-solicitaron-el-voto-desde-el-exterior/>
 - (2021d). *Informe que presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, sobre el número de votos emitidos por las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, clasificado por país de residencia de las y los electores, tipo de cargo a elegir, modalidad de voto utilizada, así como de los votos recibidos fuera del plazo legal, con fundamento en el artículo 345, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado de https://www.votoextranjero.mx/documents/52001/536863/Informe_VMRE2021_SE_VF.pdf/c5d4f58e-7f47-4e82-9751-98db09c3b6d5
 - (2022). *Estadísticos de registro y voto de la ciudadanía jalisciense residente en el extranjero. PEL 2017-2018*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018). *Principales resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (enadid) 2018. Nota técnica*. México: INEGI. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/nota_tec_enadid_18.pdf
- Rodrigo, E. (s. f.). *Manual de sistemas electorales*. México: FLACSO-México.
- Valdés, Leonardo (2020). *Sistemas electorales y de partidos*. México: Instituto Nacional Electoral.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MEDIO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CULTURA DE PAZ: ELECCIONES 2021 EN NUEVO LEÓN

*Jéssica Marisol Vera Carrera*¹

🐦 @jessievc

Introducción

En el año 2021 se llevaron a cabo elecciones en el estado de Nuevo León, y como en los comicios precedentes en la entidad se presentaron conflictos de diversa índole, los cuales posteriormente se llevaron a proceso, así como los generados por la interacción entre las partes intervinientes en el proceso electoral.

Los conflictos electorales son el día al día del proceso democrático. El estado de Nuevo León se considera altamente participativo en cuanto a la concurrencia al voto en los procesos electorales, pero de igual manera se presenta una conflictividad mayor dada la importancia y trascendencia del estado, la configuración de los partidos políticos en el este, así como la característica de los ciudadanos de participar dentro de las actividades derivadas de un proceso electoral.

El aumento en la participación ciudadana en el estado de Nuevo León es el resultado de las acciones del Instituto Nacional Electoral, así como de la Comisión Estatal Electoral, quienes dentro del marco legal que las motiva promueven el acercamiento de la ciudadanía hacia las acciones propias, la divulgación de los temas en torno al fortalecimiento de la democracia, así como la difusión de las actividades en las que los ciudadanos pueden participar en cada proceso electoral como Supervisores Electorales, Capacitadores Asistentes Electorales, funcionarios de las Mesas Directivas de casillas, observadores electorales, así como los Consejeros Locales, Distritales y Municipales.

1 Profesora investigadora de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Dentro de las figuras de las y los Capacitadores Asistentes Electorales y de las y los Consejeros Electorales se vislumbran acciones reales de participación ciudadana, toda vez que cualquier ciudadano de manera libre y voluntaria puede acudir a la convocatoria, presentar la documentación solicitada y cumplimentar con las etapas del proceso de selección determinadas para cada convocatoria. Una vez que se verifique que cumple con los requisitos establecidos en la ley, puede atender a las convocatorias y participar libremente en los procesos de selección y posterior designación. De esta manera, cuando las y los Ciudadanos son seleccionados podrán participar en todos los actos concernientes al proceso electoral, y dar una representación a la ciudadanía en el actuar dentro del proceso de las autoridades electorales en la función designada.

El proceso electoral y el conflicto

El conflicto se encuentra presente en cualquier ámbito de la vida, con mayor razón se manifiesta alrededor de las acciones de un proceso electoral, al centrarse el proceso electoral en la determinación de una figura que gana por medio del voto la representación de la ciudadanía y el ejercicio del poder.

Un proceso electoral tiene impacto e importancia para todas las partes que se involucran en este: autoridades, partidos políticos, candidatos independientes, capacitadores, Consejeros Electorales, Organismos Públicos Electorales y la propia ciudadanía.

Normalmente al hablar de conflictos en relación con la materia electoral, desde un enfoque teórico se refiere a la resolución de conflictos electorales como el medio de apelación que permite impugnar o no las acciones, resultado del proceso electoral y del cumplimiento de acciones tendientes al logro de los fines de la materia electoral y de las autoridades electorales.

Asimismo, se debe considerar que durante el desarrollo del proceso surgen elementos de conflicto que se pudieran resolver siguiendo los

objetivos de transparencia y rendición de cuentas, lo cual se convierte en una verdadera obligación desde el punto de vista democrático y legal. Desde la participación en la resolución de conflictos, se puede permitir que los involucrados durante cualquier momento del proceso propicien el diálogo y la resolución de conflictos de manera puntual.

Establece Orozco Henríquez que se reconoce la recurrencia del conflicto en materia electoral, y que se deben considerar mecanismos que permitan prevenir, evitar y, en su caso, atender a sus soluciones (Orozco Henríquez, 2000).

Participación ciudadana

La participación ciudadana es la actividad que realiza el ciudadano al actuar en la política o los sistemas democráticos (Blanco y Tamez, 2017). La participación pública es la piedra angular de la democracia en cualquier país y debe ser visto no como un privilegio sino como un derecho constitucional (Maphazi, 2013).

La participación ciudadana en lo público y político debe ser un proceso más allá de la representación. Por medio de la participación ciudadana en las actividades electorales, se permite a la comunidad apoyar en los asuntos públicos de la comunidad y que sean medios para resolver las disputas y conflictos que puedan surgir en su entorno.

Por medio de la participación los miembros de la comunidad tienen acceso a la oportunidad de que las instituciones gubernamentales escuchen sus voces que están destinadas a representar sus necesidades.

La figura de las y los Capacitadores Electorales es de suma importancia, ya que tiene la responsabilidad de convocar, convencer, capacitar y acompañar a los ciudadanos sorteados que fueron designados como funcionarios de casilla.

Las y los Capacitadores Electorales tienen dentro de sus tareas primordiales sensibilizar, capacitar, notificar y visitar a la ciudadanía sorteada para que sea partícipe en la integración de las Mesas Directivas de Casilla (Instituto Nacional Electoral, 2021).

Las y los Capacitadores deben desarrollar competencias líquidas de adaptación para adecuarse a la diversidad de ciudadanos, y de actitudes respecto a la aceptación o rechazo hacia la designación realizada.

La y el Capacitador Electoral reitera las acciones de convencimiento y la generación de aceptación de la función designada de los ciudadanos sorteados, es quien da seguimiento directo a los ciudadanos sorteados y supervisa esta función. Se considera que esta figura coadyuva a la transparencia y a la percepción de la ciudadanía del fortalecimiento de la seguridad jurídica, al estar presente en las acciones diarias y fomentar que se realice un proceso transparente y dar legitimidad a los resultados.

Asimismo, se encuentra la figura de Consejera y Consejero Local y Distrital por parte de Instituto Nacional Electoral (INE) o Consejera y Consejero Municipal por parte del Organismo Público Local Electoral (OPLE), los cuales son designados por las autoridades electorales, quienes se configuran en la representación y voz de la ciudadanía en general, ya que durante las sesiones de los distintos Consejos Locales, Distritales y Municipales, presentan resultados de las actividades de supervisión y verificación que efectúan cada una de las etapas del proceso electoral para que, de ser necesario, en cualquier actividad en la que no se cumplan los procedimientos establecidos se puedan tomar medidas en tiempo y forma. Las Consejeras y Consejeros Electorales realizan verificaciones documentales y de campo para apoyar los argumentos de lo presentado en las sesiones del Consejo.

Se considera que es en los Consejos Electorales de cada distrito y municipios, así como Consejo Local, se realizan actividades en base a la democracia, donde en la misma mesa, se encuentran las autoridades del INE, OPLE, los representantes de los partidos políticos.

Las resoluciones de los Consejos Electorales Municipales, Distritales y Locales se efectúan por mayoría de votos, según lo establecido en la normativa electoral, con lo cual se considera se promueve la ciudadanía y se fomenta el diálogo para las decisiones del Consejo, ya que los votos de todos los miembros del consejo con derecho tienen la misma ponderación.

Las Consejeras y Consejeros Electorales son designados en base a una convocatoria establecida, y conforman una multiplicidad de representaciones de la sociedad con base en las trayectorias individuales y características particulares. Son una figura puente hacia la sociedad en su conjunto y fomentan la transparencia, la divulgación de las acciones y acuerdos de las autoridades electorales, y con estas acciones se coadyuva en el otorgamiento de certeza respecto a las actividades realizadas conforme a la normativa establecida.

Se considera que todas y cada una de estas figuras contribuyen a generar una cultura de paz en la construcción de la democracia, toda vez que en el ejercicio de sus funciones se fomenta el diálogo, el consenso, la empatía, la representatividad y el acuerdo. Se fortalece a la transparencia y legitimización de las actividades inherentes al proceso electoral y se contribuye al hacer visibles los principios rectores de las autoridades electorales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, con los cuales se promueve una democracia participativa, y el fomento de la generación de una cultura de paz y participación ciudadana en el estado.

Las elecciones 2021 en Nuevo León

El domingo 6 de junio de 2021 casi 95 millones de mexicanos y mexicanas tuvieron la ocasión de ejercer su derecho a votar para poder elegir a los gobernantes y representantes en los ámbitos locales y federales. Esto fue posible por la intervención de 14 millones de ciudadanos que resultaron sorteados, quienes debieron ser capacitados y visitados para elegir entre ellas y ellos a 1.4 millones de personas que participarán en la Jornada Electoral admitir, contar y registrar los votos (Instituto Nacional Electoral, 2021).

En el caso del Estado de Nuevo León en las elecciones 2021 se eligió una Gobernatura, 51 Presidencias Municipales, 26 Diputaciones de mayoría relativa, 16 Diputaciones de representación proporcional, 77 Sindicaturas y 449 Regidurías (Instituto Nacional Electoral, 2020) (Ver Tabla 1).

En el estado de Nuevo León tanto el Instituto Nacional Electoral como la Comisión Estatal Electoral realizan acciones tendientes a la consecución de los fines del proceso electoral y a la interacción entre ambas instituciones.

En el proceso electoral en el estado de Nuevo León se designaron 2,057 Capacitadores y Supervisores en el proceso ordinario, los cuales atendieron 7,003 casillas y se designaron en cada casilla un Presidente, dos Secretarios, tres Escrutadores y tres suplentes (Instituto Nacional Electoral, 2020)

TABLA 1.
Elecciones Nuevo León 2021

Candidatura	Lista Nominal	Total de votantes	Porcentaje
Gobernador	4,189,165	1,908,898	50.91%
Diputaciones		1,906,289	50.94%
Ayuntamientos		1,906,071	50.80%

Fuente: elaboración propia a partir del Sistema de Información Preliminar de Resultados Electorales de la Comisión Estatal Electoral.

La resolución de conflictos electorales desde la perspectiva de los mecanismos de solución de conflictos (MASC)

Existe diversa legislación en materia electoral que fomenta el diálogo y la interacción de los actores durante el proceso electoral, como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Políticos, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La Ley General de Partidos Políticos en su artículo 48 permite el establecimiento de un sistema de justicia interna de los partidos políticos, el cual es representado en una sola instancia de resolución de

conflictos resolverá de manera pronta, expedita y con plazos delimitados; además establece en su artículo 5, párrafo 2, lo siguiente:

La interpretación sobre la resolución de conflictos de asuntos internos de los partidos políticos deberá tomar en cuenta el carácter de entidad de interés público de estos como organización de ciudadanos, así como su libertad de decisión interna, el derecho a la auto organización de los mismos, y el ejercicio de los derechos de sus afiliados o militantes (Ley General de Partidos Políticos).

Desde el Plan Nacional de Desarrollo se incluyen acciones tendientes a fortalecer al Estado y garantizar la paz. Establece la importancia de contribuir a la gobernabilidad democrática mediante el establecimiento de estrategias de prevención y solución de conflictos entre los ciudadanos y los partidos políticos para contribuir en conjunto a garantizar la relación de responsabilidad entre todas las partes intervinientes de un conflicto. Propone orientarse hacia un enfoque de Gobierno que permita una mayor transparencia y eficacia en la solución de los conflictos. (Plan Nacional de Desarrollo, 2019–2024).

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que «Las leyes prevén mecanismos alternativos de solución de controversias [...]». Con la inclusión de los mecanismos alternativos de solución de controversias en la Constitución Política, se fomenta su aplicación, el diálogo y la voluntariedad de las partes en la búsqueda de la resolución de conflictos. En este sentido se considera que la mediación en los conflictos electorales puede contribuir a avalar la democracia, la rendición de cuentas y la alternabilidad, pero sobre todo que su objetividad es el refuerzo del poder ciudadano y las formas de participación e involucramiento en la resolución de las problemáticas.

Con la profesionalización de la mediación, resultado de la transformación práctica, científica y dogmática, que en grupo formen las nuevas reglas para con ellas se comprenda que la mediación tiene un fin, una normatividad y un cumulo de hechos victos como tres pilares fundamentales (Palacios–Xochipa, 2020).

La mediación es el mecanismo pacífico de la solución de controversias, el cual también fomenta la participación de las partes involucradas, presenta las ventajas sobre los procedimientos judiciales formales y sobre todo los mecanismos pacíficos de solución de controversias (Hernández, 2021).

Todos los actores del conflicto, al participar en su solución por medio de la mediación o las herramientas provistas en ella, se hacen responsables de la solución de la problemática, así como de la disminución de las escaladas del conflicto en particular.

Todos los gobiernos y actores sociales deben coincidir en la generación de una sociedad justa, próspera, saludable y pacífica. En este sentido se debe de proveer de herramientas que disipen controversias en todos los ámbitos (Jasso Hinojosa y Pérez Guerrero, 2021).

La mediación, desde el punto de vista de las acciones que se despliegan por algunos individuos en los grupos sociales, con acciones conciliatorias y de disminución de conflictos, es necesaria en todos los ámbitos de la vida social, incluso en la política (Ávila Félix, 2006).

La mediación electoral es, por tanto, un mecanismo para abordar las disputas relacionadas con las elecciones durante el ciclo electoral. Con base en esto, afirmamos que, contrariamente a la práctica convencional, la mediación de conflictos electorales no es competencia exclusiva de los partidos políticos u órganos reguladores, sino que también debe involucrar a la sociedad civil en general.

La generación de cultura de paz desde el ámbito electoral

Respecto a generar acciones tendientes a la generación de cultura de paz desde lo electoral nos remitimos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, dentro de las cuales los Estados miembros incorporen en sus planes de acción actividades que promuevan, como en el Objetivo 16 «la promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas para el desarrollo» (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, s. f.).

Diseñar y construir sociedades más pacíficas, participativas y equitativas es uno de los objetivos de la cultura de paz (Vázquez Gutierrez, 2019).

Entre las acciones que se deben de plantear para la consecución de una cultura de paz está el diálogo entre los miembros de la sociedad. Con relación a este en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 hace a emprender la construcción de la paz y la promoción de la cultura de paz, la cual se conforma de una serie de comportamientos, actitudes, y valores que rehúsan la violencia e impedir los conflictos y tratar de embestir sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación.

La promoción de la cultura de paz en los ciudadanos que ejercen funciones en el proceso electoral, y en aquellos que simplemente participan mediante el voto, es fundamental en procesos democráticos que tienden a ser conflictivos y con altos grados de violencia política. En este sentido el reglamento del INE menciona la importancia del servidor público que trabaja en el instituto y sus competencias.

Conclusiones

En las elecciones referidas se ha hecho notorio que todos sus conflictos pueden tener lugar durante todos y cada uno de los puntos críticos del ciclo electoral. En todas las etapas del proceso electoral surgen conflictividades acerca de las interrelaciones entre los actores del proceso. Hay una tendencia notable en el aumento de las disputas toda vez que se acerca la Jornada Electoral, se determinan los ganadores y en algunos casos en el período postelectoral se amplían.

Estas disputas electorales en algunas ocasiones son acompañadas de violencia, y sobre todo de una percepción en la sociedad de la conflictividad del proceso electoral en aumento, lo que disminuye las acciones de las autoridades, de las y los Capacitadores y de las y los Consejeros Electorales para por medio del diálogo, lograr la paz y otorgar certeza y seguridad jurídica al ser partícipe del proceso electoral de la sociedad por medio de las figuras y medios de participación establecidas.

Como primera acción, se recomienda fomentar el desarrollo de competencias y habilidades de los métodos alternos de solución de controversias (MASC), lo cual contribuirá a la disminución de los conflictos durante el proceso electoral, ya que al brindarle una herramienta más e inculcar y difundir tanto a los Consejos Electorales así como a los Capacitadores Electorales el estudio de los MASC, estos adquirirán habilidades socioemocionales que potencializarán el diálogo y la resolución de conflictos durante el proceso electoral.

El desarrollo de competencias y habilidades en resolución de conflictos en las y los Capacitadores Electorales tanto del INE como del OPLE es un medio para resolver conflictos electorales y coadyuva en generar cultura de paz desde el ámbito ciudadano y electoral. Se recomienda además la socialización de las herramientas de la mediación dentro de las figuras planteadas; asimismo, la implementación de la mediación electoral es un instrumento que fomenta la cultura de paz en los procesos electorales.

La generación de la cultura de paz por medio de las instituciones dedicadas a vigilar el proceso democrático puede ser de gran ayuda para aumentar la participación ciudadana dentro de los comicios y en la vida pública y política del país.

Los conceptos de democracia, participación y cultura de paz deben enlazarse y relacionarse. Las instituciones deben fomentar aún más el diálogo y el consenso; por su parte, la ciudadanía debe involucrarse en todos los medios de participación existentes. En la medida en que las y los ciudadanos se incluyan en todos los actos del proceso electoral, habrá un mejor entendimiento respecto al cumplimiento de los procesos electorales, así como respeto hacia quienes por medio del voto sean designados representantes de la sociedad en el Gobierno y hacia la construcción de una cultura de paz participativa y democrática.

Referencias

- Ávila Félix, Juan Manuel (2006). *Mediación política, una necesidad del México actual*. México: Ojinaga Comunicación.
- Blanco, Erika E., y Tamez, Gerardo (2017). La participación de la ciudadanía en la construcción o deconstrucción de la imagen del político. En Martínez Villarreal, Juan de Dios, Saldierna Salas, Alma Rosa, Rivera Hernández Pedro Paul y Rodríguez Burgos, Karla (coords.). *Vías de participación en un contexto democrático*. México: Editorial Fontamara.
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (s. f.). Sistema de Información Preliminar de Resultados Electorales. Recuperado de <https://si-pre2021.ceenl.mx/R03E.htm>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación* del 28 de mayo de 2021. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (2020). Nuevo León 2022. Recuperado de <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/nuevo-leon/>
- (2021). ¿Quiénes son y qué hacen las y los Capacitadores Asistentes Electorales y Supervisores Electorales? Recuperado de <https://centralelectoral.ine.mx/2021/04/12/quienes-son-y-que-hacen-las-y-los-capacitadores-asistentes-electorales-y-supervisores-electorales/>
- Jasso Hinojosa, Blas y Pérez Guerrero, Delia (2021). La mediación como un camino a la paz. En Gorjón Gómez Francisco. *La profesión de la mediación*. México: Tirant lo Blanch.
- Ley General de Partidos Políticos (s. f.). Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>
- Maphazi, R. T. (2013). Public participation. (T. A. Administration, Ed.) *African Journal of Public Affairs*, 6(2), 56-67. Obtenido de https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/58082/Front_Matter_AJPA_Vol6_No2.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Mercado Ramírez, Martha Leticia (2020). «Retos y preparación de cara al proceso electoral 2020-2021», *Electio*, no. 18, pp. 59-68. Recuperado de https://www.tecdmx.org.mx/wp-content/uploads/2020/12/Electio-diciembre-2020-final_21dic_1808_w.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (s. f.). Objetivo de Desarrollo Sostenible 16. Recuperado de <https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/romex/ODS16.html#:~:text=Objetivo%20de%20Desarrollo%20Sostenible%2016,inclusivas%20en%20todos%20los%20niveles>
- Orozco Henríquez, José de Jesús (2000). «Justicia electoral y resolución de conflictos», *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, vol. 1, no. 11, pp. 39-55. Recuperado de <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1998-02-011-039.pdf>
- Palacios-Xochipa, Javier (2020). «La epistemología de la mediación y su impacto en la profesionalización de los MASC en la cultura de paz», Eirene. *Estudios de paz y conflictos*, vol. 3, no. 4, pp. 25-36.
- Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024). *Diario Oficial de la Federación*, del 12 de julio de 2019. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Vázquez Gutiérrez, Reyna (2019). La mediación educativa; una estrategia de cultura de paz. En Iglesias Ortuño, Emilia y Vázquez Gutiérrez, Reyna. *Mediación para la paz social*. México: Tirant lo Blanch.

**DEMOCRACIA
PARITARIA E INCLUYENTE**

LAS ACCIONES AFIRMATIVAS COMO MEDIDAS DE INCLUSIÓN DE GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD EN EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021

*Wendy M. Jarquín Orozco*¹

🐦 @WenJarquin

Introducción

Las acciones afirmativas se han adoptado en el ámbito electoral para hacer frente a la situación de vulnerabilidad y subordinación en la que se ha colocado a determinadas personas por su pertenencia a un grupo. Así, las primeras que se introdujeron fueron las cuotas de género, a partir de diversas reformas al entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Con ellas se buscó dar sentido material a la ciudadanía de la mujer, que se había reconocido más de cuatro décadas atrás, al potenciar su participación política.

Desde ese momento encontramos no solo resistencias, a modo de fraudes o simulaciones, sino también cuestionamientos sobre si dichas medidas trastocan el principio de igualdad, todo esto desde una lectura sesgada que considera a las acciones afirmativas únicamente como un trato preferencial y no toma en cuenta la situación de discriminación que pretenden paliar. A estos cuestionamientos han dado respuesta diversos criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que, no solo han dejado claro que las acciones afirmativas constituyen medidas necesarias para revertir situaciones de injusticia y desigualdad, siempre que sean temporales, objetivas y razonables, sino que además han ampliado los grupos destinatarios a fin de hacer efectivo el principio democrático a partir de la materialización del sufragio universal.

1 Doctora en Derecho por la Universidad de Castilla-La Mancha. Profesora-investigadora de la Escuela Judicial Electoral.

En el presente trabajo se pretende hacer un breve recorrido por la conceptualización de las acciones afirmativas desde la perspectiva de la igualdad como no subordinación, esto para justificar la pertinencia de su adopción por parte de las autoridades electorales; además, nos detendremos en las medidas adoptadas para el proceso 2020-2021 a fin de visibilizar y garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de determinados grupos en situación de vulnerabilidad.

1. Un primer acercamiento a la definición de las acciones afirmativas ¿trato preferencial? ¿medidas de actuación frente a la opresión?

La Organización de Naciones Unidas (ONU) ha definido a las acciones afirmativas como «el conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva» (ONU, 2002, p. 4). Roberto Saba las define como: «regulaciones o políticas estatales que tienen como finalidad brindar un trato preferencial a una persona por ser parte de un grupo de individuos que ha resultado —y sigue siendo— víctima de un trato excluyente, sistemático e histórico» (Saba, 2013, p. 85).

Saba reconoce que estas políticas otorgan a los integrantes del grupo un trato preferencial para revertir las prácticas que los han excluido de ámbitos relevantes, como en educación, salud, trabajo o política, prácticas que pueden darse a través de normas jurídicas o de acciones colectivas motivadas o no en un acuerdo consciente. Por ejemplo, una de estas puede ser el establecimiento de cuotas en el ámbito universitario, como sucedió en Estados Unidos de América, para estudiantes que provengan de un grupo excluido de la educación superior. El punto es que estas cuotas exigirán como requisito de admisión, no solo la idoneidad, sino también la pertenencia al grupo en situación de desventaja, lo que podría conllevar a que el primero de los criterios sea derrotado por el segundo; de allí el entendimiento de que en algunas circunstancias las acciones afirmativas podrían entrar en conflicto con la noción de igualdad, sin embargo, más adelante ve-

remos cómo esta percepción debe ser matizada desde la perspectiva de la igualdad material.

Kent Greenwalt (1983, p. 17) sostiene una definición más elástica sobre la acción afirmativa al considerar que el término se refiere a los intentos de traer a los miembros de grupos infrarrepresentados que usualmente han sufrido discriminación, a un grado más alto de participación en determinados programas benéficos. Añade que algunos esfuerzos de acción afirmativa incluyen tratos preferentes y otros no.

Llama la atención esta definición que, a diferencia de la expuesta por Saba, apunta a la existencia de acciones afirmativas que no incluyen tratos preferenciales. En este sentido, Rosenfeld (2011, 60) entiende que aquellas incluyen la concesión de una preferencia a una o varias personas, pero que no todas las preferencias pueden ser entendidas como tratos preferenciales, es más, parece apuntar a que las acciones más controvertidas y de no pacífica justificación son precisamente las que incluyen tratos preferenciales.

Para entender mejor esta cuestión debemos acudir a la definición de la palabra «preferencia», que según la Real Academia Española puede desdoblarse en: «primacía, ventaja o mayoría de alguien o algo sobre otra persona o cosa, sea en el valor o en el merecimiento; o la elección que hace alguien o algo entre varias personas o cosas».

Desde esta perspectiva, Rosenfeld (2011, p. 55) manifiesta que una preferencia sería «seleccionar al artista más talentoso para un equipo», pues se elige a esa persona entre las demás que también quieren formar parte del equipo, mientras que un trato preferencial sería la contratación de una persona afrodescendiente si se hace únicamente por su condición racial, sin tomar en cuenta sus méritos o cualificación. Nos dice el citado autor que, si se elige a esta persona sobre otra de raza blanca que está mejor cualificada para el empleo, no estaríamos ante una preferencia, sino ante un trato preferencial.

Para el caso de las cuotas, Rosenfeld entiende que algunas veces no deben asociarse con un trato preferencial, pone el ejemplo de una ley que impida a las mujeres acceder a ciertos empleos para los cuales un gran número están cualificadas. Plantea el autor que, al revocar esta ley, esto es al desaparecer la limitación artificial, e imponer una cuota

que dé al menos 10% de los nuevos empleos a mujeres, no se estaría introduciendo un trato de privilegio —que sí se introduciría al permitir el acceso a espacios reducidos sin contar con las cualidades suficientes—, sino que cumpliría con una igualdad de oportunidad, al reducir la discriminación de primer orden (Rosenfeld, 2011, p. 58).

Considerar a las acciones afirmativas únicamente como un trato preferencial ha dado lugar a posturas de resistencias que las encasillan errónea y paradójicamente como discriminaciones inversas y ha soslayado su esencia, que es precisamente revertir la discriminación histórica a partir de su introducción. Contratar a una persona, abrir un cupo de ingreso a la universidad o establecer una cuota electoral para potenciar su participación por su pertenencia a un grupo que ha estado históricamente en una situación de desventaja —lo que a su vez le ha llevado a la subrepresentación— es un trato que responde a la situación de opresión a la que se le ha sometido, esto no debería verse únicamente como un trato preferencial, sino como una oportunidad de acceso y de inclusión.

Es decir que colocar a las acciones afirmativas como trato preferencial soslayado de la situación de discriminación a la que se ha sometido a una parte de la población por su condición de pertenencia a determinados grupos, es lo que nos ha llevado a mal interpretarlas. Me atrevería a afirmar que precisamente ese entendimiento amputado de la realidad ha hecho que en el ámbito electoral se siga cuestionando la capacidad o el talento para hacer política de aquellas personas que acceden a través de cuotas, que son una especie del género acciones afirmativas. Como ejemplo está la aún presente discriminación en contra de la mujer que tiene como una de sus facetas a la violencia política por razón de género.²

2 A pesar de que en México se ha avanzado de las cuotas a la paridad como principio constitucional —una paridad aún en construcción— a la mujer en la política se le sigue exigiendo probar que «a pesar de ser mujeres, son exactamente igual de capaces que los hombres»; y que el hecho de que haya más mujeres en la política implica una diferencia, como otra forma de justificar su lugar en lo público.

Lo anterior exige poner sobre la mesa el hecho de que esa exclusión histórica ha abarcado todos los ámbitos, por lo que si se quiere revertir el escenario es preciso que las acciones afirmativas vayan acompañadas de políticas transversales que incluyan esfuerzos sistematizados para crear programas de capacitación y entrenamiento dirigidos a grupos minoritarios y a mujeres. Ello con el fin de romper la brecha que desde luego influye en las denominadas cuestiones de idoneidad; así como a crear programas educativos dirigidos a actuar sobre los estereotipos y paradigmas excluyentes que persisten en la sociedad.

1.1. El elemento de pertenencia a un grupo

Como ya se expresó, las acciones afirmativas tienen como característica que están destinadas a un grupo compuesto por personas que tienen como rasgo común su pertenencia a este. Esta característica suele ser innata e inalienable como, por ejemplo, el color de la piel, el género, la nacionalidad o la pertenencia a una minoría étnica, religiosa o lingüística, sin embargo esto no siempre es así.

La ONU nos dice que es decisivo determinar qué grupos están lo suficientemente desfavorecidos como para merecer un trato especial y para ello se debe modificar la legislación en cada país. Por ejemplo, en Estados Unidos de América se determinó que se tomarían medidas de acción afirmativa a favor de quienes procedan de grupos autóctonos de Norteamérica y mantengan su identidad cultural por afiliación a la tribu o aceptación de la comunidad, para quien proceda de cualquier grupo racial africano o para los hispanos, entre otros (ONU, 2002, p. 4).

También la ONU ha planteado el problema que genera en muchos casos la definición de las y los beneficiarios de las acciones afirmativas por su pertenencia a un grupo, esto tiene que ver con la denominada «teoría de las dos clases» que plantea la cuestión sobre quién resulta realmente beneficiado por dichas políticas. Así, en el informe sobre *El concepto y la práctica de la acción afirmativa* de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social, se establece que quien mejor aprovecha las medidas de acción afirmativa es el segmento más afortunado de los grupos beneficiados (ONU, 2002, p. 5). Por ejemplo,

la acción afirmativa en el caso de las mujeres beneficia más frecuentemente a mujeres blancas de clase media que a mujeres de una clase inferior o de otro grupo étnico. Esto es, sacarán mejor provecho las mujeres que tienen una mejor situación económica, de educación o de empleo.

Esta teoría nos pone enfrente con el problema de que los programas de acción afirmativa tienden a favorecer a los miembros más pudientes o menos desfavorecidos de un grupo, lo que puede dar lugar a la creación de una minoría desfavorecida o discriminada dentro de la mayoría. Esto se convierte en una paradoja, en el sentido de que programas dirigidos a mejorar las condiciones de estos grupos pueden crear nuevos subgrupos desfavorecidos.

Finalmente, en dicho informe se establece que en algunas ocasiones es difícil determinar quién forma parte de un grupo beneficiario de acción afirmativa, problemática que hemos observado en el ámbito de lo electoral para definir quién puede acceder a la cuota de género, la indígena, la de personas con discapacidad, entre otras. Por lo que en el informe se hace referencia a dos soluciones: por un lado, la contenida en la *Recomendación General VIII del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial* que señala que la condición de ser miembro de un grupo debe partir de la propia identificación de la persona —criterio de la autoadscripción que ha primado en el ámbito electoral— y, por otro, se alude a la conveniencia de tomar en cuenta otros elementos en el diseño de las acciones afirmativas —principalmente las que consisten en programas sociales—, tales como la situación socioeconómica de la persona destinataria a fin de cerciorarse de que realmente tiene derecho al beneficio (ONU 2002, p. 6).

Esto, desde luego, supone considerar a la acción afirmativa desde una perspectiva individual para ofrecer las oportunidades de acuerdo con las necesidades y la realidad de cada persona y no únicamente por su pertenencia al grupo.

Volviendo al ámbito de lo electoral, observamos que conforme se ha avanzado en la regulación de las acciones afirmativas se ha ampliado el criterio de definición de pertenencia. Se ha pasado de la exigencia de autoadscripción o de autoidentificación, basada primordialmente en

el dicho de la persona, a la exigencia de otros elementos objetivos que ponen la prueba en factores externos, ello con el fin de demostrar el vínculo de la persona con el grupo al que manifiesta pertenecer.

1.2. La justificación de las acciones afirmativas

Se pueden esgrimir distintos tipos de justificaciones para las acciones afirmativas, aunque cada una va a depender del contexto social del estado donde se apliquen. A continuación, me refiero a algunas de ellas:

- a) Enderezar o reparar injusticias históricas: esto se traduce en el objetivo de compensar discriminaciones del pasado que aún generan repercusiones, como pueden ser las deficiencias educativas o de formación de los descendientes de grupos desfavorecidos. Por lo que no solo se trata de terminar con las prácticas discriminatorias, sino también de compensar y corregir estas.

En Estados Unidos de América se usa esta justificación en apoyo de políticas públicas para superar, por ejemplo, prácticas de discriminación racial contra los afrodescendientes que, durante casi dos siglos, desde la época en la que se permitía la esclavitud hasta mediados del siglo pasado,³ fueron excluidos de los ámbitos relevantes para desarrollar sus planes de vida.

- b) Reparar la discriminación social o estructural: la persistencia de disparidades de todo tipo (económicas, sociales, educativas) deja claro que la igualdad formal o igualdad ante la ley no es suficiente para afrontar las prácticas sociales arraigadas que dan lugar a la discriminación estructural.

3 Un ejemplo es el reconocimiento del voto a la población afroamericana en Estados Unidos de América, que se hizo formalmente en la XV enmienda de la Constitución, en la que se reconoció el derecho al voto de los varones afroamericanos libertos, dejando excluida a la mujer. Digo formalmente porque, si bien se aprobó la enmienda, en el periodo comprendido entre 1890 y 1910 algunos estados introdujeron restricciones al exigir pruebas de alfabetización, el pago de impuestos o al introducir la denominada cláusula del abuelo: que eximía de la prueba de alfabetización o de la residencia a quienes tuvieran abuelos con derecho al voto antes de 1861. Se mantenían prácticas discriminatorias para las personas de ascendencia afroamericana, y el derecho al sufragio se hizo efectivo hasta la Ley del Derecho al Voto de 1965.

Esta discriminación tiene que ver con medidas que, a primera vista, parecen neutrales con respecto al sexo, raza, origen étnico, pero que sin una justificación objetiva tienen consecuencias adversas y desproporcionadas para los grupos desfavorecidos.

- c) Crear diversidad o una representación proporcional de los grupos: otro argumento para las acciones afirmativas es que la presencia de una diversidad racial y étnica —en los centros de enseñanza, lugares de trabajo, o incluso en los órganos de representación política— es un componente necesario para una sociedad justa y para una justicia compensatoria.

Un ejemplo de este concepto de diversidad como justificación de medidas de inclusión lo encontramos en *Regents of the University of California v. Bakke* (483 U.S. 265, 1978):⁴ en este asunto se argumentó que la raza podía ser uno de los muchos factores para adoptar la decisión de admisión a la universidad, siendo que el objetivo era el interés de la institución de contar con un alumnado diverso que pudiera aportar experiencias enriquecedoras.

El Tribunal Supremo de los Estados Unidos consideró constitucional la posibilidad de incluir acciones afirmativas que tu-

4 La Facultad de Medicina de Davis de la Universidad de California había establecido un programa de admisión especial para el curso 1972-1973. El programa consistía en que de las solicitudes de ingreso que se habían presentado, se aceptarían a los estudiantes que superaran una determinada nota mínima, pero se reservaría 16% de la admisión a personas pertenecientes a minorías (afrodescendientes, asiáticos, hispanos e indios norteamericanos) a los que se les aplicarían menos requisitos de ingresos.

Allan Bakke era un ingeniero blanco que había sido rechazado en dos ocasiones por razón de su edad (33 años), a pesar de contar con más méritos que los candidatos que entraron por el programa especial, e incluso que los solicitantes promedio. La segunda vez que fue rechazado presentó demanda ante los tribunales estatales argumentando que había sido excluido de la admisión únicamente por razón de la raza.

La demanda la presentó ante el Tribunal Superior de California alegando que los programas especiales de admisión para minorías violaban las Constituciones federal y estatal y el título VI de la Ley de Derechos Civiles de 1964, y que la raza no se debía tomar como un factor para la admisión. Aquel admitió el argumento y estableció que ningún solicitante debía ser rechazado por su raza a favor de otra persona menos calificada, por lo que ordenó cerrar este sistema de cuotas. La Facultad de Medicina apeló ante la Suprema Corte, que revisó el caso en 1978.

vieran a la raza como uno de los factores para la política de admisión universitaria a fin de promover la diversidad educativa, pero únicamente si se consideraba junto con otros factores y en un caso por caso, sin que la raza pudiese ser utilizada como un factor para impedir la admisión. Así, tras someter el programa en disputa a un estricto escrutinio de constitucionalidad, decidió que este no cumplía con el estándar y debía ser derogado al establecer una cuota de admisión absoluta y rígida.⁵

- D) Finalmente, podríamos hablar del argumento de la utilidad social: por utilidad social entendemos a los objetivos sociales que pueden alcanzarse. Así, se señala que podría tener efectos positivos el que los puestos de poder e influencia sean ocupados por personas procedentes de grupos desfavorecidos al promover su empoderamiento y su incidencia en la agenda política para hacer efectivos sus derechos e intereses.⁶

Desde esta perspectiva, es importante cuestionarnos si efectivamente dar preferencia a las personas por pertenecer a un determinado grupo, sin importar su cualificación o disminuyendo los requisitos, puede eliminar los prejuicios o si, por el contrario, consigue perpetuar los estereotipos.

Al respecto considero, como ya lo expresé *supra*, que las acciones afirmativas con trato preferencial deben ir acompañadas de manera obligatoria de una política transversal que provea a los grupos en si-

5 El juez Lewis F. Powell fue el ponente de la decisión de mayoría, argumentó a favor de no aceptar cuotas absolutas en el siguiente sentido: Si la universidad abre 100 plazas y 16 están reservadas a estudiantes minoritarios sin importar su cualificación, sucede que los estudiantes blancos solo pueden competir por 84 vacantes, mientras que las minorías pueden competir por cualquier lugar, esto es, tanto por los 16 puestos reservados a las minorías y por los 84 restantes, con lo cual consideró que se violaba la enmienda 14, que reconoce la protección igualitaria de la ley.

6 En la sentencia emitida en el caso SUP-JDC-1282/2019, Sala Superior reconoció que garantizar la inclusión, en ese caso, de personas con discapacidad en los espacios de deliberación y toma de decisión favorece la representación inclusiva y modifica la percepción sobre su papel en la sociedad. Con lo que se incrementa su presencia real y simbólica (SUP-JDC-1282/2019, p. 34).

tuación de vulnerabilidad de oportunidades, pero también de capacitación y experiencia para progresar en los diversos campos.

Volviendo al ejemplo sobre el establecimiento de cuotas para ingresar a la universidad, estas cuotas exigirán como requisito, no solo la idoneidad, sino también la pertenencia a grupo históricamente discriminado. Nos dice Saba que, en un contexto de vacantes limitadas —como sucedió en el caso *Regents of the University of California v. Bakke*—, las personas favorecidas por esta acción afirmativa estarían ocupando lugares que algunos considerarán que les corresponden a las más idóneas —que no están necesariamente en el grupo discriminado—. Así el criterio del más idóneo sería derrotado por el de pertenencia a un grupo (Saba, 2013, p. 86).

Estas son las paradojas de las acciones afirmativas, pues las personas más idóneas son, en general, quienes han gozado de mejores oportunidades. No obstante, esta percepción puede conllevar a la asimilación de aquellas como medidas que entran en conflicto con el principio de igualdad, conflicto que, como veremos a continuación, es solucionable desde la perspectiva de la igualdad como un mandato de no subordinación.

1.3. La posición de las acciones afirmativas frente al principio de igualdad

El concepto de igualdad no es unívoco, sino que puede verse desde varias perspectivas, así podemos hablar del derecho a la igualdad, de la igualdad como principio o valor, de la igualdad ante la ley, en la ley y en la aplicación de la ley.

El primer efecto del derecho a la igualdad que se consagra es la igualdad ante la ley, esto supone que la ley es la misma para todos y todas, así como que la ley debe tratarnos por igual.

Recordemos que la igualdad ante la ley fue una de las reivindicaciones fundamentales de los revolucionarios liberales. No obstante, esta primera concepción es puramente formal, en el sentido de que hace alusión únicamente a la identidad de posición de las personas ante la ley, es decir, que trata de una equiparación de situaciones frente a sus efectos y alcance.

Esta forma de concebir a la igualdad cobró importancia ya que el Antiguo Régimen se basó en una pluralidad de ordenamientos y, por tanto, de posiciones jurídicas, pues la ley aplicable era distinta según la condición personal del destinatario de la misma. Es decir, a cada estamento correspondían normas jurídicas diferentes, los denominados fueros y tribunales distintos (García Morillo, 2016, p. 159). Existía, pues, un ordenamiento jurídico fragmentado debido a la posición social del individuo, por eso las revoluciones liberales se plantearon igualar a todos frente a la ley (esto es el carácter formal de la igualdad).

Esta exigencia nos habla del carácter de universalidad de la ley, cuyo objetivo es igualar sus efectos para todos sus destinatarios. Así, tenemos que reconocer que en un primer momento la igualdad ante la ley tenía más que ver con los efectos de esta que con la igualdad real de las personas, la ley, en principio, debe ser general y abstracta,⁷ esto es, debe ser elaborada para la generalidad y no para un grupo o grupos de ciudadanos; además que debe tener una vocación de permanencia, es decir, tiene que ser duradera no cabiendo las leyes elaboradas para situaciones concretas.

Así, el principio de igualdad ante la ley supone rechazar la existencia de leyes particulares, especiales o singulares, con destinatarios concretos debido a sus circunstancias personales o sociales o en función de la coyuntura concreta en que se encuentren. De allí que la igualdad ante la ley constituya un límite a la actuación del legislador, en cuanto al alcance de esta.

Este concepto de igualdad ha superado cada vez más la perspectiva formal para, en su lugar, adentrarse en la perspectiva de la igualdad

7 Digo «en principio» porque la generalidad de la ley puede ser rota cuando se encuentre objetiva y razonablemente justificada por los hechos, es decir, que pueden existir leyes singulares compatibles con el principio de igualdad, siempre que la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y solo quepa al legislador establecer consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone. También pueden existir leyes con contenido particular como consecuencia de la intervención buscada por el propio legislador, con estas leyes lo que se hace es llevar a cabo una regulación específica que se tiene que fundar en circunstancias que hagan constitucionalmente admisible dicha regulación particular, por ejemplo, para beneficiar a un colectivo desfavorecido.

material, o igualdad como no subordinación. Esta última idea parte de la premisa de que las situaciones reales de los individuos y de los grupos no son iguales y, por tanto, existe una obligación que se impone a los poderes públicos de procurar que la igualdad sea real y efectiva. Es aquí donde entran en escena las acciones afirmativas.⁸

La realidad está llena de situaciones concretas que pueden exigir que el legislador resuelva un problema particular de manera distinta. Las y los ciudadanos y los grupos sociales se encuentran en una situación de desigualdad entre ellos: *pueden ser iguales ante la ley, pero no lo son en la realidad*. Entonces, por un lado, se exige a los poderes públicos, en particular al legislador, un tratamiento igualitario, pero de manera contrapuesta, las desigualdades sociales exigen a los poderes públicos la actuación necesaria a fin de conseguir que quienes estén en condición de inferioridad puedan situarse en una posición de igualdad real.

El concepto de igualdad es, por tanto, radicalmente distinto al que existía tiempo atrás, ya que se pasó de una situación en la que la ley se guiaba por la regla del tratamiento general e indeterminado con relación a los destinatarios, a otra en la que es frecuente hablar de un tratamiento diferenciado. Esta igualdad es, por tanto, un límite a la actuación de los poderes públicos y un mecanismo de reacción frente

8 Roberto Saba nos dice que la noción de igualdad debe verse desde una doble perspectiva, por un lado, pensar la igualdad como no arbitrariedad o como no discriminación, que lleva aparejada la exclusión de tratos arbitrarios. Es decir, que esta forma de concebir a la igualdad rechaza cualquier trato diferente que sea arbitrario o que no guarde una relación de funcionalidad con el fin buscado (relación medio-fin). Por el otro, está la igualdad como no subordinación que se apoya en el imperativo de que ningún grupo de personas debe ser sometido, excluido o sojuzgado por otro. El autor nos dice que la primera forma de ver la igualdad —que coincide con lo que se ha expuesto como igualdad formal o ante la ley— no toma en cuenta la situación de hecho que afecta a aquellas personas que forman parte de ciertos grupos que han sido histórica y sistemáticamente excluidos, por lo que este principio es relevante solo si se presume que se dan ciertas condiciones de igualdad de oportunidades y de no sometimiento. Si no se dan, considera que el principio de igualdad como no arbitrariedad o no discriminación llega tarde, e incluso puede ser un instrumento para perpetuar estas prácticas, en cambio, la igualdad como no subordinación se asocia al imperativo moral que se opone a la instalación de un sistema de castas, por lo que si bien, la acción afirmativa puede entrar en conflicto, incluso de un modo irreparable, con la noción de igualdad formal o como no arbitrariedad, considera que resulta una exigencia de la noción de igualdad material o como no subordinación (Saba, 2013, p. 86).

a la posible arbitrariedad, en el entendido de que aquellos sí pueden hacer diferenciaciones entre individuos o grupos, siempre y cuando dicha actuación no sea discriminatoria ni arbitraria.

La igualdad en la ley o material o la igualdad como no subordinación exige un tratamiento distinto sin discriminar a los ciudadanos o ciudadanas afectados por dicha intervención, y la cuestión entonces va a ser determinar los límites o fronteras que existen entre el trato desigual o diferenciador y el trato discriminatorio.

En la Opinión Consultiva 18/03, la Corte Interamericana de Derechos Humanos asentó que el término *distinción* hace referencia a lo admisible, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo, y el término *discriminación* hace referencia a lo inadmisibles, por violar derechos humanos. En ese sentido, no toda diferencia de trato puede considerarse ofensiva por sí misma de la dignidad humana, por lo que constituye una discriminación toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetiva y razonable, y que redunde en el detrimento de los derechos humanos (2003, párrafo 84).

Con base en lo expuesto anteriormente, podemos concluir que las acciones afirmativas, siempre y cuando sean objetivas y razonables, no pueden considerarse contrarias a la igualdad, sino todo lo contrario: son medidas que vienen a actuar frente a situaciones de discriminación sistemáticas e históricas a las que se han enfrentado las personas en tanto miembros de determinados grupos por el solo hecho de su pertenencia.

Al respecto, la ONU nos dice que el término *discriminación positiva* no tiene sentido ya que, por un lado, la distinción que se introduce con la acción afirmativa no es discriminatoria, injusta, arbitraria o ilegítima, y, por el otro, una actuación discriminatoria no podría valorarse como positiva (ONU, 2002, pp. 3-4).

2. Las acciones afirmativas en el proceso electoral 2020-2021

El TEPJF en la Jurisprudencia 30/2014 estableció que las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria —inclinándose por

la justificación de enderezar o reparar injusticias históricas— para situaciones en desventaja. Tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos para, con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de los que disponen la mayoría de los sectores sociales.

Asimismo, expresó que este tipo de acciones se caracterizan por ser: temporales, pues constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcionales, al exigirse un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir; y razonables y objetivas, pues deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un determinado sector.

En la Jurisprudencia 43/2014 estableció que el principio de igualdad material es un elemento fundamental de todo estado democrático de derecho que toma en cuenta las condiciones sociales que puedan resultar discriminatorias en contra de ciertos grupos y de sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, personas con discapacidad, entre otros. Destaca que este principio justifica el establecimiento de medidas para revertir esta desigualdad, siempre que sean objetivas y razonables.

En la Jurisprudencia 11/2015 reconoció que el Estado mexicano tiene la obligación de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material.

Asimismo, definió los elementos fundamentales de las acciones afirmativas, que son:

- a) Objeto y fin: que pueden consistir en hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades.

- b) Destinatarios: que son las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y
- c) Conducta exigible: que puede abarcar una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria.

Para este proceso electoral 2020-2021, quisiera destacar especialmente el impacto de dos sentencias de la Sala Superior en la definición de acciones afirmativas dirigidas a visibilizar, a través de fomentar su representatividad, a determinados grupos en situación de desventaja. Me refiero a las sentencias SUP-RAP-121/2020 y acumulados, y SUP-RAP-21/2021 y acumulados.

2.1. Con relación a la sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados

En esta sentencia se impugnó el acuerdo INE/CG572/2020 por el que se emitieron los criterios para el registro de candidaturas a Diputaciones federales por ambos principios.

En este se había establecido que los partidos políticos estaban obligados a postular paritariamente las candidaturas por el principio de representación proporcional; a inscribir alternadamente las fórmulas en las listas por el mismo principio y, en atención a lo que se menciona como una tendencia partidista de encabezar las listas con fórmulas compuestas por hombres, se dispuso como acción afirmativa el iniciar tres de sus listas con fórmulas de candidaturas integradas por mujeres, para garantizar que puedan acceder efectivamente a los cargos para los que son postuladas y compensar o remediar así una situación de desventaja que históricamente las ha afectado.⁹

⁹ Al respecto, debo decir que el art. 234, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que, para el caso de diputaciones, de las cinco listas al menos dos deberán ser encabezadas por fórmulas de un mismo género, por lo que la medida introducida por la autoridad electoral administrativa amplía la inclusión prevista por el legislador.

Otro aspecto relevante es que en este acuerdo se sostuvo que las acciones afirmativas para el proceso electoral 2020-2021 debían ser transversales, en el sentido de que más de una pueda ser aplicada para una misma candidatura, estableció así que en los procesos de selección de candidaturas se debía privilegiar la perspectiva de género y la interseccional.

También se acordó que en la postulación de candidaturas debían adoptarse medidas afirmativas para integrar a las personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad. Para ello se estableció que, a fin de que el Consejo General cuente con datos ciertos sobre la postulación de candidaturas respecto a dichos grupos, los partidos deberían capturar dicha condición en el sistema denominado *¡Candidatas y candidatos, conóceles!* Esto para efectos de fines estadísticos, quedando a la potestad de cada candidatura autorizar o no la publicidad de su información.

En relación con la acción afirmativa indígena, se estableció que los partidos políticos y coaliciones debían postular para Diputaciones por mayoría relativa, fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en por lo menos 21 de los 28 distritos electorales con población indígena, de las cuales 11 debían estar compuestas por mujeres.¹⁰

10 Recordemos que en el acuerdo INE/CG508/2017, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral había dispuesto una acción afirmativa indígena por la cual los partidos políticos y las coaliciones debían postular, para el proceso electoral 2017-2018, fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas, en al menos 12 de los 28 distritos uninominales indígenas. Este acuerdo fue impugnado ante Sala Superior quien por sentencia emitida en el SUP-RAP-726/2017 y acumulado, consideró que conforme al criterio objetivo de población indígena eran 13 los distritos en donde se concentraba el mayor número de población que corresponde a este grupo social (se concentra una población mayor a 60%) y que, por tanto, en ellos debían ser postulados únicamente candidaturas que tengan la condición de indígenas, a fin de que quienes resultasen electos representasen a las comunidades y pueblos indígenas.

Asimismo, estableció que la autoadscripción no era suficiente para considerar cumplida la obligación de los partidos y coaliciones de postular estas candidaturas, por lo que en este caso era necesaria la autoadscripción calificada a fin de probar que existe realmente un vínculo comunitario o que la persona forma parte de la comunidad del distrito por el que se postula. Este candado se introdujo para garantizar la efectividad de la acción afirmativa y evitar que sujetos no indígenas se quieran situar en esta situación para obtener una ventaja indebida y para hacer un fraude al ordenamiento jurídico.

Para el caso de Diputaciones por el principio de representación proporcional, se estableció que los partidos deben postular fórmulas integradas por personas que se autoadscriban de la siguiente manera:

TABLA 1.
Número de candidaturas

Circunscripción	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta
Número mínimo de candidaturas de origen indígena a postular en las listas, de las cuales al menos una deberá ubicarse en el primer bloque de 10 fórmulas	1	1	4	2	1

En el caso de las circunscripciones tercera y cuarta, al haberse determinado un número par de fórmulas indígenas, se estableció que se debían postular igual número de fórmulas de hombres y de mujeres. Asimismo, del total de estas nueve fórmulas de candidaturas indígenas, no más de cinco deberían corresponder al mismo género.

Como podemos observar, en este acuerdo se avanza en lo relacionado a la acción afirmativa indígena implementada para el proceso 2017-2018 en el que se garantizó el acceso de 13 personas indígenas a la Cámara de los Diputados. En el acuerdo INE/CG572/2020 se aumenta la cuota a 21 escaños por el principio de mayoría relativa más 9 por el principio de representación proporcional, bajo el argumento de que se debe ir alcanzando un estándar mínimo de representatividad indígena que se sitúa en 6.5% de representatividad en la Cámara de los Diputados, porcentaje que se corresponde con las personas que en México hablan una lengua indígena. Este 6.5% de representatividad se traduce en 33 curules que, como podemos intuir, no se alcanzó con

la medida introducida en el proceso anterior, ni se alcanza aún con la actual modificación.¹¹

¿Qué decidió la Sala Superior?

La Sala Superior modificó el acuerdo impugnado para que el Consejo General determinara los 21 distritos uninominales en los que deberán postularse candidaturas a Diputaciones por el principio de mayoría relativa, conforme a la acción afirmativa indígena.

Asimismo, ordenó al Consejo General del INE que llevara a cabo las acciones necesarias a fin de implementar acciones afirmativas que garanticen el acceso, en condiciones de igualdad, de las personas con discapacidad a la postulación de candidaturas para los cargos de elección, también enfatizó que se podrían presentar candidaturas que pertenezcan a más de un grupo en situación de vulnerabilidad (transversales); y le ordenó determinar los grupos que ameritan contar con una representación legislativa y diseñar las medidas afirmativas necesarias para alcanzar ese objetivo.

Finalmente, dio vista al Congreso de la Unión para que en ejercicio de sus atribuciones lleve a cabo las modificaciones legales conducentes para incorporar estas acciones afirmativas. Lo que me parece acertado si partimos de la base de que el primer obligado a incorporar estos ajustes razonables es precisamente el legislador en cumplimiento de mandatos constitucionales y convencionales.

¿Qué hizo el INE?

Emitió el acuerdo INE/CG18/2021 en el que se especificaron los 21 distritos electorales para implementar la acción afirmativa indígena por el principio de mayoría relativa,¹² especificando que 11 de estas fórmulas deberán estar encabezadas por mujeres.

11 Asimismo, se estableció que el estándar óptimo de representatividad debe ser de 21,5%, que se corresponde con el porcentaje de personas que en México se autoadscriben como indígenas, el cual se traduce en 108 escaños en la Cámara de los Diputados.

12 La distribución se dio de la siguiente manera: cinco distritos en Chiapas, dos distritos en Guerrero, uno en Hidalgo, cinco en Oaxaca, dos en Puebla, uno en San Luis Potosí, dos en Veracruz y tres en Yucatán.

Asimismo, se decidió que las nueve fórmulas indígenas por el principio de representación proporcional debían ser colocadas dentro de los primeros 10 lugares de la lista —modificando lo que se había establecido respecto de que al menos una de ellas debía ir en el bloque de los primeros 10 lugares—.

Con relación a personas con discapacidad: se estableció que los partidos y coaliciones debían presentar ocho fórmulas integradas de manera paritaria con la siguiente distribución: seis fórmulas por el principio de mayoría relativa en los 300 distritos; y dos fórmulas por el principio de representación proporcional, que podrán postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ser ubicadas en los primeros 10 lugares de la lista.

Con relación a personas afromexicanas: se estableció la obligación postular cuatro fórmulas integradas de manera paritaria, con la siguiente distribución: tres fórmulas por el principio de mayoría relativa en cualquiera de los 300 distritos uninominales; y una fórmula por el principio de representación proporcional, que podrá postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ser ubicadas en los primeros 10 lugares de la lista.

Personas de la diversidad sexual: se estableció la obligación de postular tres fórmulas integradas de manera paritaria con especificaciones propias del grupo, con la siguiente distribución: dos fórmulas por el principio de mayoría relativa en cualquiera de los 300 distritos uninominales; y una fórmula por el principio de representación proporcional, que podrá postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarla en los primeros 10 lugares de la lista.

Personas residentes en el extranjero: con relación a este grupo, el INE determinó que no existían las condiciones para determinar una acción afirmativa, por lo que la medida quedaría como un compromiso pendiente para posteriores procesos electorales.

Finalmente, respecto a las juventudes: entendió que las juventudes están representadas, pero que se debía conminar a los partidos a postular a población joven atendiendo a la obligación que tienen de implementar las medidas necesarias que permitan que todas las personas puedan ejercer sus derechos políticos de manera efectiva.

Este acuerdo fue impugnado y uno de los agravios que se revisan en la sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados, al que haré mención, se refirió a la omisión de incluir acciones afirmativas a favor de las personas mexicanas residentes en el extranjero.

2.2. Con relación a la sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados

En el acuerdo INE/CG18/2021 impugnado no se contemplaron medidas afirmativas para personas residentes en el extranjero bajo el argumento de que la legislación no permitía la posibilidad de avanzar en lo relativo al voto pasivo de esta parte de la población, ya que ello requería hacer un ajuste al diseño constitucional y legal a fin de armonizar requisitos como los de elegibilidad, reglas de precampaña y campaña, uso de recursos, financiamiento y fiscalización.

La Sala Superior advirtió que México es un país de personas migrantes y que conforme a los datos del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, para el año de 2017 vivían fuera del país 11,848,537 mexicanas y mexicanos, de los cuales 97.23 % radica en los Estados Unidos.

Expuso además que la cantidad de migrantes crece a 26.2 millones, si se considera además a las y los mexicanos de segunda y tercera generación, es decir, a personas con uno o ambos padres nacidos en México y personas que se autodefinen como de ascendencia mexicana, respectivamente.

Con base en estos datos, estableció que el INE estaba obligado a diseñar e implementar medidas afirmativas para mexicanos y mexicanas migrantes y residentes en el extranjero a fin de que, en el proceso electoral federal 2020-2021, participaran dentro de los 10 primeros lugares en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales, y así cumplir con el principio de paridad.

Otra cuestión para destacar es que la Sala Superior ordenó llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en este proceso electoral, a fin de determinar si es necesario realizar ajustes en próximos procesos.

Finalmente, se dio vista al Congreso de la Unión para que, en el ámbito de sus atribuciones, lleve a cabo las acciones pertinentes, necesarias y suficientes, para garantizar a las personas mexicanas residentes en el extranjero el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales, por ejemplo, a través de la creación de la diputación migrante.

En cumplimiento de esta sentencia, el Consejo General del INE dictó el acuerdo INE/CG160/2021 en donde estableció los criterios para el registro de una fórmula de candidatura por el principio de representación proporcional para la comunidad migrante, en cada una de las cinco circunscripciones, sin embargo, estableció que esta acción afirmativa podía beneficiar a los residentes en el extranjero, a los migrantes que han regresado a México de forma voluntaria o por repatriación y a las personas que residan en México y que realicen trabajo a favor de la comunidad migrante.

El acuerdo fue impugnado y la Sala Superior emitió la sentencia SUP-JDC-346/2021 y acumulados por la que modificó dicho acuerdo al establecer que únicamente las personas mexicanas residentes en el extranjero sean quienes se beneficien de esta acción afirmativa a fin de contribuir a su visibilización y representación, y a fin de hacer efectivo su derecho de participar directamente en los asuntos públicos del país.

Conclusiones

Se han implementado acciones afirmativas para incluir a los grupos en situación de vulnerabilidad, lo que ubica a México en un lugar progresista en cuanto al ejercicio de los derechos político-electorales. Sin embargo, en su diseño e implementación se debe poner atención para asegurarse que con estas se puedan alcanzar los objetivos deseados que, en principio, podríamos definir como la eliminación de prejuicios y estereotipos que han permitido preservar situaciones históricas de discriminación. Para ello es imprescindible que estas medidas no se conformen con ser neutrales, sino que vayan a la raíz o a la causa del problema que ha impedido que los miembros de determinados grupos

puedan acceder a la igualdad de oportunidades. Esto exige que dichas acciones estén acompañadas de políticas transversales que fomenten la capacitación y entrenamiento de los grupos minoritarios y de las mujeres, a fin de romper la brecha en la que se les ha colocado sistemáticamente producto de estereotipos y de exclusiones.

Referencias

- Acuerdo INE/CG508/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. México, 8 de noviembre de 2017. Recuperado de <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-INE-CG508-2017.pdf>
- Acuerdo INE/CG572/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. México, 18 de noviembre de 2020. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf>
- Acuerdo INE/CG18/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. México, 15 de enero de 2021. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>
- Acuerdo INE/CG160/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. México, 4 de marzo de 2021. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/CGex202103-04-ap-1.pdf>
- Dahlerup, Drude y Moreno, Hortensia (1993). «De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la “masa crítica” aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava», *Debate Feminista*, vol. 8, pp. 165-206.
- Esparza Reyes, Estefanía (2017). *Igualdad como no subordinación. Una propuesta de interpretación constitucional*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Fullinwider, Robert K. (1980). *The Reverse Discrimination Controversy*. Nueva Jersey: Rowman and Littlefield.

- García Morillo, Joaquín (2016). La cláusula general de igualdad. En *Manual de Derecho Constitucional*, volumen I, 159-175. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Greenwalt, Kent, (1983). *Discrimination and Reverse Discrimination*, Nueva York.
- Organización de las Naciones Unidas (2002). *Prevención de la discriminación. El concepto y la práctica de la acción afirmativa. Informe final E/CN.4/Sub.2/2002/21*. Recuperado de https://digitallibrary.un.org/record/467997/files/E_CN.4_Sub.2_2002_21-ES.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). *Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 18/03 de 17 de septiembre de 2003*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>
- Quinche Ramírez, Manuel Fernando y Peña Huertas, Rocío del Pilar (2020). *Derecho de género y enfoque diferencial*. Bogotá: Tirant lo Blanch.
- Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed. Recuperado de <https://dle.rae.es>
- Rosenfeld, Michel (2011). «Conceptos clave y delimitación del ámbito de análisis de las acciones afirmativas». En *Acciones Afirmativas*, pp. 11-64. México: Consejo Nacional para prevenir la discriminación.
- Saba, Roberto (2013). «Desigualdad Estructural y Acciones Afirmativas». En *Acción Afirmativa. Política para una democracia efectiva*, Varas, Augusto y Díaz-Romero, Pamela (eds.), pp. 85-125. Chile: Ril Editores.

Sentencias y jurisprudencia consultadas

- 483 U.S. 265, 1978. Regents of the University of California v. Bakke. Estados Unidos, 12 de octubre de 1977. Recuperado de <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/438/265/>
- Jurisprudencia 30/2014. Felipe Bernardo Quintanar González y otros vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral. México, 2014. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=30/2014&tpoBusqueda=S&sWord=jurisprudencia,30/2014>

- Jurisprudencia 43/2014. Octavio Raziel Ramírez Osorio y otros vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral y otras. México, 2014. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=43/2014&tpoBusqueda=S&sWord=jurisprudencia,43/2014>
- Jurisprudencia 11/2015. Felipe Bernardo Quintanar González y otros vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral. México, 2015. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2015&tpoBusqueda=S&sWord=jurisprudencia,11/2015>
- SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Recursos de apelación y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. México, 14 de diciembre de 2017. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/RAP/SUP-RAP-00726-2017.htm>
- SUP-RAP-121/2020 y acumulados. Recursos de apelación y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. México, 31 de diciembre de 2020. Recuperado de http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf.
- SUP-RAP-21/2021 y acumulados. Recursos de apelación y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. México, 24 de febrero de 2021. Recuperado de en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf
- SUP-JDC-1282/2019. Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano. México, 14 de noviembre de 2019. Recuperado de https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/JDC/1282/SUP_2019_JDC_1282-884318.pdf
- SUP-JDC-346/2021 y acumulados. Acciones afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero. México, 24 de marzo de 2021. Recuperado de https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0346-2021.pdf

LA REELECCIÓN CON UNA VISIÓN DE GÉNERO EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2020-2021

María del Mar Trejo Pérez¹

🐦 @MariadelMar29

Introducción

Por décadas el tema de la reelección fue tabú en la democracia mexicana. Sin embargo, para los cargos de Diputaciones y Senadurías federales, así como las Diputaciones Locales y las Regidurías, se permitía la reelección de manera alternada.

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. Dentro de ese paquete legislativo se encontraba el principio de la reelección inmediata para las Diputaciones y Senadurías del Congreso de la Unión, lo que disponía que, a nivel local, el principio de reelección inmediata se aplicara en los procesos electorales locales de 2016, 2017 y 2019.

Como se puede observar, la reelección inmediata no es nueva en el ámbito estatal. Fue en el proceso electoral ordinario 2020-2021 cuando tomó relevancia, debido a que a nivel federal se aplicaría por primera vez. Asimismo, se conjugó con las reformas electorales de 2019 y con la del 13 de abril del 2020, en donde se maximizaron los derechos políticos-electorales de las mujeres.

Se ha manejado que la reelección inmediata es la prueba de fuego para que quien ejerza un cargo de elección popular sea ratificado o no por la ciudadanía, con base a su desempeño en el puesto. Con la maximización del principio de paridad total, por primera vez en la

1 Consejera Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán.

historia de la democracia en México, a las legisladoras de los Congresos de los estados se les reconoció el legítimo derecho de poder ser postuladas para reelegirse en el cargo de manera inmediata, en concordancia con los derechos que nuestra Constitución Política le reconoce a las mujeres mexicanas.

Es por ello que el propósito de esta obra es identificar el número de Diputadas que fueron postuladas en candidaturas para ser reelegidas, y cuántas lograron su objetivo, a efectos de contar con bases para hacer un diagnóstico de que la percepción de la ciudadanía es favorable a ellas, por lo que decidieron ratificarlas. Se partirá de un marco teórico sobre la reelección, se describirá la metodología empleada para hacer la investigación y se compartirán los hallazgos encontrados.

Marco teórico

Al permitir que la ciudadanía ejerza el poder, esta encuentra a su disposición los canales de expresión de sus diferencias y discusiones (Rodríguez, 2019, p. 84). Estos canales permiten el empoderamiento de la ciudadanía. Por cuestiones prácticas, se ha implementado la democracia indirecta o representativa, en la cual la ciudadanía elige a quienes ejercerán el Gobierno en su nombre. Este proceso de elección debe cumplir con determinados requisitos y permite que se renueve el poder público.

Las elecciones son periódicas para que la ciudadanía renueve a los órganos de Gobierno de elección popular. Es por ello que en la democracia al electorado se le otorga la capacidad de escoger a sus representantes (Sobrado, 2014, p. 107). En este supuesto entra el tema de la reelección.

Nohlen (2019, p. 364) define a la reelección como «... el derecho de un ciudadano (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con una renovación periódica de postular y ser elegido por segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo». En esta definición se puntualiza claramente que es la persona que ocupa el cargo quien tiene la posibilidad de reelegirse. Otra definición la formulan

Pérez y Reyes (2016, p. 7), quienes señalan que la reelección es «... un principio electoral que permite ejercer nuevamente un mismo cargo de elección popular, sea en forma mediata o inmediata y postulando la misma o diferente plataforma política». Es interesante esta definición, ya que indica la posibilidad de que la o el servidor público modifique su propuesta de Gobierno a las necesidades de la comunidad en donde gobierna, con base a la decisión que tome la ciudadanía en las urnas.

Dworak (2010, p. 133-137), Soto (2014, p. 279), Hurtado (2016, p. 109-110), Nohlen (2019, p. 371) y Sánchez (2021, p. 70) mencionan las siguientes ventajas de la reelección:

- a) Rendición de cuentas, ya que la ciudadanía ratifica, con su voto, a la funcionaria o al funcionario público en el cargo.
- b) Profesionalización de las personas que ocupen los cargos de elección popular.
- c) Continuidad en la planeación y los programas de Gobierno.
- d) Establecimiento de un vínculo estrecho con la ciudadanía que votó por la candidatura, por lo que se fomenta la confianza entre ellos.
- e) Estabilidad en el cargo, al contar con interlocutores más ciertos y estables, fortaleciendo la función pública.
- f) En el caso de quienes integran los órganos parlamentarios, la reelección permite que se establezcan un verdadero control de pesos y contrapesos en los poderes de Gobierno.
- g) Ayuda a que se interiorice y profundice la libertad política de la ciudadanía.

Ahora bien, no se pretende afirmar que la reelección es la panacea de la democracia. Pérez y Reyes (2016, p. 177) afirman que esta figura tiene las siguientes desventajas:

- a) Se corre el riesgo de que se utilice propaganda gubernamental durante las campañas.
- b) Se puede dar la separación anticipada del cargo, desatendiéndolo por promocionar su imagen.

- c) Existe la posibilidad de que la persona que pretenda reelegirse incurra en actos anticipados de precampaña y campaña.
- d) Hay incertidumbre de que los recursos empleados por la candidatura a reelegirse provienen de fondos públicos inherentes al cargo.
- e) Puede influir en los procesos de selección internos de candidaturas en los partidos políticos.
- f) Trastoca los derechos político-electorales de grupos sociales.

Se debe ser precisos en que la reelección debe considerarse una vertiente del derecho a ser votado, sin que se confunda con un derecho político independiente, en donde automáticamente la persona que pretenda reelegirse ocupe de nueva cuenta el cargo (Sánchez, 2018a, p. 59). Es por ello que, el 10 de febrero de 2014, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se reguló la figura de la reelección inmediata. Se pueden sintetizar las normas constitucionales sobre reelección de la siguiente manera (Hurtado, 2016, p. 113):

- a) Las y los integrantes del Congreso de la Unión, de las Legislaturas estatales y de los Ayuntamientos pueden reelegirse inmediatamente, por uno o dos periodos consecutivos.
- b) La postulación debe realizarse mediante el mismo partido o cualquier partido que haya formado parte de la coalición que hubiese hecho la postulación primigenia.
- c) La excepción al inciso anterior ocurre cuando quien pretende reelegirse renuncie a su militancia o la pierda antes de llegar a la mitad de su mandato.

En este sentido, en una democracia deben existir reglas claras que garanticen los derechos humanos y los derechos político-electorales de la ciudadanía (Alcaraz, 2011, p. 52). Como la reelección puede llegar a inhibir el ejercicio de los derechos fundamentales, se debe entender que es un derecho condicionado. Esto significa que quien pretenda reelegirse no debe considerar que existe una obligación para que el par-

tido político deba postularlo nuevamente, ni quien accedió al poder mediante una candidatura independiente deje de recabar el apoyo necesario (Sánchez, 2018b, p. 45). Por tanto, quien opte por la reelección debe cumplir con todos los requisitos para obtener la postulación y su registro, así como respetar el principio de equidad en la contienda. Salazar y Osornio (2017, p. 218-219) afirman que «... al juzgar los procesos de nominación de candidaturas de los partidos se pueden considerar al menos tres dimensiones: representación igualitaria de las mujeres, democracia interna y vinculación entre representantes y ciudadanía». Lo anterior conlleva a que la reelección deba sujetarse a los principios de la democracia inclusiva.

En resumen, de acuerdo con Sánchez (2021, p. 35), la reelección se puede entender desde dos puntos de vista:

- a) Es una figura jurídica dentro de un sistema electoral de representación política donde, a través del modelo de partidos políticos o de candidaturas independientes, una persona que ocupa un cargo de elección popular pretende refrendarse en dicho puesto.
- b) Es una modalidad del derecho político-electoral de ser votado en el cargo de elección popular, el cual le permite que sea reconocido su desempeño, tanto por la militancia partidista como por la ciudadanía, y estar en aptitud de ser ratificado en el mandato.

Ahora bien, las mujeres han tenido que encarar retos para el reconocimiento de sus derechos político-electorales. Se han enfrentado a barreras que les impiden acceder a los cargos públicos, sobre todo la persistencia de estereotipos relacionados con sus capacidades y habilidades, también al interior del partido político (Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, 2019, p. 135). El proceso electoral ordinario 2020-2021, se distinguió no solamente por ser el más grande de la historia de la democracia mexicana, sino porque se aplicaron acciones afirmativas que maximizaron los derechos político-electorales de las mujeres, lo que se reflejó en la integración paritaria de los Congresos de cada uno de los estados.

Metodología

La reelección es una forma de ratificar el desempeño de quienes integran a las Legislaturas locales y permite que tanto las mujeres como los hombres, en igualdad de condiciones, sigan desempeñando sus funciones parlamentarias con base a la percepción que tengan las y los electores de su circunscripción y de los partidos políticos sobre sus capacidades y habilidades desplegadas en sus funciones. En este orden de ideas, en este trabajo se identificará el número de Diputadas que optaron por la reelección de sus cargos en los Congresos locales que se renovaron en el proceso electoral ordinario 2020-2021, tanto por elección de mayoría relativa como en la vía de representación proporcional, así como cuántas de ellas lograron refrendar su cargo y cuántas de ellas no lograron su objetivo, comparando estos resultados con los de sus pares hombres.

Hay que tener presente que en el proceso electoral 2020-2021, la ciudadanía votó por la renovación de los Congreso de los siguientes 30 estados: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. El total de Diputadas y Diputados que integran a dichas Legislaturas ascienden a 1,063, de los cuales 642 fueron por mayoría relativa y 421 por el principio de representación proporcional (Sánchez, 2021, p. 595).

De igual manera, hay que tener presente que la reelección no está por encima de las normas jurídicas que regulan al sistema electoral de cada estado del país, en donde las entidades federativas determinan la forma en que se integrarán los Congresos estatales, y que se puede resumir de la siguiente manera:

- a) La postulación realizada por el mismo partido político o coalición, excepto cuando hayan renunciado o perdido su militancia

- antes de la mitad de su mandato, que, en este caso, es antes de cumplir un año y medio en el ejercicio del cargo.
- b) Que la postulación para la reelección en candidaturas a Diputaciones de mayoría relativa sea en el mismo distrito electoral por la cual fue electo, a efecto de garantizar la ratificación del encargo. Hay que mencionar que en este punto la legislación local es variada en la aplicación de este criterio. Por ejemplo, el Código Electoral del Estado de Aguascalientes, se apega al criterio que se señala al inicio de este inciso; en cambio, la Ley Electoral del Estado de Baja California, establece que una Diputada o Diputado puede reelegirse en un distrito distinto al primigenio, siempre y cuando sea producto de un cambio de secciones a consecuencia de una redistribución.
 - c) La postulación para la reelección de candidaturas de representación proporcional debe constar en las listas que se registren al inicio de las campañas electorales. Sin embargo, existen legislaciones, como la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, que manejan una segunda lista de las candidaturas que sean los mejores segundos lugares de los distritos electorales, la cual se mezcla con la lista registrada previamente, por lo que existe la posibilidad que una candidatura postulada por la vía de mayoría relativa acceda al Congreso mediante la asignación de escaños de representación proporcional.
 - d) Existe la posibilidad legal de que una persona que ocupe una Diputación de mayoría relativa, se postule por la vía de representación proporcional y viceversa.

Por lo anterior, los límites de esta investigación fueron los siguientes: 1) Se refirió a aquellas candidaturas propietarias; 2) se abocó a identificar el número de Diputaciones de mayoría relativa y de representación proporcional, independientemente de que quienes lograron la reelección hubiesen ocupado escaños de diferente vía, diferentes distritos electorales o partidos políticos, y en el caso de representación proporcional, si dicho escaño se debió a la asignación por ser de la lista de

las y los mejores segundos lugares; 3), se identificaron aquellas candidaturas que no lograron reelegirse en el cargo; y, 4) las fuentes que se utilizaron fueron las bases de datos contenidas en las páginas web de los 30 Congresos locales, así como la de los Programas de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y los acuerdos emitidos por los Consejos Generales de los Institutos Estatales Electorales.

Hallazgos

A continuación, se expondrán los hallazgos significativos de la investigación. En esta tabla se puede apreciar el total de candidaturas que fueron postuladas para su reelección en el Proceso Electoral Ordinario 2020-2021.

TABLA 1.
Candidaturas de Diputaciones postuladas para reelección, por género, en el proceso ordinario 2020-2021

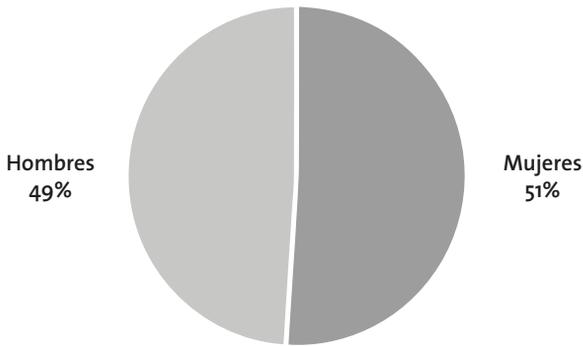
Candidatura	Mujeres			Hombres			Gran total
	MR	RP	Total	MR	RP	Total	
Ganadoras	64	23	87	60	19	79	166
Perdedoras	39	4	43	32	15	47	90
Postuladas	103	27	130	92	34	126	256

Fuente: elaboración propia con datos de las páginas web de los 30 Congresos locales, de los PREP y de los Institutos Estatales Electorales.

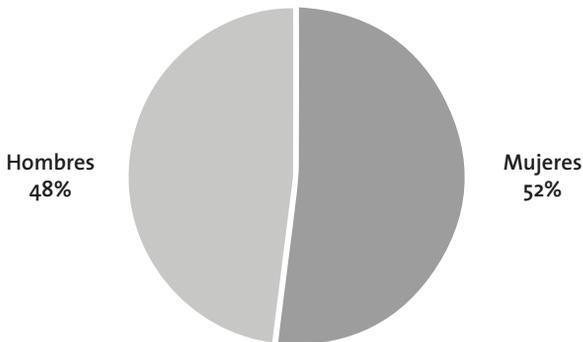
Como se puede observar, hubo casos donde un número significativo de legisladoras y legisladores pretendieron reelegirse, un total de 256 postulaciones, de las cuales 166 ganaron y 90 perdieron. Según Sánchez (2021, p. 594), en el proceso electoral ordinario 2017-2018 hubo 233 postulaciones, de las cuales 73 lograron la reelección y el resto perdieron. Asimismo, se puede observar que es un número sig-

nificativo de candidaturas que lograron reelegirse, lo que demuestra que la confianza de la ciudadanía hacía sus representantes aumentó. De igual manera, se puede apreciar que la postulación a candidaturas de mayoría relativa fue mayor para ambos géneros, siendo mayor en las mujeres.

GRÁFICA 1.
Porcentaje de candidaturas reelectas, por género, en el proceso electoral ordinario 2020-2021



GRÁFICA 2.
Porcentaje de candidaturas reelectas ganadoras, por género, en el proceso electoral ordinario 2020-2021



Fuente de ambas gráficas: elaboración propia con datos de las páginas web de los 30 Congresos locales, de los PREP y de los Institutos Estatales Electorales.

En la Gráfica 1 se puede apreciar que las legisladoras que decidieron reelegirse ascendieron a 51% del total. En este punto se debe analizar en futuras investigaciones si este porcentaje se debe al cumplimiento de acciones afirmativas que maximizaron el principio de paridad total.

En cuanto a las candidaturas ganadoras (Gráfica 2), las mujeres legisladoras lograron acceder a los cargos por la vía de reelección en 4% más que sus pares hombres. Independientemente de que se haya maximizado la presencia de las mujeres mediante acciones afirmativas en la postulación de candidaturas, este hallazgo se puede interpretar como que la ciudadanía confió más en las mujeres, refrendándolo con su voto.

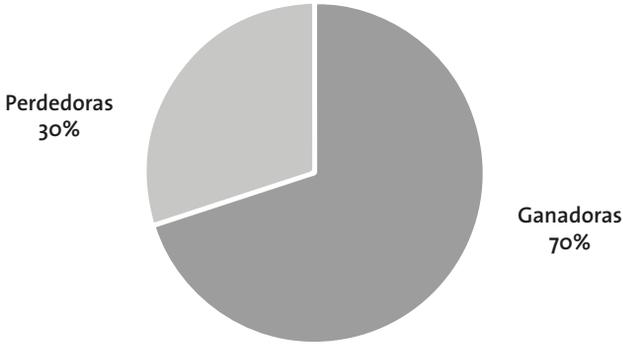
GRÁFICA 3.
Porcentaje de candidaturas reelectas ganadoras, por género, en el proceso electoral ordinario 2020-2021



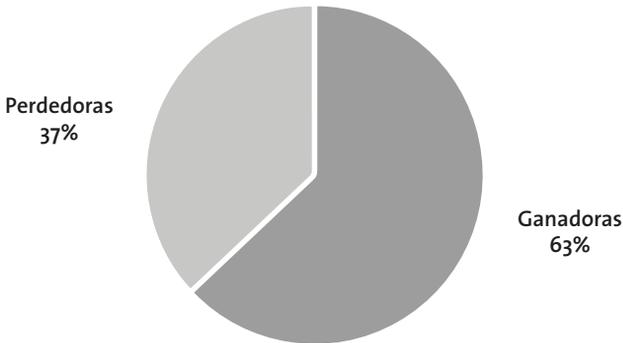
Fuente: elaboración propia con datos de las páginas web de los 30 Congresos locales, de los PREP y de los Institutos Estatales Electorales.

En esta gráfica, se corrobora lo señalado en el párrafo anterior, ya que 52% de las candidaturas que pretendieron reelegirse, corresponden a Diputados. Se puede inferir que este porcentaje se debió a las propuestas de Gobierno o al liderazgo que desplegaron las y los legisladores durante el desempeño de su cargo.

GRÁFICA 4.
Porcentaje de candidaturas reelectas de mujeres en el proceso electoral ordinario 2020-2021



GRÁFICA 5.
Porcentaje de candidaturas reelectas de hombres en el proceso electoral ordinario 2020-2021



Fuente de ambas gráficas: elaboración propia con datos de las páginas web de los 30 Congresos locales, de los PREP y de los Institutos Estatales Electorales.

En la Gráfica 4 se puede observar que más de las dos terceras partes de las diputadas que fueron postuladas para reelegirse, lograron su objetivo. Este hallazgo es encomiable de destacar, ya que con relación a lo que se puede observar en la Gráfica 5, en el total de Diputados que decidieron reelegirse y fueron postulados, 37% de ellos se quedaron en el camino.

A continuación, se presentarán los hallazgos de la investigación, desglosándolos por cada uno de los 30 estados en donde se llevaron a cabo comicios para elegir a las Diputaciones de sus respectivos Congresos.

TABLA 2.
Candidaturas de Diputaciones postuladas para reelección, por entidad federativa, en el proceso electoral ordinario 2020-2021

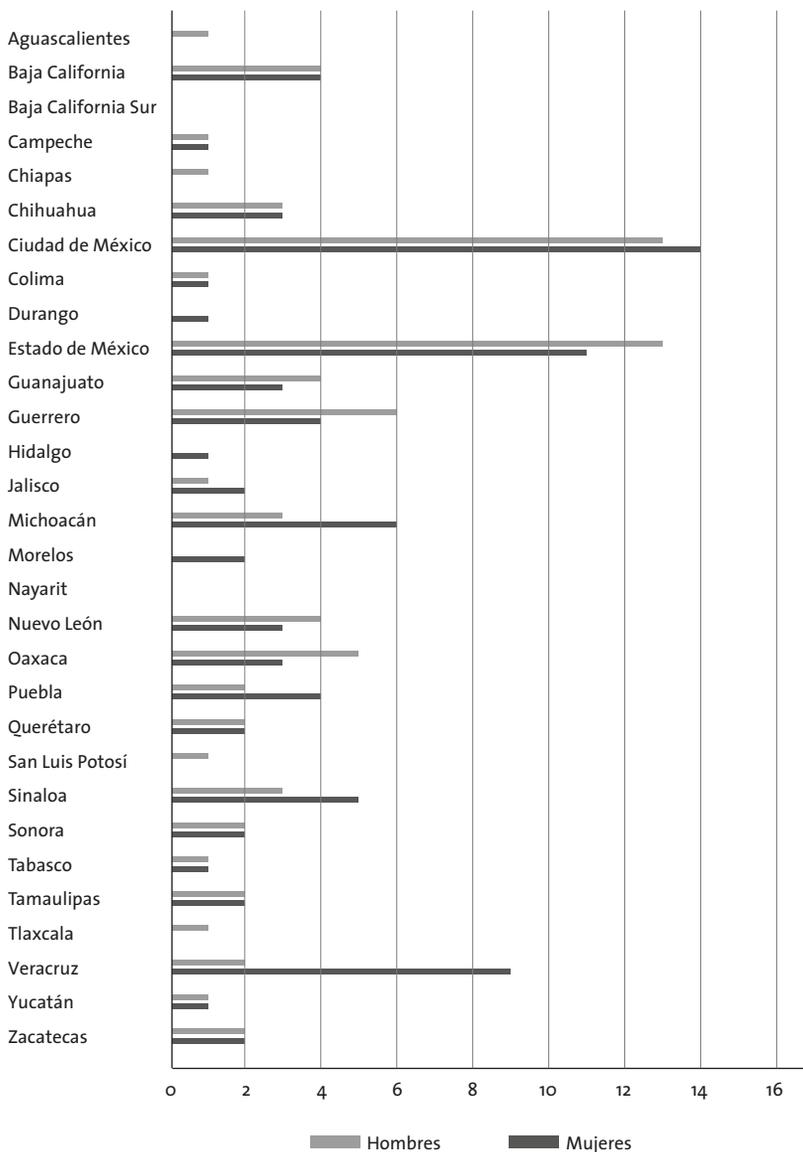
Estados	Candidaturas ganadoras			Candidaturas perdedoras			Candidaturas postuladas		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Aguascalientes	1	0	1	1	0	1	2	0	2
Baja California	4	4	8	1	1	2	5	5	10
Baja California Sur	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Campeche	1	1	2	4	2	6	5	3	8
Chiapas	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Chihuahua	3	3	6	2	0	2	5	3	8
Ciudad de México	13	14	27	1	2	3	14	16	30
Colima	1	1	2	0	1	1	1	2	3
Durango	0	1	1	1	1	2	1	2	3
Estado de México	13	11	24	5	9	14	18	20	38
Guanajuato	4	3	7	3	1	4	7	4	11
Guerrero	6	4	10	2	0	2	8	4	12
Hidalgo	0	1	1	1	0	1	1	1	2
Jalisco	1	2	3	1	1	2	2	3	5
Michoacán	3	6	9	2	1	3	5	7	12
Morelos	0	2	2	1	3	4	1	5	6
Nayarit	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Nuevo León	4	3	7	4	5	9	8	8	16
Oaxaca	5	3	8	3	6	9	8	9	17
Puebla	2	4	6	2	0	2	4	4	8
Querétaro	2	2	4	0	1	1	2	3	5

Estados	Candidaturas ganadoras			Candidaturas perdedoras			Candidaturas postuladas		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
San Luis Potosí	1	0	1	2	2	4	3	2	5
Sinaloa	3	5	8	0	0	0	3	5	8
Sonora	2	2	4	2	2	4	4	4	8
Tabasco	1	1	2	0	0	0	1	1	2
Tamaulipas	2	2	4	4	2	6	6	4	10
Tlaxcala	1	0	1	0	1	1	1	1	2
Veracruz	2	9	11	2	0	2	4	9	13
Yucatán	1	1	2	0	1	1	1	2	3
Zacatecas	2	2	4	1	1	2	3	3	6
Total	79	87	166	47	43	90	126	130	256

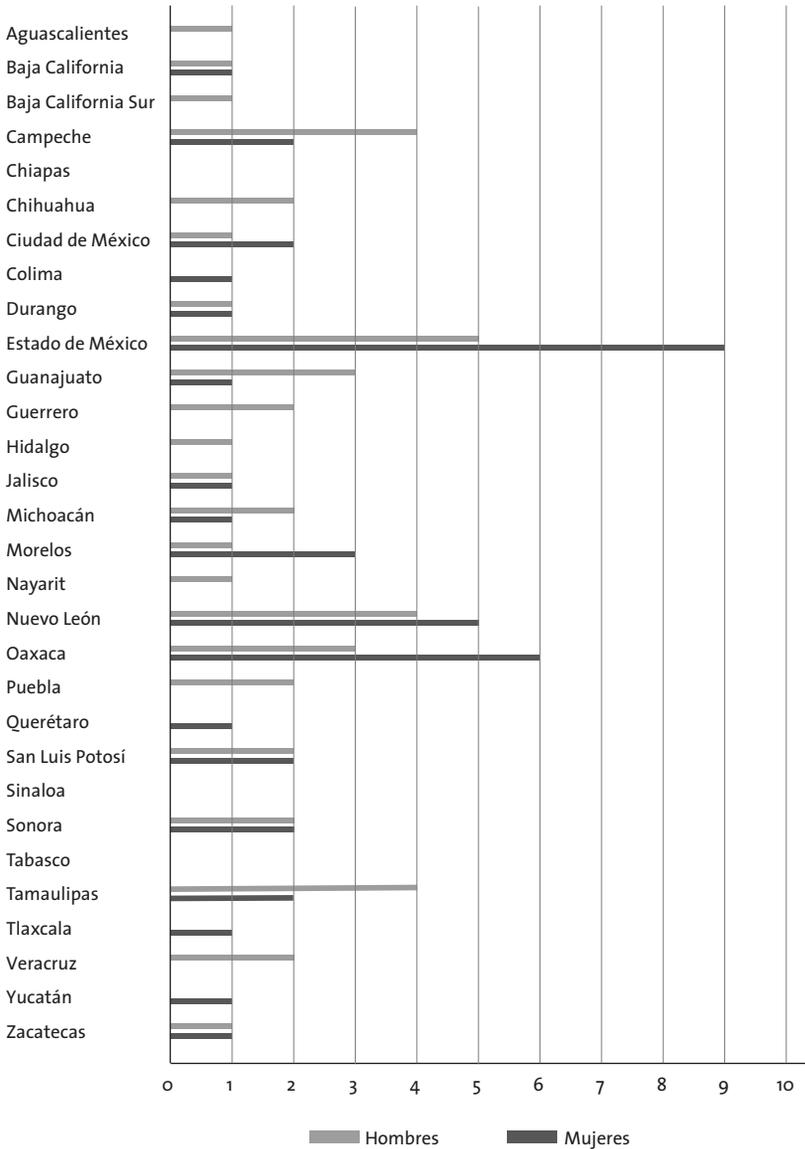
Fuente: elaboración propia con datos de las páginas web de los 30 Congresos locales, de los PREP y de los Institutos Estatales Electorales.

Se puede observar que las entidades federativas en donde se postularon más candidaturas de Diputaciones para reelegirse fueron el Estado de México y la Ciudad de México, con más de 30 postulaciones. Los estados en donde se postularon entre 10 y 20 candidaturas fueron Baja California, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas y Veracruz. Estos números se pueden deber a que los Congresos de dichos estados están integrados por un considerable número de escaños. Para el resto de las entidades federativas, se aprecia que el número de candidaturas a reelección fue inferior a 10, destacando que en Baja California Sur, Chiapas y Nayarit, solo una persona legisladora pretendió reelegirse. Asimismo, se puede apreciar que en los estados en donde no postularon candidaturas de Diputadas para la reelección fueron Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas y Nayarit. Hay que señalar que estos son los mismos estados en donde solo hubo una postulación para la reelección, con excepción de Aguascalientes, en donde se postularon dos candidaturas de hombres.

GRÁFICA 6.
Candidaturas de Diputaciones reelectas ganadoras por estado
en el proceso electoral ordinario 2020-2021



GRÁFICA 7.
Candidaturas de Diputaciones reelectas perdedoras por estado
en el Proceso Electoral Ordinario 2020-2021



Fuente: elaboración propia con datos de las páginas web de los 30 Congresos locales, de los PREP y de los Institutos Estatales Electorales

En la Gráfica 6 se puede apreciar que los estados en donde se reeligieron más candidatas que candidatos fueron la Ciudad de México, Durango, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Sinaloa y Veracruz, en esta última entidad federativa fue abrumadora la diferencia. Los estados donde triunfaron más candidatos fueron Aguascalientes, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí y Tlaxcala. Con excepción de Nayarit, en donde no hubo candidaturas ganadoras, el resto reportaron números iguales.

En cambio, (Gráfica 7) los estados donde perdieron más mujeres candidatas fueron la Ciudad de México, Colima, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Tlaxcala y Yucatán. Donde más hombres perdieron fue en Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Tamaulipas y Veracruz. Esto es un hallazgo significativo, ya que en ocho de 30 estados las mujeres perdieron y no pudieron reelegirse, en comparación con los candidatos, quienes no fueron reelectos en 10 estados.

En la Tabla 3 se puede apreciar que en Chiapas y en Nayarit no se postularon a candidaturas para su reelección por la vía de mayoría relativa. Además de esos dos estados, en Aguascalientes, Baja California Sur, Durango, Guerrero y Tabasco, no se postularon candidaturas de mujeres. Solo en la Ciudad de México y en el Estado de México, se postularon a más de 10 candidaturas de Diputadas, por lo que se aprecia una concentración de candidaturas de mujeres en dos entidades federativas.

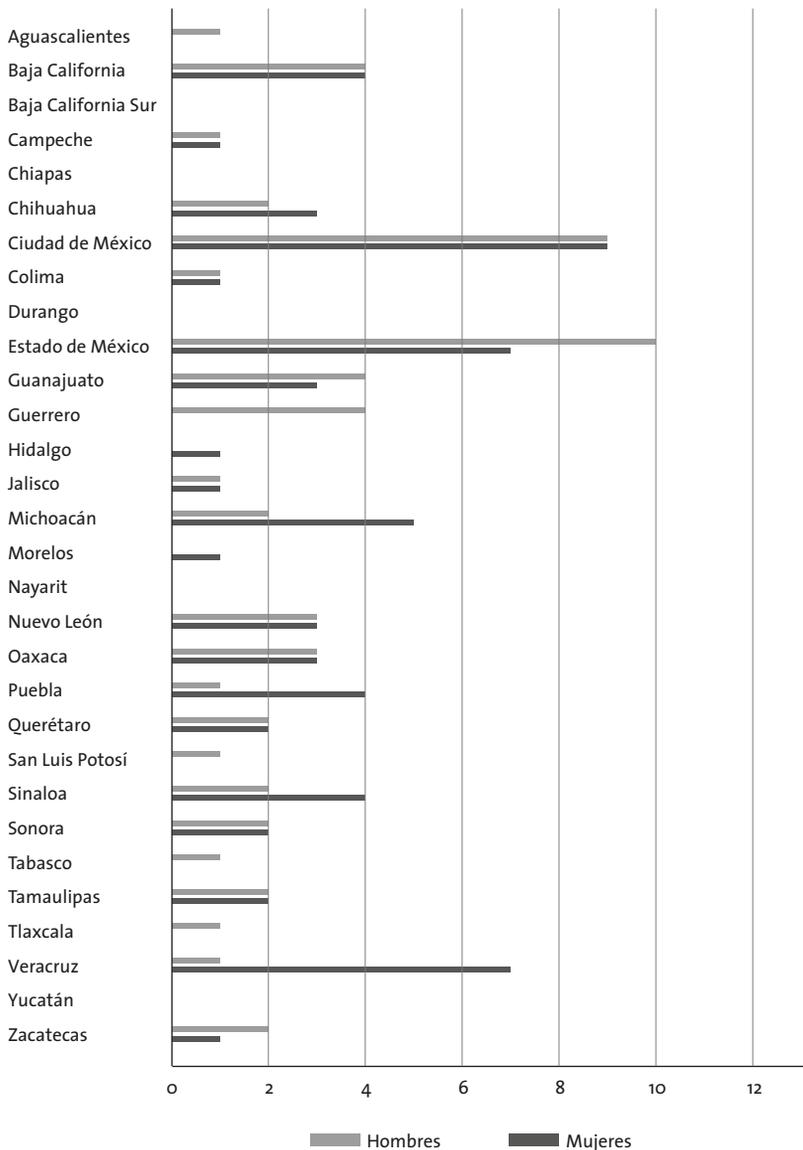
En la Gráfica 8 se puede observar que los estados en donde ganaron mujeres candidatas y fueron reelectas son los siguientes: Chihuahua, Michoacán, Morelos, Puebla, Sinaloa, y Veracruz. En cambio, los candidatos hombres fueron reelectos en Aguascalientes, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Tlaxcala y Zacatecas. Se puede apreciar que las mujeres ganaron en entidades federativas en donde fueron postuladas en un mayor número, siendo significativo el que la ciudadanía haya confiado en las Diputadas que buscaron la reelección.

TABLA 3.
Candidaturas de Diputaciones postuladas de mayoría relativa para reelección,
por entidad federativa, en el proceso electoral ordinario 2020-2021

Estados	Candidaturas ganadoras			Candidaturas perdedoras			Candidaturas postuladas		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Aguascalientes	1	0	1	1	0	1	2	0	2
Baja California	4	4	8	1	1	2	5	5	10
Baja California Sur	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Campeche	1	1	2	3	2	5	4	3	7
Chiapas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chihuahua	2	3	5	1	0	1	3	3	6
Ciudad de México	9	9	18	1	2	3	10	11	21
Colima	1	1	2	0	1	1	1	2	3
San Luis Potosí	1	0	1	1	2	3	2	2	4
Sinaloa	2	4	6	0	0	0	2	4	6
Sonora	2	2	4	2	2	4	4	4	8
Tabasco	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Tamaulipas	2	2	4	4	2	6	6	4	10
Tlaxcala	1	0	1	0	1	1	1	1	2
Veracruz	1	7	8	0	0	0	1	7	8
Yucatán	0	0	0	0	1	1	0	1	1
Zacatecas	2	1	3	0	0	0	2	1	3
Total	60	64	124	32	39	71	92	103	195

Fuente: elaboración propia con datos de las páginas web de los 30 Congresos locales, de los PREP y de los Institutos Estatales Electorales.

GRÁFICA 8.
Candidaturas de Diputaciones de mayoría relativa reelectas ganadoras por estado en el proceso electoral ordinario 2020-2021



En la Tabla 4 se puede apreciar que el número de postulaciones a Diputaciones por representación proporcional, si bien fue menor, llegó a 27 mujeres con relación a 34 candidaturas de hombres. Pero al apreciar las candidaturas ganadoras, 23 correspondieron a Diputadas y 19 a legisladores, lo que trajo como consecuencia que solo cuatro legisladoras que se postularon por esta vía para reelegirse, no pudieron acceder a lugares favorables en el orden de prelación para la asignación de estos escaños, con relación a los 15 diputados que también quedaron fuera. Se puede deducir que hubo resistencia por parte de los partidos políticos en la asignación del orden de la lista, esto no fue impedimento para que las mujeres lograsen alcanzar la reelección a su cargo.

TABLA 4.
Candidaturas de Diputaciones postuladas de representación proporcional para reelección, por entidad federativa, en el proceso electoral ordinario 2020-2021

Estados	Candidaturas ganadoras			Candidaturas perdedoras			Candidaturas postuladas		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Chiapas	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Chihuahua	1	0	1	1	0	1	2	0	2
Ciudad de México	4	5	9	0	0	0	4	5	9
Colima	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Durango	0	1	1	0	1	1	0	2	2
Estado de México	3	4	7	1	1	2	4	5	9
Guanajuato	0	0	0	2	0	2	2	0	2
Guerrero	2	4	6	1	0	1	3	4	7
Hidalgo	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Jalisco	0	1	1	1	0	1	1	1	2
Michoacán	1	1	2	1	0	1	2	1	3

Estados	Candidaturas ganadoras			Candidaturas perdedoras			Candidaturas postuladas		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Morelos	0	1	1	1	0	1	1	1	2
Nayarit	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Nuevo León	1	0	1	0	1	1	1	1	2
Oaxaca	2	0	2	0	0	0	2	0	2
Puebla	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Sinaloa	1	1	2	0	0	0	1	1	2
Sonora	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	0	1	1	0	0	0	0	1	1
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veracruz	1	2	3	2	0	2	3	2	5
Yucatán	1	1	2	0	0	0	1	1	2
Zacatecas	0	1	1	1	1	2	1	2	3
Total	19	23	42	15	4	19	34	27	61

Fuente: elaboración propia con datos de las páginas web de los 30 Congresos locales, de los PREP y de los Institutos Estatales Electorales.

Conclusiones

La reelección inmediata es una figura derivada del derecho político-electoral del voto pasivo, sin que ello implique que sea una prerrogativa que opera de manera inmediata a favor de la persona que ocupe un cargo de elección popular. La funcionaria o el funcionario que pretenda reelegirse debe seguir los procedimientos y requisitos para que pueda ser postulado en una candidatura por el partido primigenio, además de que está sujeto a las restricciones que impone el sistema de elecciones para cualquier otra candidatura. Así, la reelección queda supeditada a las disposiciones que garanticen el acceso a los cargos

para determinados grupos sociales, además de cumplir con el principio de paridad total.

La reelección inmediata posee ventajas, entre las cuales destaca el que es un medio por el cual, mediante el voto, la ciudadanía deposita su confianza hacia la persona servidora pública, al tener una percepción favorable sobre su desempeño de las funciones o donde expresa su desacuerdo, al sufragar por otra opción política.

Los hallazgos que se obtuvieron en la investigación realizada llevan a concluir que las mujeres persisten en su lucha por la maximización del principio de paridad total para buscar la postulación por parte de su partido y reelegirse en el cargo. Se observó en general que la paridad de género se reflejó en las candidaturas que contendieron y ganaron la reelección, al ser ligeramente mayor el número de Diputadas frente a sus pares hombres.

Las mujeres que fueron postuladas para la reelección lograron significativos triunfos por la vía de mayoría relativa y por representación proporcional. Las mujeres que ganaron los comicios en los distritos electorales demostraron que la ciudadanía tiene una percepción favorable hacia su trabajo legislativo. Sin embargo, se puede concluir que aún persiste una resistencia en los partidos políticos para la postulación en la conformación de las listas de candidaturas de representación proporcional. A pesar de ello, el sistema electoral de cada estado permitió que las Diputadas tuviesen mayores posibilidades de obtener un escaño por esa vía en la asignación realizada por los institutos electorales.

Se puede considerar que este primer acercamiento proporcionó datos que permitirán desarrollar nuevas investigaciones sobre este tema. La progresividad de los derechos políticos-electorales permitió abrir espacios en donde el trabajo de las mujeres legisladoras fue reconocido por la ciudadanía.

Referencias

- Alcaraz, Eduardo (2011). «Modelos de democracia y reelección de funcionarios en México». En González, Manuel y Cienfuegos, David (coords.). *Cuestiones y reflexiones político-electorales*. México: H. Congreso del Estado de Guerrero.
- Dworak, Fernando (2010). «Un acercamiento a la reelección inmediata de las autoridades municipales». En Pérez, Fernando y Ramírez, Lucero (coords.). *La reforma política vista desde la investigación legislativa*. México: Senado de la República.
- Hurtado, Ignacio (2016). Desafíos de la reelección en México. Entre las razones de un dictamen y las disposiciones de un decreto. *Justicia Electoral*, no.18, vol. 1 pp.105-130.
- Hurtado, Javier (2019). *Gobierno y democracia*. México: INE.
- Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (2019). *Análisis de las trayectorias de las mujeres en los partidos políticos: obstáculos y perspectiva para su desarrollo*. México: INE.
- Nohlen, Dieter (2019). «La reelección». En Nohlen, Dieter, Valdés, Leonardo y Zovatto, Daniel (Comps.). *Derecho electoral latinoamericano*. México: FCE.
- Pérez, M.A. y Reyes, A. (2016). *La reelección. Retroceso o madurez del sistema democrático*. México. Recuperado el 21 de noviembre de 2021 de te.gob.mx/eje/media/pdf/0cd9673e245eb71
- Rodríguez, Jesús (2019). *Estado de derecho y democracia*. México: INE.
- Salazar, Rodrigo y Osornio, María Cristina (2017) «Representación paritaria, democracia interna y reelección, ¿se puede tener igualdad con rendición de cuentas?» En Freinderber, Flavia (ed.). *La representación política de las mujeres en México*. México: UNAM.
- Sánchez, Jorge (2021). *La reelección en México: el nuevo reto democrático*. México: Tirant lo Blanch.
- (2018a). La reelección en el derecho electoral mexicano. *Justicia Electoral*, no. 21, vol. 1, pp. 55-85.
- (2018b). *La reelección legislativa y de ayuntamientos en México*. México: Tirant lo Blanch.

Sobrado, Luis Antonio(2014). *Elecciones y democracia*. San José de Costa Rica: Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

Soto, Armando (2014). Reflexiones en torno a la reelección de los senadores y diputados del Congreso de la Unión como consecuencia de la Reforma Política. Compromiso del Congreso de la Unión 2012-2018, *Cuestiones Constitucionales*, no. 31, vol, pp, 273-284.

LAS ACCIONES AFIRMATIVAS EN MATERIA INDÍGENA EN NUEVO LEÓN

Alfonso Roiz Elizondo¹

🐦 @RoizAlfonso

Introducción

En primer lugar, se expone la justificación jurídico-técnica sobre la necesidad de implementar acciones afirmativas para las personas indígenas en el estado de Nuevo León. Posteriormente, se presenta una breve síntesis de los trabajos previos de la consulta indígena como panorama contextual. Al entrar en materia se muestran los pormenores del ejercicio de consulta indígena, a saber: las personas e instituciones participantes, los temas abordados, entre otra información. Luego, se establecen las acciones afirmativas resultantes y se estudian las cifras sobre sus resultados, es decir, cuántas personas indígenas se registraron para las candidaturas y cuántas resultaron electas. Finalmente, con base en los datos obtenidos se reflexiona sobre la efectividad material de dichas medidas compensatorias y los retos que hay en el futuro próximo.

Para ello, se muestra el análisis a través de estadísticas y gráficas basadas en cifras y datos generados a partir de información oficial de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEE), del Instituto Nacional Electoral (INE) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

1 Consejero Electoral de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

1. Justificación de las acciones afirmativas indígenas en Nuevo León

Las acciones afirmativas son concebidas como una forma de protección especial sobre determinados sectores sociales o grupo de personas, con miras a procurar una situación transitoria que permita garantizar la igualdad de oportunidades (Sagües, 2018, p. 141).

En ese sentido, un elemento que sustenta la necesidad de establecer este tipo de medidas se refiere a las diversas disposiciones normativas de carácter constitucional,² así como de tratados internacionales³ en las que se contempla el reconocimiento pleno del derecho de la población indígena a participar en condiciones de igualdad en la vida pública y en las decisiones políticas del país.

Otro aspecto relevante a considerar es la recomendación expresa que hizo a México el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la Organización de las Naciones Unidas, a efecto de que implemente «medidas especiales o de acción afirmativa» como parte de un llamado a redoblar esfuerzos para «asegurar la plena participación de los indígenas, en especial de la mujer, en todas las instituciones de toma de decisión, en particular en las instituciones representativas y en los asuntos públicos» (2012, p. 4).

Estas disposiciones constitucionales e instrumentos internacionales fueron considerados por el INE para el establecimiento de las acciones afirmativas que se han contemplado a nivel federal desde el proceso electoral 2017-2018 (Acuerdo INE/CG508/2017). Además, sirvieron de sustento para diversas sentencias dictadas tanto por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴ (TEPJF) como por

2 En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), a. 2, apartado A, fracción III, y; en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, a. 2, párrafo segundo.

3 Tales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, a. 6.1; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a. 5; la Declaración de Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, a. 1 y 2.2; y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, a. 1.4.

4 SUP-RAP-71/2016 y acumulados (p. 340), SUP-RAP-726/2017 y acumulados (p. 174), SUP-REC-214/2018 (p. 36) y SUP-REC-28/2019 (p. 31).

tribunales electorales locales⁵ en las que se ordenó a los organismos electorales locales la emisión de normas reglamentarias con este tipo de medidas compensatorias.

En ese tenor, es claro que hay un sólido respaldo desde varias fuentes jurídicas para sostener la viabilidad de las acciones afirmativas indígenas en México. En cuanto al caso particular de Nuevo León, en principio, podría pensarse que no amerita una medida especial, dado el bajo porcentaje de población indígena (6.88%).⁶ No obstante, precisamente en esas condiciones de minoría hay que poner especial atención y deben visibilizarse, en su justa dimensión, a los pueblos indígenas que habitan en esas condiciones un determinado territorio. Así lo ha establecido el TEPJF en la sentencia SUP-REC-28/2019, relativa a Baja California que cuenta con 8.54% de población indígena.

Por otra parte, vale decir que, aunque la referida cifra de 6.88% es la segunda más baja del país en cuanto a porcentajes, en realidad se trata de más de 352,000 personas indígenas en Nuevo León, lo cual es superior incluso a la población indígena de la propia Baja California que cuenta con 283,000 (Encuesta Intercensal, 2015), es decir, se trata de una cantidad importante que realmente amerita ser tomada en cuenta no solo como parte de una vocación de reivindicación, sino como un sector efectivamente numeroso que debería tener cierta representatividad política.

2. Consulta indígena en Nuevo León

Para salvaguardar sus derechos político-electorales y ante la necesidad de implementar acciones afirmativas, la CEE tuvo en cuenta la obligación de efectuar una consulta previa, libre e informada que sirviera

5 Como en la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en el expediente TEEQ-JLD-1/2019 (p. 37).

6 Cifra extraída de la Encuesta Intercensal de 2015 del INEGI, pues es la información con la que se contaba a inicios de 2020 cuando comenzaron los trabajos formales para la implementación de la acción afirmativa indígena aplicable en el proceso electoral 2020-2021.

para escuchar la opinión y sentir de los pueblos indígenas del estado. Se trató de un esfuerzo interinstitucional con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) como órgano técnico, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León (CEDHNL) como órgano garante y la Secretaría de Desarrollo Social de Nuevo León (SEDESOL estatal) como coadyuvante.

Sobre este ejercicio podemos identificar dos particularidades inéditas que marcaron una pauta en torno a los procedimientos a seguir en las consultas indígenas, a saber: (i) un sujeto de consulta identificado con las asociaciones u organizaciones indígenas, no con comunidades específicas en un territorio delimitado y (ii) el uso de las herramientas digitales debido al contexto de pandemia.

El 2 de julio de 2020 se aprobó un protocolo para llevar a cabo dicha consulta y se estableció como sujeto titular del derecho de consulta a las colectividades indígenas pertenecientes a los pueblos indígenas nahua, huasteco, zapoteco, otomí y mixteco, entre otros, asentados en Nuevo León, a través de sus organizaciones representativas. Esto es, asociaciones civiles, organizaciones, colectivos y demás agrupaciones en las que se han organizado las personas indígenas que residen en el estado (Acuerdo CEE/CG/13/2020).

Esa particularidad marca una diferencia sustancial con procesos consultivos de otros estados en los que se identifica como sujeto de consulta a una determinada comunidad indígena o pueblo originario asentado en un territorio específico. Ello obedece a las condiciones particulares del estado, pues acorde con la información del INPI, no se cuenta con registro de comunidades de personas que desciendan de los pueblos originarios nativos del territorio nuevoleonés (Atlas de los Pueblos Indígenas de México, 2021).

Por el contrario, la población indígena en el estado se conforma con personas que migraron de otras entidades federativas o sus descendientes, que se han asentado en diferentes sectores de la entidad. Se trata de población indígena esencialmente migrante y dispersa. No hay comunidades indígenas en los términos descritos en el artículo 2° de la CPEUM, identificadas como «aquellas que formen una unidad so-

cial, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres».

El inicio de los trabajos tendentes a implementar una acción afirmativa indígena comenzó desde finales de 2019 con acercamientos con el INPI, antes de que se determinara oficialmente la pandemia. Sin embargo, mientras fue avanzando el año 2020, y en atención a la necesidad de emprender la consulta indígena antes de que iniciara el proceso electoral,⁷ nos encontramos en pleno pico de la emergencia sanitaria, por lo que no era factible celebrar asambleas o reuniones presenciales con muchas personas, dado el riesgo sanitario.

Incluso, en abril de 2020, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió la recomendación 1/2020 en la que exhortó a los estados integrantes de la Organización de Estados Americanos a no promover acciones legislativas que repercutieran en los pueblos y las comunidades indígenas, ante la imposibilidad de llevar a cabo procesos de consulta en medio de la pandemia COVID-19 (2020, p. 18).

No obstante, de no emprender dicha tarea, aunque fuera en condiciones adversas, hubiera implicado esperar, cuando menos, hasta 2024 para aspirar a este tipo de medidas especiales de protección. Ha habido muchas tragedias durante esta pandemia como para permitir que el derecho de la población indígena fuera una víctima más.

De esta manera, los días 24, 27 y 29 de julio de 2020 se llevaron a cabo reuniones de trabajo entre las instituciones públicas involucradas,⁸ así como con representantes e integrantes de organizaciones, colectivos y agrupaciones indígenas. Analizados los factores de riesgo que implicaba consultar a las comunidades de forma presencial, se estimó que, de manera excepcional y por las circunstancias de la pandemia, la consulta indígena debía realizarse con el uso preponderante de las herramientas tecnológicas, es decir, a través del formato de video-

7 La Sala Superior del TEPJF en los diversos SUP-REC-214/2018 (p. 36) y SUP-REC-28/2019 (p. 31) ha sostenido que las acciones afirmativas deben ser previstas antes del inicio del proceso electoral para garantizar el principio de certeza en los procesos electorales.

8 CEE, INPI, CEDHNL y SEDESOL estatal.

conferencias, con un evento final a celebrarse de manera presencial. Consecuentemente, la CEE aprobó el 31 de julio la adopción de medidas extraordinarias para el uso de plataformas virtuales o a distancia en el proceso de consulta (Acuerdo CEE/CG/18/2020).

En fechas 25, 29 y 30 de agosto, 3 y 4 de septiembre de 2020 se llevaron a cabo cinco foros de consulta indígena mediante el uso de la plataforma virtual de Videoconferencia Telmex. Se puso a disposición de la ciudadanía un registro en línea y se compartió el enlace de acceso a las videoconferencias de los foros, a través de correo electrónico y redes sociales entre las colectividades indígenas. Además, se ofreció la facilidad de usar computadoras con acceso a internet en módulos que cumplieran con todas las medidas sanitarias en las instalaciones de la CEE. A la par, diversas asociaciones como Zihuakali, Casa de las Mujeres Indígenas A. C. y Procuración de Justicia Étnica A. C. prestaron sus instalaciones para propiciar la participación de más personas en los foros, con el beneficio adicional de hacer traducciones o interpretaciones en las lenguas indígenas de quienes asistieron a las sedes de esas agrupaciones.

A los foros de consulta se presentaron personas de diferentes organizaciones, asociaciones e instituciones representativas de la población indígena, con un total de 119 asistentes: 95 participantes y 24 observadores. Intervinieron personas indígenas de diversos pueblos originarios: huichol, mazahua, mixe, mixteco, nahua, otomí, tének, totonaca y tzeltal (Resultados de los Foros de Consulta Indígena, 2020).

En dichos foros se abordaron cuatro ejes temáticos sobre los que versó la consulta:

- I. Representación político-electoral de personas indígenas en las elecciones municipales y Diputaciones Locales;
- II. Candidaturas independientes indígenas a cargos de elección popular;
- III. Principio de igualdad de género para garantizar la participación de las mujeres indígenas en Nuevo León, y
- IV. Otras medidas y acciones que permitan la participación política de las personas indígenas residentes en Nuevo León con relación a las autoridades del estado y los Ayuntamientos.

Finalmente, el 7 de septiembre se efectuó una exposición final mediante un foro de conclusiones que se realizó de forma presencial en las instalaciones de la CEE, cuya finalidad era presentar a las y los representantes indígenas, la síntesis de las observaciones y sugerencias realizadas en cada uno de los cinco foros previos. Así concluyó la etapa de consulta y se instaló la Comisión de Seguimiento,⁹ la cual acompañó y vigiló la implementación de las acciones afirmativas (Resultados de los Foros de Consulta Indígena, 2020).

3. Acciones afirmativas indígenas en Nuevo León

Mediante los acuerdos del 30 de septiembre¹⁰ y 29 de octubre, la CEE adoptó acciones afirmativas indígenas para candidaturas a Diputaciones y Ayuntamientos. Se atendió como directriz un *criterio de proporcionalidad numérica simple*, con el fin de reivindicar en su justa dimensión la representatividad de los pueblos indígenas. En cuanto al Congreso del Estado, se estableció que los partidos políticos debían postular al menos una candidatura indígena (Acuerdo CEE/CG/36/2020). Para los cargos municipales, se determinó la obligación de postular una candidatura en las planillas de los Ayuntamientos de Apodaca, Ciénega de Flores, García, General Zuazua, Guadalupe y Pesquería, y dos para el caso de General Escobedo (Acuerdo CEE/CG/59/2020).

Para arribar a esta medida afirmativa, en el caso de los Ayuntamientos se efectuó un cálculo al comparar la cantidad de población indígena en relación con la planilla de candidaturas para cada uno de

9 Integrada por: Alfonso Roiz Elizondo, CEE; Iván Ramos Méndez, órgano técnico; Alejandro Luis Fernández Aguilar, órgano garante; representantes indígenas: Julieta Martínez Martínez, Red de Mujeres Migrantes de Nuevo León, A. C.; Elvira Maya Cruz, Zihuakali, Casa de las Mujeres Indígenas, A. C.; Columba Andrés Ramírez, sin organización; Lourdes Baltasar Encarnación, Artesanos Indígenas de Nuevo León; suplentes: Tomás Almaraz Arzola, Artesanos Indígenas de Nuevo León, y Nicasio Hernández Hernández, sin organización.

10 La acción afirmativa original de la CEE en el acuerdo CEE/CG/36/2020 fue materia de impugnación y el 23 de octubre de 2020, el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León (TEENL) resolvió el JDC-066/2020 y ordenó a la CEE emitir un nuevo acuerdo en el que motive la implementación de la acción afirmativa.

los Ayuntamientos del estado. Esto es, si en un territorio la cuarta parte de la población es indígena, parecería que lo más inclusivo sería que a la cuarta parte o una cifra cercana de sus representantes sean precisamente indígenas.¹¹

Para ese efecto, se utilizó esencialmente una regla de tres simple. Primero, se multiplicó el porcentaje de la población indígena del municipio por el total de cargos de la planilla que se contemplan en el Ayuntamiento; posteriormente, se dividió el resultado entre 100 para obtener un parámetro, a partir del cual se puede estimar si se cuenta con un mínimo necesario para buscar representatividad específica de ese sector en el órgano. Dicha proporción mínima para representatividad debía ser equivalente o mayor a un entero para alcanzar la obligatoriedad de postular una candidatura o más.

Ejemplo: Ciénega de Flores

$$\frac{\% \text{ de población indígena} * \text{Total de cargos de la planilla}}{100} = \text{Proporción mínima para representatividad}$$

$$\frac{21.19 * 9}{100} = 1.90$$

$$\text{Candidaturas a postular} = 1$$

Con dicho ejercicio aplicado a cada municipio, se obtuvieron los resultados siguientes:

11 Se adoptó este criterio dadas las circunstancias particulares del estado de Nuevo León. Por supuesto, estamos conscientes que plantear acciones afirmativas en dichos términos podría implicar reflexiones adicionales ante la diversidad de grupos o sectores que requerirían de cierta representatividad.

TABLA 1.
Proporción indígena para buscar representatividad en municipios¹²

Ayuntamiento	Población total	Porcentaje de población indígena	Total de la planilla	Proporción mínima para representatividad (C*D/100)	Candidaturas a postular
A	B	C	D	E	F
General Escobedo	425,148	18.13%	13	2.35	2
Ciénega de Flores	42,715	21.19%	9	1.90	1
García	247,370	13.26%	11	1.45	1
General Zuazua	67,294	12.03%	10	1.20	1
Pesquería	87,168	12.67%	9	1.14	1
Guadalupe	682,880	6.75%	16	1.08	1
Apodaca	597,207	7.13%	15	1.06	1
Monterrey	1,109,171	4.38%	21	0.91	0
San Pedro Garza García	123,156	4.75%	11	0.52	0
Santa Catarina	296,954	4.93%	12	0.59	0

Fuente: elaboración propia con base en información del Acuerdo CEE/CG/59/2020.

Como puede verse, se adoptaron acciones afirmativas en aquellos municipios en que se alcanzó una proporción mínima equivalente o mayor a un entero, pues se estimó que, si la cifra era una fracción o menor

12 Se presentan los siete municipios que alcanzaron un mínimo para alcanzar representatividad; además, se incluyen como ejemplo tres municipios que no alcanzaron la proporción mínima requerida.

a un entero, indicaría que la población indígena en ese territorio no era numéricamente de tal alcance como para contar con una cuota en la postulación.

4. Candidaturas indígenas¹³

Como resultado de las acciones afirmativas, se registraron 65 candidaturas indígenas en total, de las cuales 36 correspondieron a mujeres y 29 a hombres. De ellas 10 fueron para la elección de Diputaciones y 55 para Ayuntamientos.

Con relación a las Diputaciones se presentan algunas cifras que nos permiten evaluar la efectividad de estas medidas en cuanto al momento de la postulación.

TABLA 2.
Candidaturas indígenas a Diputaciones¹⁴

Distrito 1	Distrito 19	Distrito 6	Distrito 8	Distrito 9
 MC	 Morena	 PVEM	 FXM	 VFNL
 PAN	 PT	Distrito 7	Distrito 17	Distrito 21
		 RSP	 PES	 NANL

Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema de Información de Apoyo a los Procesos de la Elección 2021 (SIAPE) de la CEE.

13 Se considera únicamente las candidaturas propietarias. Las cifras incluyen lo relativo a la elección extraordinaria del municipio de General Zuazua.

14 Siglas: Movimiento Ciudadano (MC); Partido Acción Nacional (PAN); Partido Verde Ecológico de México (PVEM); Fuerza por México (FXM); Coalición «Va Fuerte por Nuevo León»

Como puede verse, de las 10 candidaturas indígenas, seis fueron para hombres y cuatro para mujeres. Hay una mayoría de hombres en este rubro, pero no con desigualdad marcada, ya que no hubo medida especial para establecer paridad entre las candidaturas indígenas de las diversas fuerzas políticas.

Hubo postulaciones indígenas en ocho distritos, con solo dos en los que coincidieron más de una candidatura indígena y ningún partido político postuló más de una persona de los pueblos originarios. Al respecto, cabe tener en cuenta la libertad que tuvieron las fuerzas políticas de postular candidaturas indígenas en los distritos a su elección, de acuerdo con contexto de dispersión de dicha población distribuida en todo el estado y no concentrada en un determinado territorio o distrito.

En otra perspectiva de análisis, enseguida se presentan cifras en torno a la competitividad de los partidos en los referidos distritos. Para ello, se toman como referencia los listados de prelación de cada partido político usados para formar bloques de alta y baja competitividad para atender al principio de paridad de género, contemplados en el artículo 7 de los Lineamientos para garantizar la paridad de género en las elecciones de Diputaciones Locales y Ayuntamientos para el proceso electoral 2020-2021 (Lineamientos de Paridad de Género 2021).

(VFNL), formada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD); Morena [el nombre oficial del partido es «Morena»]; Partido del Trabajo (PT); Redes Sociales Progresistas (RSP); Partido Encuentro Solidario (PES); Nueva Alianza Nuevo León (NANL).

TABLA 3.
Competitividad de los partidos en los distritos
con candidaturas indígenas en 2021⁵

Partido político	Distrito	2018		2015 y 2018		2012, 2015 y 2018		Bloque de competitividad
		% de votos	Lugar de competitividad	% de votos	Lugar de competitividad	% de votos	Lugar de competitividad	
NANL	21	5.15	2	4.63	2	5.06	3	Alta
PVEM	6	6.6	6	5.23	10	4.04	14	Alta
Morena	19	15.75	18	9.4	15	6.5	12	Alta
MC	1	9.22	18	9.4	19	6.78	19	Baja
PT	19	2.66	23	2.24	25	3.17	14	Baja
PAN	1	16.47	23	19.42	23	24.36	24	Baja
PRI ¹⁶	9	7.8	26	12.3	26	15.49	26	Baja

Fuente: elaboración propia con datos del Anexo 1 de los Lineamientos de Paridad de Género 2021.

De lo anterior se observa que los partidos NANL, PVEM y Morena postularon candidaturas indígenas en distritos considerados de alta competitividad, en tanto que MC, PAN, PT y el PRI (coalición «Va Fuerte por Nuevo León») postularon sus candidaturas indígenas en distritos con estimaciones de baja competitividad. El partido NANL fue quien postuló su candidatura indígena en un lugar con mejor índice de competitividad en relación con su propia votación.

15 No se incluye a los partidos RSP, FXM y PES debido a que en los procesos anteriores no tenían registro como partidos políticos. Los porcentajes de votación se basan en la cifra de votación válida emitida y, se aclara, no corresponden a candidaturas indígenas, en tanto no hubo acción afirmativa en esos años ni se cuenta con registro de candidaturas indígenas en esos procesos.

16 Para efectos de este ejercicio se considera al PRI y no al PRD, ya que la candidatura del distrito 9 le correspondió al PRI acorde con su convenio de coalición para la elección de 2021 (Acuerdos CEE/CG/83/2020 y CEE/CG/017/2021, y convenio de coalición VFNL, 2020).

Ahora bien, un mejor índice de competitividad no significa que esas candidaturas hayan tenido mayor oportunidad de obtener el triunfo, pues eso está sujeto al potencial electoral de cada partido, pero sí podría incidir en las posibilidades de obtener un escaño de representación proporcional, según el método de asignación conocido coloquialmente como «mejores perdedores»¹⁷ que se contempla en Nuevo León. En todo caso, muestra al menos una mejor disposición de los partidos políticos de colocar la candidatura en un buen lugar acorde con sus posibilidades particulares.

Por otra parte, vale destacar que no hubo una sola candidatura que se postulara en un distrito que previamente hubiera sido ganado por el partido político o coalición, tal como se aprecia en la tabla siguiente:

TABLA 4.
Votación previa en los distritos con candidaturas indígenas en 2021¹⁸

Partido político	Distrito	2015		2018	
		% de votos	Lugar en la elección	% de votos	Lugar en la elección
PAN	1	27.17	2	15.94	3
Morena	19	2.52	7	15.22	2
MC	1	13.08	3	8.92	5
PRI ¹⁹	9	14.39	2	7.58	4

17 Para la asignación de Diputaciones de representación proporcional se forma un listado de prelación con las candidaturas de mayoría relativa que, al no conseguir el triunfo, hubieren obtenido el mayor porcentaje de votos en su distrito a favor de sus partidos, en términos del artículo 263 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León.

18 Para esta tabla los porcentajes de votación se basan en la votación total emitida y, se aclara, no corresponden a candidaturas indígenas, en tanto no hubo acción afirmativa en esos años ni se cuenta con registro de candidaturas indígenas en esos procesos.

19 Para efecto de este ejercicio se considera al PRI porque en el convenio de coalición para el proceso electoral 2020-2021 se estableció que le correspondía esa candidatura del distrito 9.

Partido político	Distrito	2015		2018	
		% de votos	Lugar en la elección	% de votos	Lugar en la elección
PVEM	6	3.46	7	6.38	5
NANL	21	4.33	5	4.99	7
PT	19	1.78	9	2.57	9

Fuente: elaboración propia con base en las *Memorias y estadísticas. Informe del proceso electoral Nuevo León 2014-2015* (2016) y *Memorias y estadísticas. Informe del proceso electoral Nuevo León 2017-2018* (2018).

Con base en este parámetro, los partidos PAN y Morena son los que habrían postulado sus candidaturas indígenas en un mejor lugar, con porcentajes superiores al 15% en la elección de 2018. Llama la atención el porcentaje de 27% obtenido por el PAN en 2015, pues indica un cierto grado de preferencia electoral en el sector en que se atendió la acción afirmativa.

En cuanto a los Ayuntamientos, se registraron postulaciones en 10 municipios, con un total de 55 candidaturas indígenas.

TABLA 5.
Candidaturas indígenas para Ayuntamientos²⁰

Municipio	Hombre	Mujer	Total
General Escobedo	4*	8	12
García	6*	3	9
Apodaca	3	4	7
Guadalupe	2	5	7
Ciénega de Flores	2*	4	6
General Zuazua	2*	3	5

Municipio	Hombre	Mujer	Total
Pesquería	2	3	5
Santa Catarina	2	0	2
Montemorelos	0	1	1
Aramberri	0	1	1
Total	23	32	55

Fuente: elaboración propia con base en datos del SIAPE de la CEE.

Como puede verse, 32 candidaturas correspondieron a mujeres y 23 a hombres, lo cual es una buena señal, dado que se privilegió una mayor participación de las mujeres indígenas, precisamente un tema sobre el que se hizo énfasis en los trabajos de la consulta.

Cabe destacar que en Aramberri, Montemorelos y Santa Catarina se postularon candidaturas indígenas sin existir una obligación legal para ello, dado que no son de los municipios incluidos en la acción afirmativa.

Veamos ahora las cifras de candidaturas municipales con un poco más de detalle en torno a las fuerzas políticas contendientes.

TABLA 6.
Candidaturas indígenas para Ayuntamientos por partido político, coalición o candidatura independiente

Partido/ Coalición/CI	Hombre	Mujer	Total	Municipios
MC	4	8	12	10
JHHNL ²¹	2	6	8	7
PAN	3	5	8	7

21 Coalición «Juntos Haremos Historia en Nuevo León», conformada por Morena, PVEM, PT y NANL (Convenio de coalición: JHHNL, 2020).

Partido/ Coalición/CI	Hombre	Mujer	Total	Municipios
VFNL	4	4	8	7
RSP	3	4	7	6
FXM	2	4	6	5
PES	4	0	4	4
CI ²²	1	1	2	1
Total	23	32	55	

Fuente: elaboración propia con base en los datos del SIAPE de la CEE.

El partido MC fue quien más candidaturas indígenas presentó con 12 postulaciones en 10 municipios, incluidos los siete en que se implementó la acción afirmativa y tres Ayuntamientos adicionales. Las coaliciones VFNL y JHHNL, así como el PAN presentaron ocho candidaturas de pueblos originarios en los siete Ayuntamientos que contempló la acción afirmativa. Por su parte, el partido RSP registró siete postulaciones en seis municipios. FXM presentó en cinco municipios un total de seis personas indígenas; el PES registró en cuatro municipios un total de cuatro candidaturas y, finalmente, hubo representación indígena en las planillas de las dos candidaturas independientes.

Con dichas cifras se aprecia una buena disposición de todas las fuerzas políticas contendientes con una importante cantidad de postulaciones a nivel municipal, al ir más allá de lo exigido por la acción afirmativa. Además, se destaca la gran participación de mujeres indígenas con una mayoría marcada en el total de candidaturas y mayoría o paridad en las postulaciones de cada partido político, a excepción del PES que presentó cuatro candidaturas de hombres.

5. Resultados de las acciones afirmativas indígenas²³

En el Congreso de Nuevo León no se logró el acceso de alguna persona indígena. Se implementó la acción afirmativa para la postulación de candidaturas indígenas, pero ninguna obtuvo el triunfo en su distrito ni alcanzó un lugar en la asignación de representación proporcional.

TABLA 7.
Resultados de las candidaturas indígenas a Diputaciones

Partido político	Distrito	2018		2021		
		% de votos	Lugar en la elección	% de votos	Lugar en la elección	Género
MC	1	8.92	5	20.04	2	H
Morena	19	15.22	2	13.41	3	H
PRI ²⁴	9	7.58	4	10.98	4	M
PAN	1	15.94	3	9.66	4	M
RSP	7	N/A	N/A	0.69	5	M
PVEM	6	6.38	5	1.14	6	H
PES	17	N/A	N/A	0.7	7	H
PT	19	2.57	9	0.84	9	H
NANL	21	4.99	7	0.74	9	H
FXM	8	N/A	N/A	0.39	9	M

Fuente: elaboración propia con base en las *Memorias y estadísticas. Informe del proceso electoral Nuevo León 2017-2018* (2018) y los cómputos finales con motivo de impugnaciones de la elección de 2021 en Nuevo León.

23 Se consideran únicamente las candidaturas propietarias. Las cifras incluyen lo relativo a la elección extraordinaria del municipio de General Zuazua.

24 Para efecto de este ejercicio se considera al PRI porque en el convenio de coalición para el proceso electoral 2020-2021, se estableció que le correspondía esa candidatura del distrito 9.

La candidatura de MC logró el mejor resultado, al alcanzar un segundo lugar, con un porcentaje de 20.04% y así la votación del partido subió casi 12 puntos. Otro resultado interesante lo obtuvo el candidato de Morena al quedar en tercer lugar con 13.41%, no obstante, en este caso la votación de su partido disminuyó casi dos puntos.²⁵

Sobre estas cifras, llama la atención que solo MC y el PRI (la coalición Va Fuerte por Nuevo León) subieron su votación en los distritos con candidatura indígena, el resto tuvo un decremento en el porcentaje de sufragios.

En cuanto a los Ayuntamientos, se postularon 55 candidaturas en total, de las cuales ocho accedieron a un puesto de elección, seis mujeres y dos hombres, todas por el principio de mayoría relativa, ninguna por representación proporcional.

TABLA 8.
Representación indígena en Ayuntamientos

Municipio	Cargo	Partido/ Coalición/CI	Género
General Escobedo	Regiduría 1	JHHNL	M
General Escobedo	Regiduría 9	JHHNL	M
Ciénega de Flores	Regiduría 5	JHHNL	M
Apodaca	Sindicatura 2	VFNL	H
Guadalupe	Regiduría 12	VFNL	M
General Zuazua	Sindicatura 1	MC	M
Pesquería	Regiduría 1	PAN	M
García	Regiduría 2	CI	H

Fuente: elaboración propia con base en los datos del SIAPE de la CEE.

25 Por supuesto, hay que tomar estas cifras con reserva, pues hay que tener en cuenta que las variaciones en los resultados electorales se deben a factores de muy diversa índole, los cuales van más allá del objeto de estudio de este artículo.

Para los cargos municipales estaba garantizado que al menos una persona indígena (dos en Escobedo) integraría el cabildo, dado que todas las fuerzas estaban obligadas a postular candidaturas indígenas en esos municipios en los que existía mayor presencia de pueblos originarios. De los seis cargos municipales para mujeres, cinco fueron para regidurías y una sindicatura. Para los hombres indígenas fueron una sindicatura y una regiduría. En este punto encontramos también una buena nota con la participación mayoritaria de las mujeres indígenas. Se trata de un resultado muy positivo que reivindica en alguna medida la exigencia de las mujeres indígenas que se planteaba ya desde los trabajos de la consulta.

La coalición JHHNL fue la fuerza política con mayor número de candidaturas indígenas electas, con tres regidoras en General Escobedo y Ciénega de Flores; le sigue VFNL con un síndico en Apodaca y una regidora en Guadalupe; luego MC, el PAN y un CI cuentan con una candidatura electa cada uno.

Conclusiones y perspectivas

El camino para llegar a la implementación de acciones afirmativas indígenas fue largo, sinuoso y complicado por el contexto de la pandemia. Se efectuó una consulta indígena en condiciones inéditas: con el uso preponderante de medios digitales por la situación de salud y dirigida a asociaciones y colectivos que aglutinan a la población indígena dispersa en el estado.

Esta medida derivó en un avance histórico con la implementación de la primera acción afirmativa indígena en el estado, con un criterio diferente al de concentración poblacional. Queda mucho por hacer, pero se alcanzó una importante cifra de postulaciones de candidaturas indígenas. Falta que eso redunde en mayores espacios en la integración final de los órganos de elección popular, sobre si se toma en cuenta que no se alcanzó ningún espacio en el Congreso local.

Una buena noticia es la participación mayoritaria de las mujeres indígenas en la entidad, lo cual se había planteado desde la consulta

indígena y que además es una recomendación expresa al Estado mexicano planteada desde 2012 por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la Organización de las Naciones Unidas.

Una muestra más del avance logrado es que el Congreso local, el pasado 17 de diciembre de 2021 aprobó, en primera vuelta, el proyecto de dictamen 14953/LXXVI, por el que se reforman diversos preceptos de la Constitución y la ley electoral local y retoma las acciones implementadas por la CEE durante el proceso electoral 2020-2021 para lograr una mayor postulación de personas indígenas para los cargos de elección popular. Habrá que ver cómo se resuelve el tema de la consulta indígena necesaria, para lo cual sería óptimo contar con la asesoría del INPI como órgano especializado.

En adición, hay que considerar que de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 disminuyó el porcentaje de población que se autoadscribe indígena en Nuevo León, pasando de 6.88% a 6.40%, con lo cual podrían variar las postulaciones para el proceso electoral de 2024.

Por otra parte, debe reconocerse a activistas, asociaciones y colectivos indígenas cuya experiencia y trabajo de varias décadas fue aprovechado por la CEE para materializar las acciones afirmativas indígenas, como resultado de un esfuerzo interinstitucional con el INPI, CEDHNL y SEDESOL estatal.

Finalmente, es necesario reconocer la buena disposición y compromiso de los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independiente, quienes respondieron positivamente desde los trabajos iniciales para la implementación de la acción afirmativa y luego la acataron cabalmente con el registro de sus candidaturas e, incluso, con registros adicionales en municipios en los que no había obligación legal. Esperemos que su labor, en los comicios de 2021, sirva para mantener un diálogo constante con las colectividades indígenas, para que éstas últimas adopten la vía electoral como una más de las formas a través de las cuales puedan participar en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

Referencias

- Acuerdo CEE/CG/13/2020. Protocolo para el Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada para la Implementación de Acciones Afirmativas en Materia de Representación Político Electoral de las Colectividades Integradas por Personas de Diferentes Pueblos Indígenas Asentados en el Estado de Nuevo León. CEE. México, 2 de julio de 2020. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2020/acuerdos/CEE-CG-13-2020.pdf>
- Acuerdo CEE/CG/18/2020. Acuerdo por el que se Adoptan Medidas Extraordinarias, Motivadas por el Virus SARS-COV-2, para llevar a cabo el Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada para la Implementación de Acciones Afirmativas en Materia de Representación Político-Electoral de las Colectividades Integradas por Personas de Diferentes Pueblos Indígenas Asentadas en el Estado de Nuevo León. CEE. México, 31 de julio de 2020. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2020/acuerdos/Acuerdo%20CEE-CG-18-2020.pdf>
- Acuerdo CEE/CG/36/2020. Acuerdo por el que se Determina la Implementación de la Acción Afirmativa durante el Proceso Electoral 2020-2021. CEE. México, 30 de septiembre de 2020. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2020/acuerdos/ACUERDO%20CEE-CG-36-2020.pdf>
- Acuerdo CEE/CG/59/2020. Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, por el que se da Cumplimiento a la Sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, en el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano JDC 066/2020, que Revoca en lo Combatido al Acuerdo CEE/CG/36/2020. CEE. México, 27 de octubre de 2020. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2020/acuerdos/CEE-CG-59-2020.pdf>
- Acuerdo CEE/CG/83/2020. Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, mediante el cual resuelve la solicitud de registro del convenio de coalición parcial denominada «Nuevo León Ade-

lante», integrada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática, para postular candidaturas a la Gubernatura, Diputaciones Locales y Ayuntamientos. CEE. México, 3 de diciembre de 2020. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2020/acuerdos/ACU%20CEE-CG-83-2020%20Coal%20NL%20Adelante.pdf>

Acuerdo CEE/CG/017/2021. Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, mediante el cual se resuelve la solicitud de modificación del Convenio de Coalición Parcial Denominada “Nuevo León Adelante”, integrada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática, para postular candidaturas a la Gubernatura, Diputaciones Locales y Ayuntamientos. CEE. 5 de febrero de 2021. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2021/acuerdos/CEE-CG-017-2021.pdf>

Acuerdo INE/CG508/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2017-2018. México, 8 de noviembre de 2017. Recuperado de <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-INE-CG508-2017.pdf>

Anexo 1 de los Lineamientos para garantizar la paridad de género en las elecciones de Diputaciones Locales y Ayuntamientos para el proceso electoral 2020-2021. CEE. México, 30 de septiembre de 2020. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/legislacion/documentos/lineamientos/2020/ANEXO%201%20LOS%20LINEAMIENTOS%20PARA%20GARANTIZAR%20LA%20PARIDAD%20DE%20GENERO.pdf>

Atlas de los Pueblos Indígenas de México. INPI. México, 2021. Recuperado de <http://atlas.inpi.gob.mx/distribucion-por-entidad-federativa/>

Cómputos finales con motivo de impugnaciones 2021. CEE. México, 7 enero de 2022. Recuperado de <https://computo2021dc.ceenl.mx/GC02D21.htm>

Censo de Población y Vivienda 2020. Estimadores de la población de 3 años y más y su distribución porcentual según condición de autoadscripción indígena por municipio y sexo. INEGI. México, 16 de marzo de 2021. Recuperado de https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.inegi.org.mx%2Fcontenidos%2Fprogramas%2Fccpv%2F2020%2Ftabulados%2Fampliado%2Fcpv2020_a_nl_05_etnicidad.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. México, 24 de junio de 2020, Recuperado de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2021-05-28

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 5 de febrero de 1917. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. 4 de enero de 1969. Recuperado de https://www.inali.gob.mx/pdf/Convencion_elimination_discriminacion.pdf

Convenio de coalición: «Juntos Haremos Historia en Nuevo León». Morena, PVEM, NANL. México, 19 de noviembre de 2020. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/partidos/coaliciones/2021/01-ConvenioCoalicionJHHXNL.pdf>

Convenio de coalición: «Va Fuerte por Nuevo León». PRI, PRD. México, 20 de noviembre de 2020. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/partidos/coaliciones/2021/01-ConvenioCoalicionPRI-PRD.pdf>

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. México, 24 de enero de 1991. Recuperado de http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf

Declaración de Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas. 18 de diciembre de 1992. Recuperado de https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/Booklet_Minorities_Spanish.pdf

- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 13 de septiembre de 2007. Recuperado de https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf
- Encuesta Intercensal 2015. Estimadores de la población total y su distribución porcentual según autoadscripción indígena por municipio y grandes grupos de edad. INEGI. México. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/tabulados/05_etnicidad.xls
- Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. 9 de marzo de 2012. Recuperado de https://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/cerd.c.mex.co.16-17_sp.pdf
- Ley Electoral del Estado de Nuevo León. México, 8 de julio de 2014. Recuperado de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20ELECTORAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2021-12-27
- Lineamientos de Paridad de Género 2021. Lineamientos para garantizar la paridad de género en las elecciones de Diputaciones Locales y Ayuntamientos para el proceso electoral 2020-2021. CEE. México, 30 de septiembre de 2020. Recuperado de https://www.ceenl.mx/legislacion/documentos/lineamientos/2021/20210223_Lineamientos%20para%20garantizar%20la%20Paridad%20de%20G%C3%A9nero%20en%20el%20proceso%20electoral%202020-2021.pdf
- Memorias y estadísticas. Informe del proceso electoral Nuevo León 2014-2015* (2016). México: CEE. Recuperado de: <https://www.ceenl.mx/documentos/2017/memorias2014-2015.pdf>
- Memorias y estadísticas. Informe del proceso electoral y consulta popular Nuevo León 2017-2018* (2018). México: CEE. Recuperado de https://www.ceenl.mx/memorias/2018/2021/2021_1-MEMORIAS%20Y%20ESTADISTICAS%20Informe%20del%20Proceso%20Electoral%20y%20Consulta%20Popular%20Nuevo%20Leon%202017-2018.pdf

- Proyecto de Dictamen del Expediente Legislativo 14953/LXXVI. Honorable Congreso del Estado de Nuevo León. México, 17 de diciembre de 2021. Recuperado de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/lxxvi/P_%2014953%2014972%20LXXVI.pdf
- Recomendación 1/2020. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 10 de abril de 2020. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>
- Resultados de los Foros de Consulta Indígena. CEE. México, 10 de septiembre de 2020. Recuperado de https://www.ceenl.mx/consulta/2020/consulta_indigena/misc/docs/Resulatdos.pdf
- Sagües, María Sofía (2018). «Discriminación estructural, inclusión y litigio estratégico». En Ferrer McGregor, Eduardo, Antoniazzi, María Morales y Flores Pantoja, Rogelio (coords.). *Inclusión, Ius Commune y justiciabilidad de los desca en la jurisprudencia interamericana*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Sentencia JDC-066/2020. TEENL, 23 de octubre de 2020. Recuperado de <https://www.tee-nl.org.mx/sentencias.php?frSentencia=2323&frDocumento=28915>
- Sentencia SUP-RAP-71/2016 y acumulados. TEPJF. México, 25 de febrero de 2016. Recuperado de https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/RAP/71/SUP_2016_RAP_71-551218.pdf
- Sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados. TEPJF. México, 14 de diciembre de 2017. Recuperado de https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/RAP/726/SUP_2017_RAP_726-694733.pdf
- Sentencia SUP-REC-214/2018. TEPJF. México, 30 de mayo de 2018. Recuperado de https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/REC/214/SUP_2018_REC_214-747888.pdf
- Sentencia SUP-REC-28/2019. TEPJF. México, 6 de marzo de 2019. Recuperado de https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/REC/28/SUP_2019_REC_28-840342.pdf
- Sentencia TEEQ-JLD-1/2019. Tribunal Electoral del Estado de Querétaro. México, 16 de abril de 2019. Recuperado de <http://www.teeq.gob.mx/wp-content/uploads/Sentencias/2019/JLD/TEEQ-JLD-1-2019.pdf>

Sistema de Información de Apoyo a los Procesos de la Elección 2021.
CEE. México, 2021.

LA INCLUSIÓN DE LA DIVERSIDAD EN LAS ELECCIONES DE NUEVO LEÓN: MÁS ALLÁ DE LA NEUTRALIDAD Y LA IGUALDAD LEGAL

*Samuel Hiram Ramírez Mejía*¹

🐦 @SamuelHiram2004

Introducción

En ocasiones, la pretendida neutralidad de las leyes se erige en el principal obstáculo para que las elecciones sean una competencia que garantice la inclusión de la diversidad. Esto es así porque las normas jurídicas son creadas por colegiados de personas por los cuales atraviesan las grandes divisiones que atraviesan a las sociedades.

En consecuencia, para avanzar en el objetivo de incluir a la diversidad en la representación político-electoral se requieren decisiones de órganos electorales que trasciendan la premisa de la igualdad legal que sustenta, en cierta forma, un régimen democrático liberal. Esta igualdad ante la ley, desafortunadamente, no distingue las diferencias que hay entre las personas, y por consecuencia no toma en cuenta los grupos o comunidades a los cuales pertenecen o con los que se identifican grupos de personas como mujeres, indígenas, jóvenes, personas con discapacidad o personas de la diversidad sexual.

La idea principal del texto es que las decisiones del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral emitidas durante el proceso electoral 2020-2021 para regular la configuración de la competencia política, garantizaron la inclusión de la diversidad debido a que, de forma implícita o explícita, asumieron una perspectiva del derecho que reconfiguró su fundamento de neutralidad y de igualdad legal. Con estas decisiones lograron avanzar en un modelo de democracia electoral de derechos y, así, respondieron a las voces de una sociedad más diversa que reclamaba inclusión y reconocimiento de la diversidad.

1 Profesor Asociado en el Departamento de Derecho de la Universidad de Monterrey.

La supuesta neutralidad e igualdad de las leyes

De acuerdo con una concepción *formalista* del derecho, este tiene, entre otras, las siguientes características: solo las personas legisladoras pueden crearlo; se compone de reglas generales; entre más general y abstracto sea es más perfecto; tiene una lógica «interna» que le permite deducir de él toda solución normativa sin necesidad de acudir a conceptos fuera del derecho; busca certeza y predictibilidad y, por ello, tiende a ser estático (Atienza, 2012, p. 290).

En esta perspectiva, el derecho se expresa por medio de la ley, la cual consiste en «la decisión del pueblo entero, decidiendo sobre el pueblo entero, por medio de normas generales y comunes» (García de Enterría, 1999, p. 117). En lo que nos interesa sobre la generalidad y neutralidad de las leyes, como señalaba Diderot: «Las voluntades particulares son sospechosas; pueden ser buenas o malas; pero la voluntad general es siempre buena; no ha engañado nunca, no engañará jamás» (citado en García de Enterría, 1999, p. 117).

Dentro del esquema de democracia liberal, el modelo concreto llamado por Held (2007, p. 123) como *democracia protectora* tenía como principio justificante que las políticas de los gobiernos correspondiesen a «los ciudadanos en conjunto» y, como sabemos, si bien la soberanía reside en el pueblo, se confiere legítimamente a los representantes electos la función de ejercer los poderes estatales.

El modelo del derecho, sus leyes y el régimen democrático de corte liberal se sustentan en las siguientes premisas: 1) El derecho y las leyes son neutras. 2) La ciudadanía inclusiva está garantizada por una democracia basada en el individualismo, el universalismo y la no diferencia. 3). La «generalidad» del derecho y de la democracia se hacen cargo de las singularidades y sus derechos.

Por «neutralidad» del derecho y sus leyes entiendo que las reglas jurídicas construidas por la representación electiva, así como las interpretaciones y las decisiones que se tomen conforme a él en principio deberían estar desprovistas de los sesgos derivados de las posiciones privilegiadas en que actúan las personas creadoras y operadoras del derecho.

Por lo que hace a la segunda premisa, esto es, el individualismo abstracto del liberalismo democrático, si bien este admite que entre las personas existen diferencias, su presupuesto principal es que tales diferencias no deben ser tomadas en cuenta, porque toda la ciudadanía cuenta con los «mismos» derechos, sin tomar en cuenta sus diferencias en cuanto a riqueza, raza o sexo; o bien, en un extremo aún peor, no es pertinente considerar las diferencias y las desigualdades porque todas las personas somos básicamente iguales (Phillips, 1996, pp. 91-92).

La tercera premisa significa que la democracia y el derecho, supestamente, garantizan que todas las personas han sido escuchadas. Según Rosanvallon (2010, p. 251), la legitimidad democrática contemporánea se construye desde la proximidad, esto es, entre otras cosas, que la acción gubernamental «se mantenga atenta a la diversidad de las situaciones, que no sacrifique a nadie a la abstracción de un principio», al menos en una perspectiva ideal.

Sin embargo, esto, como nos ha demostrado la lucha por la inclusión de las mujeres y de la diversidad, no es necesariamente así. Por el contrario, el derecho y sus leyes no son neutras; el individualismo abstracto del liberalismo democrático puede ser contraproducente a la inclusión de la diversidad. Y, además, no todas las personas son escuchadas, representadas y tratadas con reglas «ciegas».

En el campo específico de la representación política de minorías étnicas, el ideal democrático de que la representación de las mayorías se funda en el principio de que las minorías de hoy pueden convertirse en las mayorías del mañana, en realidad no se logra en términos materiales, porque las minorías son obstaculizadas justamente por las mayorías y, por ende, «el régimen democrático de las mayorías funciona como un sistema de exclusión de las minorías en el proceso de decisión política, incluso en las democracias consolidadas» (Lublin y Bowler, 2021, p. 159).

La larga batalla por la representación política igualitaria de las mujeres ha demostrado que resulta ingenuo e ineficaz para el reconocimiento de sus derechos seguir pretendiendo que los sistemas jurídico y político son inmunes a las relaciones de poder en la sociedad.

Asumiendo esta perspectiva crítica del derecho y de la democracia se entiende la necesidad de una ciudadanía *diferenciada* como representación de grupo (Young, 1996, pp. 107-108).

De acuerdo con Young (1996, p. 111), el principio que debe regir un sistema democrático, por oposición al individualismo, universalismo y no diferenciación de la democracia liberal, es que se proporcionen «mecanismos para la representación y reconocimiento efectivo de las distintas voces y perspectivas de aquellos de sus grupos constituyentes que se encuentren en situación de desventaja u opresión».

Por su parte, continúa Young (1996, p. 119), debe tenerse reserva con relación a la *neutralidad* de las normas, porque allí donde existan «diferencias grupales en capacidades, valores, y estilos cognitivos o de conducta, tratar por igual la asignación de recompensas de acuerdo con reglas de compensación de méritos reforzará y perpetuará las desventajas».

Para Young (1996, p. 124), el objetivo de las políticas de acción afirmativa «no es proporcionar una compensación especial a los que se apartan de la norma hasta que logren la normalidad, sino desnormalizar la forma en que las instituciones formulan sus reglas revelando las circunstancias y necesidades plurales que existen, o que deberían existir, en ellas». Esto es, trasvasar el contenido pretendidamente neutral e igualitario de las normas y construir una realidad jurídica y material efectivamente igualitaria, pero basada en las diferencias.

Con relación al estatus político de ciudadanas y de ciudadanos, Phillips (1996, p. 85) afirma que este «se ganó de forma diferente, según una división sexual del trabajo: los hombres como soldados y trabajadores; las mujeres como madres y educadoras de sus hijos e hijas. Por ende, las desigualdades son inherentes a la política [...] ningún anacronismo histórico, sino algo que sigue vigor en nuestros días». Esto quiere decir, si bien con relación a las desigualdades en la representación política entre mujeres y hombres, que en lugar de una ciudadanía universal garantizada por la democracia y el derecho, lo que existe realmente son instituciones que construyen una ciudadanía *desigual* (Phillips, 1996).

Phillips (1996, pp. 91-92) también critica el individualismo abstracto del liberalismo democrático porque, si bien admite que entre las personas existen diferencias, su presupuesto principal es que tales diferencias no deben ser tomadas en cuenta. Esto debido a que todos los ciudadanos y todas las ciudadanas cuentan con los «mismos» derechos, sin tomar en cuenta sus diferencias en cuanto a riqueza, raza o sexo; o bien, en un extremo aún peor, no es pertinente considerar las diferencias y las desigualdades porque todas las personas somos básicamente iguales.

Para Phillips (1996, p. 95), es necesario concluir que «la democracia liberal, tal como se practica en la actualidad, dificulta incluso la posibilidad de abordar el dilema, ya que nos remite recurrentemente al individuo como unidad básica de la vida política, lo que impide considerar seriamente la posibilidad de otorgar mayor poder a los grupos desfavorecidos».

Phillips (1998) aborda la importancia de ir más allá del fundamento democrático liberal del individualismo, universalismo y las no diferencias, específicamente en lo que tiene que ver con la diferencia sexual, a grado tal que propone la reconceptualización de la democracia, teniendo en mente la diferencia. Lo que implica ver a la democracia como una arena donde se reconozca valor político a las mujeres no como individuos, sino como pertenecientes a grupos.

Por lo que hace a la representación política de personas indígenas, Cedillo Delgado (2020, p. 301) considera que:

...el proyecto ideológico hegemónico partió de la premisa de que la clase dominante forma parte de un grupo privilegiado, a la imagen y semejanza de los conquistadores europeos, con postulados liberales, gustos modernos y cosmopolitas. Su ideal de nación se basaba en sociedades con población blanca, más o menos homogénea, con ideas inspiradas en el individualismo, el desarrollo industrial, comercio diversificado, progreso económico, cultural e intelectual, y un estilo de vida urbano-citadino. Por lo tanto, todos los sectores poblacionales que se salieran de su ideal-imaginario deberían ser eliminados, rechazados,

perseguidos o en el menor de los casos, negados; entre estos últimos se encuentran los pobres, campesinos, indígenas y afrodescendientes.

Una vez más, el ideal liberal democrático del individualismo y de la legalidad neutral se constituyen en factor de la exclusión.

La inclusión de la diversidad en el proceso electoral 2021-2022 en Nuevo León

La batalla por la inclusión de más mujeres, indígenas, personas con discapacidad, jóvenes y personas de la comunidad LGTBTTIQ+ en la base de la representación política si bien puede tener perspectivas históricas que, para cada grupo en situación de vulnerabilidad, las una o las aleje, en esta breve reflexión sobre el proceso electoral 2020-2021 en Nuevo León se parte de la premisa de que comparten un obstáculo común: la pretendida igualdad y neutralidad de las leyes.

Una sintética referencia a la lucha jurídico-política por la inclusión de las mujeres en México nos ayudará a visibilizar este punto.

La historia de las medidas jurídicas para garantizar la participación política de las mujeres en México, como sabemos, inicia en primer lugar con la ampliación del sufragio femenino en las elecciones municipales (*Diario Oficial de la Federación*, 12 de febrero de 1947) y, además, con la ampliación de una ciudadanía compuesta de mujeres y hombres (*Diario Oficial de la Federación* del 17 de octubre de 1953). En 1981 se publica en México la CEDAW (*Diario Oficial de la Federación* del 12 de mayo) y en 1991, la Convención de Belem do Pará (*Diario Oficial de la Federación* del 19 de enero de 1999).

Por lo que hace a las normas electorales del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en 1993 solo se estableció una recomendación para los partidos políticos. En 1996 se estableció una cuota de 30/70, pero esto solo se contemplaba en los estatutos de los partidos. Estas adecuaciones eran únicamente voluntarias y sin sanciones. Fue hasta 2002 en que se adecua el COFIPE

(*Diario Oficial de la Federación* del 24 de junio) para establecer la obligación de las cuotas en una proporción de 30/70 y ya se contemplaron consecuencias jurídicas por su incumplimiento. En el 2008 se elevó la cuota en las candidaturas legislativas a una proporción de 40/60 (*Diario Oficial de la Federación* del 14 de enero).

Tres años después, el 30 de noviembre de 2011, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emite una sentencia histórica (SUP-JDC-12624/2011), en la cual se determinó, entre otras cosas: la eliminación de la excepción al cumplimiento de la cuota en candidaturas derivadas de procedimientos internos democráticos. Así como la obligación de que la cuota de género aplique a toda la fórmula de candidaturas, propietarias y suplentes. Es con esta sentencia que se inicia un proceso irreversible de trascendencia del texto de la regla «neutral» para consolidar los derechos político-electorales de las mujeres.

El mismo Tribunal Electoral, en el asunto SUP-REC-112/2013, consolidó la tesis relevante (Tesis IX/2014) según el cual las cuotas de género no solo deben ser una garantía para la postulación, sino que también deben trascender a la integración de las posiciones de representación proporcional.

En 2014 se arriba a la inclusión de una norma constitucional que obliga a que se refleje en la representación política de los órganos la realidad sociodemográfica de país: 50% mujeres, 50% hombres (*Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero). Y, además, se expide la Ley General de Partidos Políticos (*Diario Oficial de la Federación* del 23 mayo de 2014), y se establece la prohibición de postular mujeres en distritos perdedores. Las nuevas reglas y principios de paridad de género (50/50) implicaron, desde luego, un alto grado de litigiosidad, por lo que el TEPJF emitió criterios jurisprudenciales en los que confirmó que la paridad se debe dar en todos los cargos, inclusive los municipales (Jurisprudencia 6/2015); además de que en los Ayuntamientos debe garantizarse la paridad vertical y la horizontal (Jurisprudencia 7/2015).

El 6 de junio del 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reforma constitucional que se denominó de «paridad to-

tal». Por lo que hace a la integración de los Ayuntamientos en esta reforma se estableció como obligatorio que, en todos los municipios del país, incluidos aquellos con población indígena, debían elegir Ayuntamientos observando el principio de paridad de género (artículos 2, apartado A, fracción VII y 115, fracción I). En su artículo Cuarto Transitorio se estableció la obligación de las legislaturas locales de realizar las adecuaciones pertinentes para armonizar su normatividad con el principio de paridad de género.

Si bien desde el proceso electoral 2017-2018 existía la obligatoriedad de garantizar paridad de género en los Ayuntamientos, en el caso de Nuevo León existió un precedente en el que la Sala Superior del TEPJF confirmó que las reglas específicas para hacer la paridad posible en ese orden de gobierno debían estar establecidas con antelación al proceso electoral ordinario (SUP-REC-1680/2018 y su acumulado).

Con la reforma constitucional de 2019 sobre paridad total la obligación para establecer dichas normas específicas recaía en el H. Congreso del Estado, sin embargo, este no cumplió con dicho deber, al colocarse en una omisión legislativa absoluta en lo que hace a paridad y en una relativa respecto de violencia política en razón de género, según razonó la Sala Superior del TEPJF (SUP-JRC-14/2020). En esta sentencia, la Sala Superior del TEPJF determinó lo siguiente:

Por ende, ante la ausencia de ley, ha lugar a la implementación de la acción afirmativa, a partir del mandato de optimización, desde la propia reforma constitucional y legal.

Con apoyo en lo anterior, como acción afirmativa se ordena al Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, cuyo Congreso de tal entidad federativa no ha legislado en torno a paridad y a violencia política en razón de género y, que supera la barrera prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, a dictar los Lineamientos atinentes, de forma previa al inicio del próximo proceso electoral ordinario local, o bien, si a la fecha ha emitido Acuerdos o Lineamientos que realice las modificaciones correspondientes.

Es cierto que se trató de una medida afirmativa como consecuencia de una orden judicial, sin embargo, el Consejo General (CG) de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEE) emitió Lineamientos que garantizaron paridad entre géneros en las postulaciones a los Ayuntamientos del estado. En específico, con la legitimación de la sentencia electoral el organismo electoral trascendió la ausencia de regulación legislativa y estableció un mecanismo novedoso para las postulaciones de las presidencias municipales que garantizara la transversalidad en estos cargos, al menos en lo que hacía a las candidaturas para dichos cargos.

En efecto, el 28 de septiembre del 2020 el CG de la CEE aprobó por unanimidad el Acuerdo número CEE/CG/34/2020, por el cual emitió los Lineamientos para garantizar la paridad de género en las elecciones de Diputaciones Locales y Ayuntamientos en el Proceso Electoral 2020-2021.

En específico, en este Acuerdo se construyeron reglas que, si bien no constituían el ejercicio de una facultad legislativa tal como señaló el Tribunal Electoral, sí establecieron que al menos en la postulación de las candidaturas a las presidencias municipales se cumpliera con la paridad transversal. Empezando por la prohibición de postulación de mujeres a las presidencias en aquellos municipios con mejor porcentaje de votación para los partidos políticos (artículo 12).

En donde fue mayor el alcance creativo del referido Acuerdo fue en el establecimiento de la segmentación poblacional de los municipios y, dentro de estos, en otro nivel de segmentación por competitividad por partido político, justo para evitar la postulación de candidatas a las Alcaldías en municipios con menor porcentaje de votación de los partidos.

En el Anexo 2 del referido Acuerdo se aprecia la importancia de la segmentación poblacional. Ahí, por ejemplo, se logra observar cómo en el primer bloque poblacional se encuentran todos los municipios de la zona metropolitana de Monterrey, esto es, aquellos municipios con mayor población, presupuestos públicos, actividad económica, etcétera. En el Anexo 3 se garantizó, por partido político, que las postulaciones de mujeres a las presidencias municipales no fueran asignadas en los municipios con menor votación.

Es cierto que con estos Lineamientos solamente se logra avanzar en la postulación paritaria de mujeres a las presidencias municipales, sin embargo, el alcance de la creación normativa por parte del CG de la CEE en lo que hace a la segmentación poblacional y de competitividad electoral es muy importante, no solamente para acotar prácticas de organizaciones políticas que limiten los derechos políticos de las mujeres, sino incluso como referente para la armonización legislativa que debe realizar el H. Congreso del Estado para el proceso electoral 2023-2024.

Por lo que hace a personas indígenas, personas con discapacidad y jóvenes, en principio, es de destacarse el Acuerdo del CG de la CEE número CEE/CG/36/2020 por el cual se determinó la implementación de acciones afirmativas durante el proceso electoral 2020-2021. Se implementaron por primera vez en la entidad este tipo de medidas temporales que, sin duda, visibilizan la centralidad democrática de las personas pertenecientes a estos grupos. Y, con ello, se trascendieron moldes legales que sólo consideraban a individuos y no a grupos en situación de vulnerabilidad.

Respecto de las personas indígenas asentadas en Nuevo León² es muy importante destacar el trabajo proactivo de Consejeras y Consejeros con el protocolo previo que se llevó a cabo para realizar una consulta previa, libre e informada de las personas indígenas en cuanto a su representatividad en Congreso y Ayuntamientos. En efecto, se siguieron todos los parámetros constitucionales y convencionales para tal fin, y así se emitieron los acuerdos números CEE/CG/19/2020 el 31 de julio del 2020, el CEE/CG/20/2020 en la misma fecha, y el CEE/CG/33/2020 el 21 de septiembre del mismo año.

En síntesis, respecto de este grupo, los partidos políticos debían postular una fórmula para Diputaciones de personas que se autoins-

2 En el artículo 2 de la Constitución de Nuevo León se reconoce que si bien la población indígena en el estado no es originaria, «[e]l Estado de Nuevo León, tiene una composición pluriétnica, pluricultural, multilingüística, a la que contribuyen los indígenas asentados en su territorio».

cribieran como indígenas, a través de autoadscripción calificada. Después de un proceso de judicialización en el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León (JDC-066/2020), el CG de la CEE fue aún más garantista, pues Ayuntamientos (Acuerdo CEE/CG/59/2020), los partidos políticos y las candidaturas independientes debían postular para los municipios de Apodaca, García, Ciénega de Flores, General Zuazua, Guadalupe y Pesquería, por lo menos una candidatura, y en General Escobedo por lo menos dos candidaturas de personas que se autoinscribieran como indígenas, a través de autoadscripción calificada.

De conformidad con las decisiones garantistas del CG de la CEE para las personas con discapacidad, los partidos políticos debían postular, por lo menos, una fórmula y candidatura para Diputaciones y Ayuntamientos, respectivamente. Y con relación a las y los jóvenes, debían postular, por lo menos, 20% del total de candidaturas para las elecciones de Diputaciones Locales y Ayuntamientos.

Por lo que hace a las personas de la comunidad LGBTTTIQ+, desafortunadamente, la primera decisión del CG de la CEE fue solamente un exhorto a los partidos políticos para que se abstuvieran de cualquier tipo de discriminación y para que incluyesen en sus candidaturas para las Diputaciones Locales y a los Ayuntamientos a personas de la referida comunidad (Acuerdo CEE/CG/014/2021). No fue sino hasta la decisión del TEENL (JDC-033/2021 y acumulados) que el máximo órgano de decisión de la CEE implementó medidas para la comunidad LGBTTTIQ+ consistentes en que, para las Diputaciones Locales los partidos políticos y coaliciones debían postular, cuando menos, una fórmula de personas integrantes de la comunidad LGBTTTIQ+ en aquellas electas bajo el principio de mayoría relativa; y por lo que hace a los Ayuntamientos, debían postular una candidatura en por lo menos cinco municipios que integran el bloque 1 poblacional; postular una candidatura, en por lo menos un municipio que integre el bloque 2 poblacional y postular una candidatura, en por lo menos un municipio que integre el bloque 3 poblacional (Acuerdo CEE/CG/27/2021). Debe remarcar, sin embargo, en la dirección de lo que se afirma en esta reflexión, que el CG de la CEE amplió aún más la acción afirmativa mandatada por el TEENL.

Discusión

Las políticas de inclusión de la diversidad deben privilegiar, como uno de sus objetivos, el trascender las premisas individualistas, neutrales y generales de las leyes y, con ello, fomentar la visibilización de que las personas no solamente nos movemos en el eje representativo individual, sino también en razón de grupos, con mayor lógica tratándose de grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación histórica. Tener más personas como candidatas de la diversidad tiene un efecto multiplicador en el nivel simbólico de las personas, particularmente de aquellas personas que pertenecen o se identifican con dichas candidaturas (SPUI 25, 2021).

La atención que deben tener las decisiones regulatorias en las necesidades de representatividad de distintos grupos y comunidades, sin embargo, no es algo que deba hacerse de manera fragmentada, sino en una perspectiva general al inicio de cada proceso electoral ordinario, porque de lo contrario, no solamente se da pie a judicialización, sino que se fragmenta el efecto útil de las políticas inclusivas.

Justamente el riesgo de la fragmentación parecería ser uno de los problemas a resolver en las decisiones regulatorias de inclusión de la diversidad. En particular por lo que en derechos humanos se conoce como la interseccionalidad. Esto es muy relevante en las políticas de inclusión porque deben identificarse «las formas en que múltiples factores de identidad interactúan en la conformación de la experiencia y el resultado en específico» (Krook, 2021).

Otro problema más, tal vez el más apremiante en el momento previo al inicio de un proceso electoral, es la decisión de qué grupos son aquellos en los cuales se aplicarán medidas afirmativas para su inclusión y, también, quién decide dicha inclusión (Lublin y Bowler, 2021).

Por último, una situación que debe discutirse de las decisiones regulatorias para la inclusión de la diversidad tiene que ver, como ha demostrado la representación política de las mujeres en México, con el acceso material y efectivo de los grupos y comunidades de la diversidad a los puestos de decisión política. Por ejemplo, en el caso de la integración de los Ayuntamientos para el trienio 2021-2024, a

pesar de las medidas innovadoras que se implementaron en cuanto a la segmentación poblacional y de competitividad electoral, solamente diez mujeres ejercerán el cargo de Presidenta Municipal. Y entre estas, solamente una forma parte del bloque 1 (Guadalupe), esto es, de la zona metropolitana de Monterrey (CEE, 2021). Asumiendo que la paridad de género en el Congreso está resuelta —dado que con esta sería la segunda Legislatura completamente paritaria—, parecería que en el caso de las presidencias municipales pudiera ser el momento de reservar municipios en donde solamente se puedan postular mujeres a la titularidad de las alcaldías, tal como ha hecho el Instituto Nacional Electoral para las gubernaturas o, también, vía sorteo, como se propuso en el CG de la CEE.³

Conclusión

El proceso electoral 2020–2021 en Nuevo León fue, sin duda, el de la inclusión de la diversidad. Esto fue posible gracias a una lectura de las normas jurídicas más protectora de las diferencias y de la diversidad. Si bien es cierto que en algunos casos las políticas regulatorias adoptadas por el Consejo General de la CEE fueron consecuencia de sentencias de los tribunales electorales, por ejemplo, la paridad transversal en los municipios con motivo de la omisión legislativa del Congreso, debe destacarse la compleja labor que realizó para lograr, al menos en la postulación de candidaturas, una oferta política que reflejara mejor lo que somos como sociedad.

Esta actividad inclusiva desde luego que debe continuar, primero, en la arena representativa por excelencia que es el H. Congreso del

3 Cuando se aprobó el Acuerdo CEE/CG/34/2020, la Consejera Rocío Rosiles propuso en un voto concurrente otros criterios para la segmentación de los municipios (cinco regiones en razón de la actividad económica) y, además, lo que sin duda se inscribe en el método de asientos reservados (*reserved seats*) en los Ayuntamientos, propuso que se sortearan en sesión pública, dentro de cada región, los municipios en los cuales los partidos solamente podrían postular mujeres para el cargo de presidenta municipal.

Estado, pero también en la lectura que de las normas jurídicas realicen tanto la autoridad administrativa como los tribunales. En especial debe buscarse que las normas jurídicas y su interpretación conlleven a una representación política, en el Legislativo y en las presidencias municipales de los Ayuntamientos, que sea materialmente inclusiva y diversa.

Referencias

- Acuerdo CEE/CG/14/2021. Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, mediante el cual se otorga respuesta a diversas consultas presentadas con relación a la implementación de acciones afirmativas en favor de personas de la diversidad sexual durante el proceso electoral 2020–2021. México, 29 de enero de 2021.
- Acuerdo CEE/CG/19/2020. Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, por el que se aprueba el Programa operativo de la Consulta previa, libre e informada para la implementación de acciones afirmativas en materia de representación político-electoral de las colectividades integradas por personas de diferentes pueblos indígenas asentadas en el Estado de Nuevo León, y el documento denominado Principios, derechos y mecanismos de las acciones afirmativas en materia de participación y representación político-electoral indígenas a implementarse en Nuevo León. Anexo 1 y 2. México, 31 de julio de 2020.
- Acuerdo CEE/CG/20/2020. Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, por el que se adoptan medidas extraordinarias, motivadas por el virus SARS-COV-2, para llevar a cabo el proceso de Consulta previa, libre e informada para la implementación de acciones afirmativas en materia de representación político-electoral de las colectividades integradas por personas de diferentes pueblos indígenas asentadas en el Estado de Nuevo León. México, 31 de julio de 2020.
- Acuerdo CEE/CG/27/2021. Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, por el que se implementan acciones afirmativas en favor de personas de la diversidad sexual durante el proceso electoral 2020–2021, en cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano JDC-033/2021 y acumulados y Anexos 1 y 2. México, 21 de febrero de 2021.
- Acuerdo CEE/CG/33/2020. Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral relativo a los resultados de la Consulta Indígena. México, 21 de septiembre de 2020.

Acuerdo CEE/CG/34/2020. Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, por el que se emiten los Lineamientos para garantizar la paridad de género en las elecciones de Diputaciones Locales y Ayuntamientos en el proceso electoral 2020-2021 y su Anexo único. (Voto concurrente que formula la Consejera Rocío Rosiles Mejía). México, 28 de septiembre de 2020.

Acuerdo CEE/CG/36/2020. Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, por el que se determina la implementación de acciones afirmativas durante el proceso electoral 2020-2021. México, 30 de septiembre de 2020.

Acuerdo CEE/CG/59/2020. Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, por el que se da cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano JDC-066/2020, que revoca en lo combatido el acuerdo CEE/CG/36/2020. México, 27 de octubre de 2020.

Atienza, Manuel (2012). *El sentido del derecho*. España: Ariel.

Cedillo Delgado, Rafael (2020). *Representación política de indígenas y afrodescendientes en América Latina*. Los casos de México, Perú y Costa Rica. México: IEEM. Recuperado de <https://www.ieem.org.mx/cefode/descargas/investigaciones/Afrodescendientes.pdf>.

Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2021). Integración de Ayuntamientos y H. Congreso. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/archivos/20210617/>

Diario Oficial de la Federación. México, 10 de febrero de 2014. Recuperado de <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=02&day=10>

---. México, 12 de febrero de 1947. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1947&month=02&day=12

---. México, 12 de mayo de 1981. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4646605&fecha=12/05/1981

---. México, 14 de enero de 2008. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2008&month=01&day=14

---. México, 17 de octubre de 1953. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1953&month=10&day=17

- . México, 19 de enero de 1999. Recuperado de <http://dof.gob.mx/index.php?year=1999&month=01&day=19>
- . México, 23 mayo de 2014. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2014&month=05&day=23
- . México, 24 de junio de 2002. Recuperado de <http://dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=06&day=24>
- . México, 6 de junio de 2019. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2019&month=06&day=06
- García de Enterría, Eduardo (1999). *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución Francesa*. Madrid: Alianza.
- Held, David (2007). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- JDC-033/2020 y acumulados. México, 15 de febrero de 2021.
- JDC-066/2020. Sesión de resolución. México, 9 de octubre de 2020. Recuperado de <https://www.tee-nl.org.mx/eventos.php?frEvento=5293>
- Jurisprudencia 6/2015. Partido Socialdemócrata de Morelos vs. Sala Regional correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal. México, 6 de mayo de 2015.
- Jurisprudencia 7/2015. Partido Socialdemócrata de Morelos vs. Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con sede en el Distrito Federal. México, 6 de mayo de 2015.
- Krook, Mona Lena (2021). Electoral systems and women's representation. En Herron, Erik, Pekkanen, Robert J. y Shugart, Matthew.S. (eds.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems*. Estados Unidos: Oxford University Press.
- Lublin, David y Bowler, Shaun (2021). Electoral systems and ethnic minority representation. En Herron, Erik, Pekkanen, Robert J. y Shugart, Matthew S. (eds.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems*. Estados Unidos: Oxford University Press.
- Phillips, A. (1998). ¿Qué tiene de malo la democracia liberal? En del Águila, Rafael et al. (eds.), *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza.
- Phillips, Anne (1996). ¿Deben las feministas abandonar la democracia

- liberal? En Castells, C. (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós.
- SPUI 25 (10 de diciembre de 2021). *LGBT+ Politics and Representation* [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=OX-wEHSPJ40>
- SUP-JDC-12624/2011. Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. México, 30 de noviembre de 2011. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-12624-2011>
- SUP-JRC-14/2020. Juicio de revisión constitucional electoral. México, 5 de agosto de 2020. Recuperado de https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JRC/14/SUP_2020_JRC_14-917746.pdf
- SUP-REC-1680/2018 y acumulado. Recursos de reconsideración. México, 30 de octubre de 2018. Recuperado de https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1680-2018.pdf
- Tesis IX/2014. México, 15 de abril de 2014.
- Young, Iris Marion (1996). Vida política y diferencia de grupo: Una crítica del ideal de ciudadanía universal. En Castells Carme, (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós.

**ELECCIONES
DESDE LA LENTE JURÍDICA**

PRINCIPIALISMO EN LA FUNCIÓN ELECTORAL

Felipe de la Mata Pizaña¹

Introducción

La función de un órgano jurisdiccional es esencial en el papel de intérprete del significado que se contiene en las palabras que se presentan como disposiciones normativas, que no siempre revelan de manera inmediata la norma que ellas contienen. Esta función resulta esencial para la correcta marcha de las labores del aparato público establecido en pos de materializar el derecho de acceso a la justicia en materia electoral.

La comprensión general de los casos contenciosos que se estudian requiere, como tarea primordial en la interpretación que lleva a cabo el órgano jurisdiccional, el encontrar no solo reglas específicas aplicables a casos particulares, sino también los principios que fundamentan el entramado legal.

Si una de las principales misiones del aparato judicial consiste en hacer valer derechos humanos, la labor de encontrar y definir los principios que animan al cuerpo legal resulta de particular importancia para una comprensión general de los casos contenciosos que se estudian.

El propósito del presente artículo consiste en reflexionar acerca de los principios que dotan de sentido a la legislación electoral, a partir de la premisa de que la complejidad de la naturaleza del ser humano exige también de una normatividad compleja, que por disposición constitucional se alterna con la misma jerarquía entre el ámbito nacional —integrado por una Constitución y leyes secundarias en los dos órdenes

1 Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

de gobierno vinculadas con los derechos humanos—; así como por una red de compromisos internacionales en la materia, tanto en el ámbito universal como en el interamericano, la cual reúne tanto a los tratados internacionales como a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Encontrar y definir los principios que animan al cuerpo legal es de particular importancia cuando se trata de un órgano jurisdiccional que tiene como una de sus principales misiones hacer valer los derechos humanos, pues dichos principios darán contexto y alcance a toda la normatividad atinente al caso contencioso.

Las ciencias jurídicas y los principios

Existe una intuición profundamente humana. La necesidad de poner orden en todos los conceptos, de establecer límites a todas las tramas. El ser humano es el único animal que se pregunta el porqué de los fenómenos que lo rodean, que busca incasablemente encontrar el significado, la estructura y la causa de todo conocimiento. «El vocablo “principio” proviene directamente de la palabra latina *principium*, que significa “comienzo” u “origen”, por un lado; y “fundamento”, por otro» (Anders, 2021). La primera acepción responde al cuándo y, la segunda, al por qué y al cómo, es decir, «principio» tiene una dimensión cronológica y otra ontológica.

De la familia etimológica indoeuropea, se trata de un concepto inseparablemente ligado a la cultura occidental, y encontrarlo es el propósito de una gran parte de los esfuerzos intelectuales emprendidos por el ser humano.

Para las ciencias del derecho, el acercamiento canónico al concepto de «principios» alude a la indagación por la auténtica *fons et origo* de la regulación jurídica, esto es, a la inmersión en las profundidades del conocimiento en búsqueda de los «porqués de las normas».

Cuando hablamos de esta noción nos estamos refiriendo al ser y dimensión de los preceptos que rigen la conducta del ser humano, por lo que el sintagma «principios del derecho» se debe entender en

la acepción ontológica de «principio», es decir, como base, origen y razón fundamental de tal normatividad, lo cual la convierte en una fuente del derecho que se diferencia de todas las demás por ser el motivo que anima la existencia misma de la norma.

Los principios del derecho no deben confundirse con simples criterios morales, buenas intenciones o vagas directivas. En su materialidad son normas, y como tales, pueden variar en función de cada rama del derecho (constitucional, civil, penal, internacional, administrativo, laboral o electoral).

Con mayor precisión, son normas jurídicas que, o bien no tienen supuesto de hecho o consecuencia jurídica, o bien tienen supuesto de hecho y consecuencia jurídica, pero ambos son determinados de manera extraordinariamente abstracta. La inclusión de principios viene de la mano de la inclusión del aparato normativo internacional en las constituciones.

De acuerdo con la perspectiva que ha dominado en la filosofía política, moral y jurídica desde hace por lo menos 300 años, la existencia de la sociedad es fruto de un hipotético acuerdo (o contrato)² entre las personas que constituyen el entramado social, mediante el cual consienten en limitar su libertad a cambio de los beneficios que implica convivir en sociedad. Por esa razón, no es una aclaración ociosa el señalar que el estudio de los principios del derecho se limita en exclusiva a los preceptos jurídicos, pues simultáneamente manifiesta que se deja atrás cualquier otra categoría de normas.

La cesión a cambio de la cual se recibe el cobijo de la sociedad implica el sometimiento coactivo solo a cierto tipo de normas: las que

2 La idea del contrato social tiene larga data y orígenes diferentes. Sócrates utiliza algo parecido a un argumento de contrato social para explicarle a Critón por qué debe permanecer en prisión y aceptar la pena de muerte. La concepción judeocristiana de «alianza con Dios» como fundamento de la sociedad estuvo presente de diversas maneras durante la Edad Media. En la época secular moderna, la alianza con la divinidad fue sustituida por un «pacto» o «contrato» entre las diversas personas que componen la sociedad. El contractualismo moderno, como teoría política y moral fue expuesto por primera vez en el *Discurso sobre la servidumbre voluntaria o el Contra uno*, de Étienne de La Boétie (1530–1563); fue retomado en el *Leviatán*, de Thomas Hobbes (1588–1679); seguido de John Locke (1632–1704) en *Dos tratados sobre el gobierno civil*, y perfeccionado por Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) en la obra *El contrato social*.

tienen un determinado interés para el cuerpo social, cuyos principios serán objeto de análisis por los operadores del derecho. Las conductas humanas que son objeto del derecho son aquellas que promulga la autoridad a fin de moldear las acciones que tienen una mayor relevancia para la sociedad.

El contrato social, como transmutación de la independencia y soberanía personales, se formaliza en una Constitución, la cual es un documento político con inseparables implicancias preceptivas. Contiene los más importantes valores, principios y normas que configuran la convivencia política de una sociedad. Ellas aseguran la unidad y la coherencia de ordenamiento jurídico del Estado.

La autocontención del Estado

Restringir y limitar el abuso del poder es la pauta que sigue todo constitucionalismo moderno, y comienza por la Constitución de Estados Unidos de América y las constituciones francesas. Las constituciones modernas contienen una dualidad de propósitos dirigidos a un único propósito: el beneficio de la ciudadanía.

Efectivamente, en primer lugar, contienen mecanismos para alcanzar una autolimitación del poder —siempre en favor de las libertades y derechos de los gobernados— lo cual se logra, en principio, con un adecuado diseño de las formas de Estado y de Gobierno. En segundo lugar, los principios entendidos como derechos humanos, fundados en sus cualidades éticas, encuentran su realización en el cumplimiento del compromiso por parte de las autoridades, de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los gobernados.

Esto es así debido a que las reglas que son destinadas para sistematizar el ejercicio del poder están dirigidas a que no haya desbordamientos ni actos de arbitrariedad por parte de las autoridades; y encuentran su complemento en las normas y mecanismos dirigidos a tutelar las prerrogativas y libertades de los gobernados, lo que tiene el propósito de enraizar la paz, la libertad, la igualdad y la democracia en la comunidad.

Paradigmas constitucionales de los principios

A lo largo de la historia, el concepto «principios» se ha interpretado de diferentes formas por la doctrina jurídica mexicana. Por un lado, se ha utilizado para hacer referencia a las columnas estructurales de todo sistema jurídico, al que dotan de contenido; por otro, a los derechos humanos que son el nervio de mayor importancia para cualquier realización humana en el ámbito público.

Algunos autores, como Ferrajoli, sostienen que los principios estructurales realmente no deben ser considerados como principios, sino como reglas de cumplimiento estricto, y deben excluirse de cualquier tipo de ponderación por parte de las autoridades. Se considera que esta apreciación es acertada. Sin embargo, es susceptible de ser matizada, en función de que existen algunos elementos que se podrían considerar como normas orgánicas relativas a la organización del Estado y que, no obstante, son susceptibles de análisis y eventual modulación por parte de los tribunales en determinados casos. El ejemplo más claro está en la inamovilidad en ciertos cargos, lo cual no obsta para que la mayor parte de las pautas del diseño de un estado estén fuera de toda revisión posterior, y sean considerados como un «coto vedado» para las autoridades constituidas.

Los valores de índole moral y de justicia (la cual es la cualidad o virtud protegida por excelencia por el derecho) que señalan los derechos humanos, se pueden considerar también como «principios», pero tienen un tratamiento diferente. Para empezar, deben ser considerados como «reglas trascendentes», en cuanto van más allá de los preceptos concretos y, al evitar confundirse con apreciaciones singulares o particulares, dejan espacio a la concreción de los siempre cambiantes hechos de la realidad.

Si bien de manera diferente, en ambas acepciones de la palabra, los «principios» tienen una doble finalidad. La primera, y más importante, se relaciona con la interpretación de las normas; la segunda tiene como función alcanzar una proyección normativa, es decir, modelar las normas que constituyen cualquier disciplina jurídica. Esto último

se convierte en una obligación no solo para el legislador, sino también para el órgano jurisdiccional, en las ocasiones en las que «argumenta» una resolución y ejerce una función «creativa» del derecho.

Principios estructurales en el sistema constitucional mexicano

Felipe Tena Ramírez ofrece una noción genérica de los principios estructurales en el sistema constitucional mexicano, el cual contempla una configuración específica de los órganos públicos:

En el caso de nuestro país, los principios considerados como normas estructurales, son los que definen, en primer lugar, la distribución de competencias en una federación y la división de poderes; así como la forma de gobierno republicana, presidencial y democrática. Todo lo anterior fundado en la premisa formal de que el pueblo como titular de la soberanía, mediante sus representantes, ha producido un sistema normativo determinado (Tena, 1996, p. 24).³

No podemos dejar de indicar que los principios que se analizaron en este apartado son, a grandes rasgos, los que definen los más importantes aspectos de la vida pública de nuestro país; y caracterizan el funcionamiento su sistema electoral. Son el marco que condiciona la función electoral por entero. Al ser decisiones políticas fundamentales, y constituir los puntos más álgidos de la estructura misma del sistema jurídico, estos pueden ser denominados como «coto vedado» en

3 Gran importancia tiene señalar que, a los principios estructurales, se deben añadir otros mencionados de manera enunciativa y no limitativa: la organización política local con la forma de municipio libre, o de alcaldías en la Ciudad de México; la libertad religiosa; la educación laica; la separación entre las iglesias y el Estado; la existencia de partidos políticos y candidatos independientes; la rectoría del Estado en materia económica; la posibilidad de tener más de una nacionalidad; las responsabilidades de los servidores públicos; el territorio como espacio geográfico y como ámbito espacial de validez normativa; así como la rectoría del Estado en materia económica, etcétera.

un sentido análogo, y con la misma inmutabilidad, que Garzón Valdés otorga a los derechos humanos de máxima importancia.⁴

La materia electoral merece un trato diferenciado. Su relevancia para la existencia misma del Estado ha llevado al constituyente y el legislador a incluir las reglas y los principios estructurales de la función electoral de modo detallado y explícito en la normatividad positiva.

De este modo, tenemos los artículos 39 y 40 (que definen al régimen político mexicano como una democracia representativa y federal); el artículo 41 (que establece las bases, principios y mecanismos para la organización de las elecciones, lo que confirma el papel de la democracia representativa, así como una estrecha vigilancia de los procesos electorales por parte de los órganos administrativos competentes en la materia; el artículo 99 (que establece las bases para la calificación de las elecciones y la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación); los artículos 116 y 122 (que confirman que los principios establecidos en la organización y calificación de las elecciones a nivel federal deben prevalecer en las elecciones locales de los 31 estados y la Ciudad de México; el artículo 130 (que establece la separación entre iglesias y Estado; libertad de culto y restricciones religiosas en materia electoral); el artículo 134, en sus párrafos séptimo, octavo y noveno (que establece normas para asegurar la equidad en la contienda comicial).⁵

Será preciso añadir que la función electoral presupone los siguientes principios que atraviesan toda la legislación en la materia: sufragio universal, libre, secreto y directo; así como las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, presentes en los artículos 41, fr. I, segundo párrafo; 116, fr. IV, inciso a), y 122, A., fr. II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

4 Para el concepto de «coto vedado» según (Garzón, 2021).

5 Para poner en marcha específicamente los principios estructurales —y a los morales— en lo que se refiere a la materia electoral, tenemos la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley General de Partidos; la Ley General de Delitos en Materia Electoral; la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como los acuerdos de las autoridades administrativas electorales.

Las grandes fronteras estructurales y orgánicas pueden considerarse como «principios», y, en el quehacer jurisdiccional en materia político-electoral, deben asumir el papel de marco o tablero fuera del cual resultará ilegal llevar a cabo cualquier acción, y entretorse con los principios que se han denominado como «morales».

Principios «éticos» o «morales» en la Constitución mexicana

Los principios que son materia de modulación y maximización por parte de los órganos jurisdiccionales son los que podemos denominar como «morales» y «de justicia», por contener los derechos humanos. Al respecto vale la pena recordar las palabras que expresé en un artículo que publiqué hace no mucho tiempo, al restringir la noción «principios» a los de este tipo:

Recientemente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha mantenido fiel a una línea jurisprudencial favorable a la aplicación de normas de principios. Cuando el Tribunal se ha enfrentado a problemas de interpretación de los derechos políticos o a normas definitorias de la democracia representativa, ha optado por acudir a interpretaciones inclinadas a la optimización de esos derechos; a la maximización de una justicia igualitaria, material o sustantiva en el ejercicio de los mismos; a un ideal de progresión o evolución democrática; o bien de apertura o extensión protectora desde tratados internacionales de derechos humanos (De la Mata, 2021).

Antes de intentar hacer una enumeración de los derechos humanos que goza la población mexicana —siquiera en una materia del derecho electoral—, será necesario advertir que no están definidos de modo exhaustivo en los cuerpos legales,⁶ en razón de que está prevista la posi-

6 Nuestro sistema jurídico, como los de muchas otras naciones de nuestra región, se encuentra articulado en torno a una norma fundamental, la Constitución, la cual se encuentra

bilidad de la creación de nuevos derechos humanos.⁷ Esto es así debido a la formulación del artículo 1º de nuestra Constitución, modificado en el año 2011, que, en su primer párrafo, permite que se incorporen en el sistema de protección aquellos que están previstos en los tratados internacionales, sobre los que las autoridades mexicanas carecen, en principio, de control.⁸

Asimismo, en el segundo se establece el principio *pro persona*, el cual supone una interpretación cambiante, siempre a favor de los derechos de la ciudadanía—, lo que, junto con el principio de progresividad evolutiva, establecido por el tercer párrafo, puede conducir directamente a la configuración de derechos humanos novedosos.⁹

La naturaleza de lo democrático es estar permanentemente visualizando quién o qué quedó afuera del límite y ampliar esos límites. La

complementada por las normas consideradas como parte del bloque de constitucionalidad, el cual incluye de manera destacada a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y a la jurisprudencia de la Corte IDH, así como por el resto del derecho internacional expedido en el continente. Dicho entramado normativo establece los parámetros fundamentales en torno a los cuales gira toda la legislación y la actividad de los órganos del Estado.

- 7 Uno de los frutos más acabados del pensamiento moderno, y que ha sido retomado a plenitud por la doctrina y la legislación, consiste en situar el fundamento de los derechos humanos en la dignidad humana. Por ello, la constante variabilidad de las circunstancias en que se desarrolla la vida social hace contradictorio que los instrumentos legales —a nivel nacional o internacional— establezcan enumeraciones de derechos humanos con *numerus clausus*. Los sistemas de protección de los derechos humanos deben ser *numerus apertus*, es decir, deben permitir el acceso a nuevas formas de protección a la dignidad humana que se adapten a las nuevas coyunturas.
- 8 Nuestra Constitución reconoce la normatividad internacional, que abarca los derechos humanos vinculados con el derecho electoral en lo que se refiere al ámbito interamericano, que se encuentran contenidos en diferentes artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), y en la jurisprudencia de la Corte IDH, que son la pauta para la celebración de elecciones y el resto de las funciones de las autoridades electorales en el espacio regional.
- 9 Lo anterior encontró su formulación jurisprudencial en la interpretación que dictó la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la Contradicción de Tesis 293/2011; concretamente, en el siguiente párrafo: «En otras palabras, la conformidad de las normas internacionales de derechos humanos con la Constitución para efectos de su incorporación al ordenamiento jurídico interno se debe analizar bajo la regla especial del artículo 15 constitucional, entendida con los principios *pro persona*, de interpretación conforme y progresividad previstos en el artículo 1º constitucional, los cuales permiten el reconocimiento de nuevos derechos humanos, siempre y cuando esto no se traduzca en un detrimento al contenido y alcance de los derechos previamente reconocidos e integrantes del parámetro de control de regularidad constitucional.» Contradicción de Tesis 293/2011. Engrose del 3 de septiembre de 2013. (Pleno. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, abril de 2014, T. I., p. 113).

democracia siempre está en función del otro, de lo otro. Lo propio de la democracia es encontrar nuevos derechos, tener la puerta perpetuamente abierta a la otredad, al resignificar a cada paso la frontera, para incluir un número siempre mayor de personas.

Por esa razón el filósofo francés Jacques Derrida afirma que «la democracia siempre está por venir» (Derrida, 1994, pp. 9-10), esto es, nunca podremos afirmar que hay una democracia realizada, porque en el momento en que se «realiza» la democracia estamos sentenciando a muchas personas, quienes quedarán afuera de los nuevos límites impuestos. Lo anterior se enmarca en el entendido de que el propósito de los sistemas democráticos no se reduce a la inclusión política de todos los grupos de la sociedad, sino también a su inclusión social y económica, la cual es una de las principales causas de tensión en todo ente social.

Concretamente, al tener en cuenta los elementos expuestos, y con las salvedades respecto a la indeterminación de los derechos humanos arriba explicada, podemos enumerar los principales derechos político-electorales que el orden constitucional e interamericano reconocen a la ciudadanía:

- Votar (artículo 35, fracciones I, VIII y IX, de la CPEUM; y 23.1, b) de la CADH).
- Ser votada (artículo 35, fracción II, de la CPEUM; y 23.1, b) de la CADH).
- Conocer información pública gubernamental (artículos 6° y 7° de la CPEUM; y Claude Reyes y otros vs. Chile).
- Petición (artículo 8° CPEUM; y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre).
- Libertad de pensamiento (artículo 6°, párrafo segundo, de la CPEUM; y 13.1 de la CADH).
- Libertad de información, que incluye a:
 - Libertad de expresión / manifestación (artículos 6° y 7° de la CPEUM; así como en el 13.1 y el 19 de la CADH).
 - Libertad de prensa (artículo 7° de la CPEUM; y 13.3 de la CADH).

- Libertad de acceso a la información (artículo 6º, párrafo segundo; y 13.1 de la CADH).
- Libertad de reunión (artículo 9º de la CPEUM; y 15 de la CADH).
- Libertad de asociación (artículo 9º de la CPEUM; y 16 de la CADH).
- Libertad de afiliación individual (41, fracción I, párrafo segundo; y Caso Castañeda Gutman vs. México).
- Libertad de conciencia indígena / adopción del sistema normativo indígena (artículo 2º, párrafos tercero y quinto de la CPEUM; Caso Yatama vs. Nicaragua; así como el 1.2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales).

Ciertamente, la labor administrativa y jurisdiccional están llamadas, en cada caso, a afinar, completar y otorgar sentido a la legislación en la materia mediante la interpretación principialista, de la normatividad electoral, esto es, a esclarecer de los límites que plantea cada uno de los principios que animan la realidad político-electoral de nuestra nación, y su aplicación a favor de las personas.

Interpretación y principios

Todo principio, al igual que toda norma, requiere de ser interpretado. Ahora bien, los principios, también necesitan interpretación. El hecho de que la norma halle su configuración en el lenguaje conduce directamente a que los motivos —o principios que la fundamentan en ningún momento reflejen por completo y para siempre la norma o normas que contienen— están abiertos a ser descubiertos e interpretados. La retórica aquí aparece no como el arte de hablar o escribir con el fin de convencer o persuadir —manera en que es entendida ordinariamente—, sino como el único paradigma epistemológico o aparato hermenéutico válido para comprender la dimensión de los principios como la sustancia del lenguaje normativo y su conexión con la realidad.

Los aspectos centrales de la doctrina sobre la interpretación de los

principios de Robert Alexy han alcanzado un fuerte nivel de reconocimiento entre la comunidad jurídica, particularmente en lo que se refiere a la distinción que formula el autor alemán entre reglas y principios.

Las primeras solo aceptan ser satisfechas o no ser satisfechas a través de su acatamiento o su desobediencia. Los casos de antinomias se resuelven mediante la tríada clásica de mecanismos.¹⁰

Las reglas tienen, según Alexy, «una diferencia “cualitativa” respecto de los principios, los cuales son definidos como “mandatos de optimización”, es decir, normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes» (Alexy, 1993).

Por lo que es necesario que el órgano jurisdiccional, al resolver un asunto particular en que un principio resulta contradictorio con otro, por su naturaleza, no generan una antinomia, sino una colisión, lo que significa que, al contrario de las normas particulares, no se derogan entre sí. En una colisión de principios, ninguno anula al otro, sino que el órgano jurisdiccional está llamado a buscar el cumplimiento de ambos, en la mayor medida de lo posible.

Ello requiere que, para analizar las normas que contienen principios, el órgano competente lleve a cabo una técnica determinada diferente a la empleada para valorar las normas que formulan reglas. Esta técnica es la ponderación, para aplicar la cual, existen mecanismos como el «test de proporcionalidad», «test de ponderación», de «test de balance», de «test de racionalidad» o «test de razonabilidad».

Concepto de principialismo

Como respuesta a las terribles violaciones a derechos humanos cometidas durante la Segunda Guerra Mundial (1939–1945), los sistemas jurídicos de algunos países europeos implementaron una paulatina mo-

10 A) Ley posterior deroga ley anterior (*lex posterior derogat legi priori*); B) Ley superior deroga ley inferior (*lex superior derogat legi inferiori*); y C) Ley especial deroga a ley general (*lex specialis derogat legi generali*).

dificación en la perspectiva del papel del Estado, y especialmente, de las instituciones relacionadas con la impartición de justicia respecto a la tutela de los derechos y libertades de la ciudadanía. Esta nueva cultura jurídica, identificada con el nombre de neoconstitucionalismo, cuyo propósito es lograr una difusión generalizada de la justicia constitucional entendida en términos extensivos, es decir, a raíz de constituciones con contenidos morales y de justicia. Sin embargo, debemos apuntar que se trata de un disímbolo conjunto de postulados que coinciden en constituirse como una ruptura de las rígidas normas positivistas, así como en la conceptualización de un Estado más activo a fin de resolver problemas de los gobernados y satisfacer sus derechos humanos. Uno de esos postulados es el principialismo; otro, el no-positivismo o post-positivismo; y, por último, el garantismo, posturas que se identifican en ciertos puntos y se separan en otros.

Bajo ese espíritu se expidieron las constituciones de Italia (1947) y en Alemania, (1949); seguidas por la instauración de sendos tribunales constitucionales en 1956 en Italia, y en 1951 en Alemania; luego, las constituciones francesas (1958), portuguesa (1976) y española (1978). El fenómeno se reflejó en América Latina a partir de la década de 1980, y no ha dejado de ser objeto de estudio, mejoramiento e innovación constitucional.

El principialismo es un fenómeno a la vez descriptivo y prescriptivo. Descriptivo de un conjunto de nuevas prácticas para la argumentación y la actividad jurisdiccional, que proviene de lo que Ferrajoli llama como paleo-positivismo,¹¹ el cual tuvo gran importancia para la modernización del derecho, pero que mostró sus limitaciones antes de la Segunda Guerra Mundial.

Lo que caracteriza al principialismo como fenómeno prescriptivo es la presencia (y, en algunos casos, abundancia) de derechos en las constituciones. Derechos expresados como «principios». Se puede apreciar que, bajo este esquema, se ha transformado el concepto y pa-

11 El positivismo jurídico hoy tiene pocos defensores. Uno de ellos es el profesor Pierluigi Chiassoni (2016).

pel de las constituciones, las cuales reivindican su papel normativo en contraposición con el Estado de derecho de índole legalista, para dar pie a la constitucionalización de los derechos humanos,¹² es decir, un Estado constitucional de derecho, en el cual las constituciones establecen normas muy detalladas.

La parte prescriptiva supone igualmente el enriquecimiento de las fuentes del derecho, con la creación de bloques de constitucionalidad por medio de los cuales se incluye preponderantemente la realidad internacional.

En todo ello es fundamental el papel de los tribunales constitucionales que tienen bajo su competencia la inaplicación para casos concretos de normas jurídicas con validez formal, pero no material, debido a que se consideran ilegítimas o injustas.

La evolución constitucional en nuestro país tiene una lógica histórica coincidente en algunos puntos a la de los países europeos, y divergente en otros. Los textos constitucionales del siglo XIX, principalmente la Constitución de 1857, y hasta la Constitución de 1917, inclusive, buscaron llenar ese doble propósito de cualquier constitución: organizar el Estado según límites que en sí mismos significaran una autolimitación del poder, así como la protección de los derechos de los individuos.

Sin embargo, no fue sino hasta las reformas constitucionales de 2008, en materia penal, y de 2011, en materia de derechos humanos —y la posterior decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el asunto Varios 912/2010— cuando se establecieron mecanismos constitucionales principialistas, los cuales guardan gran paralelismo con los esquemas europeos antes mencionados, sobre todo, por lo que se refiere a la constitucionalización de los derechos humanos, y a su justiciabilidad. Esto modificó el esquema de garantías individuales otorgadas por el Estado, cerrado en cuanto a su enumeración,

12 Esta maniobra no ha dejado de tener sus detractores. Este es el caso del profesor Daniel E. Flores Muñoz (2014), quien afirma: «El material con el que la Corte Constitucional trabaja (principialismo liberal) son [...] categorías morales que [...] no supera[n] el dogmatismo medieval al considerar las mismas como entelequias objetivas y universales, se trata de un realismo ingenuo que recuerda las viejas ontologías criticadas hace mucho por el viejo Kant [...]».

a uno que reconoce los derechos humanos de todas las personas, y se encuentra abierto al desarrollo de nuevos derechos, bajo el esquema de progresividad.

El principialismo en la función electoral

En la actualidad se ha consolidado el nuevo discurso que interpreta a la constitución desde la narrativa de los principios como su principal credo, lo cual da lugar a una ruptura del paradigma meramente legalista, bajo el cual se comprendía el derecho hasta hace pocos años.

La promoción, respeto y garantía de los derechos humanos —según lo instruye nuestra Carta Magna para toda autoridad del Estado— dota a sus actividades de un sentido humanista, y contribuye al objetivo de lograr una democracia sustantiva e inclusiva, en la que todas personas que componen la sociedad tengan la oportunidad de encontrar un espacio desde el cual puedan ejercer plenamente sus derechos.

Lo anterior encuentra su sustento teórico en la ética moderna que, después de haber descubierto al yo, al ser humano como fundamento de todo conocimiento y especulación ética, alcanza su culmen en el pensamiento kantiano al proponer tratar al ser humano como un fin en sí mismo. En *La metafísica de las costumbres*, Immanuel Kant expresa esta idea con las siguientes palabras:

En el sistema de la naturaleza el hombre [...] es un ser de escasa importancia [...]. Ahora bien, el hombre, considerado como persona, es decir, como sujeto de una razón práctico- moral, está situado por encima de todo precio; porque como tal [...] puede valorarse [...] como fin en sí mismo, es decir, posee una dignidad (un valor interno absoluto), gracias a la cual infunde respeto hacia él a todos los demás seres racionales del mundo (Kant, 2006, p. 298).

La fuente de todos los derechos humanos es la dignidad de la persona humana —como fin en sí misma—; y la garantía de los cuales, en el ámbito de lo político-electoral, se transforma en el cometido que

simultáneamente define al principialismo cuando se refiere a la materia electoral. El contenido de la norma resulta de gran importancia. Se antepone incluso por encima de sus rasgos meramente formales. El principialismo recupera el diálogo entre derecho y moral, lo que ha sido visto con desconfianza por muchos autores contemporáneos.

El grupo de ideas que integran el constitucionalismo principialista ha sido puesto en duda por el filósofo del derecho Luigi Ferrajoli, el cual ofrece a cambio un constitucionalismo garantista. Ambas posturas tienen como propósito defender de mejor manera los derechos humanos; pero en este sentido el jurista florentino no se separa en lo esencial del *mainstream* de la cultura jurídica occidental, de índole preponderantemente iuspositivista.

El autor italiano denomina a su propuesta como el «garantismo», o «constitucionalismo positivista», y señala que tiene tres dimensiones:

- a) Como «modelo del Derecho», se caracteriza por *la positivización también de los principios a los que debe someterse la entera producción normativa*, lo que implica un sistema de límites y vínculos impuestos por constituciones rígidas, que tiene los siguientes límites y alcances: 1. Todos los poderes, mediante la garantía está en el control jurisdiccional de constitucionalidad sobre su ejercicio; 2. El principio de igualdad y de los derechos de la libertad. Su violación da lugar a antinomias, y 3. Los derechos sociales. Su ausencia da lugar a lagunas legales.
- b) Como «Teoría del Derecho», es una teoría que establece que las normas secundarias *deben ser* coincidentes con la Constitución, los principios de libertad y de las garantías de los derechos sociales. Aquí se separa del *paleo-positivismo* en el tema de la validez y vigencia de las normas, porque sostiene que existe un derecho formalmente vigente, pero constitucionalmente *ilegítimo*, por ser incompatible con las normas sustanciales sobre su producción: aquél que es; es decir, «inválido por acción o incumplidor por omisión, cuando se produzca una violación de su deber ser jurídico».

- c) Como «Filosofía del Derecho», consiste en una teoría de la democracia elaborada [...] como una teoría de la *democracia sustancial*, además de formal, anclada empíricamente en el paradigma de Derecho, que se articula en torno de cuatro ángulos: a. Derechos políticos; b. Derechos civiles; c. Derechos de libertad, y d. Derechos sociales, los cuales deben ser entendidos –según Ferrajoli– no como «valores objetivos», sino como «conquistas históricas (...) susceptibles de ulteriores desarrollos y expansiones» (Ferrajoli, 2011, pp. 25–26).

El filósofo del derecho italiano condensa su propuesta garantista como una postura íntimamente ligada a la realidad constitucional y legal:

En pocas palabras, el constitucionalismo garantista comporta el reconocimiento de una *normatividad fuerte* de las constituciones rígidas, en virtud de la cual, dado un derecho fundamental constitucionalmente establecido, de tomarse la constitución en serio, no deben existir normas que estén en contradicción con aquél, y debe existir –en el sentido de que debe ser obtenido por vía de la interpretación sistemática, o bien introducido por vía de la legislación ordinaria– el deber correspondiente a cargo de la esfera pública (Ferrajoli, 2011, 52–53).

En este sentido, se separa de la propuesta del principialismo, neoconstitucionalismo o post-positivismo por ser «tendencialmente iusnaturalistas», al sostener que el derecho está vinculado con la moral, entre la forma y la justicia o injusticia de su contenido. Ferrajoli se opone porque niega que exista una moralidad objetiva. Para el autor florentino, cuando alguien habla de moral en cualquier foro, nunca habla de la *Moral*, nunca habla de una visión sin perspectiva. Por eso, cuando se intenta introducir la moralidad en cualquier texto jurídico, pensando tácita o expresamente que esa es la verdadera y única moral, se está retrotrayendo el sistema a categorías premodernas. Para él, en todo caso, un contenido normativo no será injusto, ni inmoral; sino que será «inválido por ilegítimo», es decir, por no coincidir con la sustancia garantista que contiene la Constitución.

En cambio, autores principialistas, como Robert Alexy, no tienen temor a inclinarse por el iusnaturalismo. Es más, recoge directamente el pensamiento de Santo Tomás de Aquino cuando desarrolla la noción de «umbral de la extrema injusticia»: «En general es Derecho lo promulgado conforme al ordenamiento y socialmente eficaz; *solo cuando se traspasa el umbral de la extrema injusticia*, las normas promulgadas conforme al ordenamiento y socialmente eficaces pierden su carácter jurídico o su validez jurídica» (Alexy, 2001, p. 56).

La justicia es un valor moral y, por ende, de acuerdo con el pensamiento que enarbola Ferrajoli, cualquier concepción que se haga sobre ella, siempre tendrá un fuerte contenido de subjetividad. Ciertamente Alexy replicaría que calificar a una norma de «justa» o «injusta» no es una intuición iusnaturalista, a causa de que se establece un método específico para ponderar —lo cual le otorga un innegable cariz moderno—, lo cierto es que los argumentos relativistas no por eso terminan totalmente disueltos.

Consagrar los derechos naturales en las declaraciones y tratados internacionales, así como en el conjunto legal interno de un país, disipó parcialmente el conflicto entre iuspositivistas y iusnaturalistas, referente al contenido moral en la letra de la ley positiva. Así es como lo ha entendido Ferrajoli:

Los derechos fundamentales, y en general todos los principios establecidos en las actuales constituciones, consisten claramente en valores morales y políticos de justicia [...]. De aquí, según muchos autores, la idea de que su constitucionalización ha hecho insostenible el principio positivista de la separación de derecho y moral y restablecido la conexión entre las dos esferas (Ferrajoli, 2012, p. 793).

La vocación de la justicia electoral mexicana está orientada, prácticamente desde su nacimiento, a beneficiar a la ciudadanía, lo que ha significado que, si bien la aplicación de la letra de los dispositivos legales es recurrente en el quehacer jurisdiccional cotidiano, en las ocasiones en que no es suficiente, o incluso contraproducente, se ha recurrido a una interpretación principialista, y recurre a los principios recono-

cidos por el aparato normativo constitucional, legal e internacional.

El razonamiento del órgano jurisdiccional ha trazado una clara línea jurisprudencial basada en la reflexión acerca de los principios que animan la normatividad. Así lo ha hecho en múltiples ocasiones, de las que podemos citar algunas de las más emblemáticas:

- a) El reconocimiento del derecho al voto de personas en prisión que no han sido condenadas (SUP-JDC-352/2018).
- b) Doble nacionalidad no impide aspirar a integrar una mesa directiva de casilla (SUP-JDC-894/2017).
- c) Doble nacionalidad no impide aspirar a integrar un órgano público local electoral (SUP-JDC-421/2018).
- d) Se debe preferir a las personas con discapacidad en una situación en la que se produzca una colisión de principios con el principio de paridad de género. Aquí se creó el concepto de «paridad flexible» (SUP-REC-1150/2018).
- e) Valorar la elegibilidad de los candidatos, dentro del rubro de «tener un modo honesto de vivir», el hecho de no haber cometido violencia política por razones de género (SUP-REC-531/2018; SUP-REC-1388/2018; SUP-REC-1861/2021, etc.).
- f) Reconocimiento de las medidas cautelares dictadas por autoridad incompetente, en los casos que se haya cometido violencia política de género.
- g) Nulidad de elecciones por violación al principio constitucional de laicidad (SUP-JDC-069/2003; SUP-REC-34/2003; SUP-JDC-005/2002; SUP-JDC-604/2007; SUP-REC-1092/2015; SUP-JRC-428/2007; SUP-REC-156/2013; SUP-REC-825/2018; SUP-REC-1888/2018 y su acumulado SUP-REC-1900/2018; SUP-REC-890/2018, etc.).

Principialismo y garantismo

Aunque el garantismo guarde muchas cosas en común con el principialismo, la más importante, sin duda, es la voluntad de hacer llegar

los derechos humanos a todas las personas de la sociedad, lo cierto es que guardan diferencias cruciales. El garantismo afirma que representa una protección más adecuada de los derechos humanos, por ser más fiel a la observancia del derecho positivo que el principialismo.

Sin embargo, esta corriente es respaldada por importantes autores, como es el caso de Robert Alexy, Gustavo Zagrebelsky, Manuel Atienza o Ronald Dworkin. Y ha sido considerado como una mejor fuente de protección de los derechos político-electorales por la razón que expone Atienza con las siguientes palabras: «[...] el derecho no puede ser entendido exclusivamente como un sistema de normas, sino también como una práctica social» (2006, pp. 52).

Es decir, en el análisis que lleva a cabo el juez en cada caso, tiene que integrar elementos que lo acerquen lo más posible a los hechos reales, los cuales se hallan en constante transformación, por lo que maximizar los derechos de los justiciable implica muchas veces superar los encorsetamientos que suponen las categorías estricta o literalmente legales con base en los principios; posición que seguramente no sería compartida por aquellos que otorgan un papel de preferencia a la legislación sobre la valoración de su contenido.

Conclusión. Impacto del principialismo en las instituciones democráticas

Esclarecer los principios de las normas es de fundamental importancia cuando se trata de derechos humanos, cuyas formulaciones normativas se encuentran abiertas por naturaleza. El principialismo ha significado un gran aporte al derecho y a la sociedad. En materia electoral, ha sido esencial para la modificación y mejora de la argumentación jurídica, lo que ha incrementado el catálogo y profundidad de los derechos político-electorales de un creciente número de personas; y ha constituido una mejoría sustancial respecto de los alcances de las decisiones de los órganos jurisdiccionales, cada vez más incluyentes y abiertas a la otredad.

Referencias

- Alexy, Robert (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (2001). «Una defensa de la fórmula de Radbruch», *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, vol. 5, pp. 75-95. Recuperado de <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/2109>
- Anders Valentín (2001-2021). «Etimología de principio». *Diccionario etimológico castellano en línea*. Recuperado el 15 de septiembre de 2021 de <http://etimologias.dechile.net/?principio>
- Atienza, Manuel (2006). *El derecho como argumentación*. Barcelona: Ariel.
- Chiassoni, Pierluigi (2016). *El discreto placer del positivismo jurídico*. Bogotá: Universidad Externado.
- Contradicción de Tesis 293/2011. Engrose del 3 de septiembre de 2013. (*Pleno. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, abril de 2014, T. I., p. 113).
- De la Mata, Felipe (2021). Principialismo electoral: ¿cómo proteger efectivamente los derechos político-electorales en el estado democrático de derecho?. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/article/165>
- Derrida, Jacques (1994). «La democracia como promesa», *Jornal de Letras, Artes e Ideias*, octubre de 1994.
- Ferrajoli, Luigi (2011). «Constitucionalismo principialista y constitucionalismo garantista», *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, no. 34, pp. 15-53. Recuperado de <https://doxa.ua.es/article/view/2011-n34-constitucionalismo-principialista-y-constitucionalismo-garantista>
- (2012). «El constitucionalismo entre principios y reglas», *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, no. 35, pp. 791-817. <https://doxa.ua.es/article/view/2012-n35-el-constitucionalismo-entre-principios-y-reglas>
- Flores, Daniel (2014). «¿Principialismo en la corte constitucional?», *Analéctica*, vol. 0, no. 4. Recuperado de <https://zenodo.org/record/3831513#.Yw-1ORrMLIU>

- Garzón, Ernesto (2005). «Dignidad, derechos humanos y democracia», *Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*. Recuperado el 15 de septiembre de <https://www.acaderc.org.ar/2005/04/27/dignidad-derechos-humanos-y-democracia/>
- Kant, Immanuel (2006). *La metafísica de las costumbres*. Madrid: Tecnos.
- Orozco, Pascual (2006). «Los principios originales y actuales de la Constitución mexicana de 1917. Del Estado federal a la justicia constitucional», *Revista Mexicana de Derecho*, no. 8, pp. 3-57.
- Tena, Felipe (1996). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.

PECULIARIDADES DE LAS ELECCIONES 2021 EN MÉXICO: UNA VISIÓN DESDE SALA ESPECIALIZADA

*Gabriela Villafuerte Coello*¹

🐦 @GaVillafuerteC

Introducción

El proceso electoral 2020-2021 significó uno de los retos más importantes de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Especializada), desde su creación en 2014. Asistíamos a la elección más grande que habíamos enfrentado hasta ese momento y dentro de una severa crisis de salud mundial: la de COVID-19.

Este periodo puso a prueba la maquinaria jurisdiccional para afrontar el análisis de asuntos provenientes de todos los rincones del país, los cuales tenían relación con el proceso electoral federal, pero también con los de los estados, por la competencia propia de nuestro órgano jurisdiccional. Recordemos que se trató de las elecciones llamadas «concurrentes», es decir, hubo elecciones federales y locales. A nivel federal, se eligieron a las 500 Diputaciones del Congreso de la Unión. A nivel local, en la totalidad de las entidades federativas (los 31 estados y la Ciudad de México) hubo relevos de todos los tipos de espacios políticos: Gubernaturas (casi la mitad, ya que fueron 15), Diputaciones de 30 congresos locales, así como 1,900 Ayuntamientos y Alcaldías.

Pero más allá de las cifras, el verdadero reto que vivió esta Sala Especializada en este proceso electoral fue y es disminuir el desencanto que siente la ciudadanía hacia las instituciones electorales. Así, cada elección trae formas de propaganda; hoy volvemos a comprobar que las redes sociales son la nueva manera de hacer política y permiten que la

1 Magistrada Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

información llegue de manera inmediata y permanente a la sociedad, pero es innegable que también representan un gran riesgo, cuando confunden, desinforman, calumnian o violentan. Esta es la razón por la que buscamos generar criterios para propiciar una comunicación política asertiva, la cual abone al ejercicio pleno de los derechos políticos y electorales: es la dimensión de la importante tarea de la Sala Especializada.

Comprobamos también que conocer el contexto nacional y local, los tejidos de la vida diaria, la realidad y problemáticas en las cuales se in-crustan los asuntos que resolvemos, nos permite derribar obstáculos y así dictar sentencias cercanas a la gente, más concisas y claras, sin obviar exhaustividad y fundamentación, y con un lenguaje sencillo. Es así como nos esforzamos para que nuestra actividad jurisdiccional se adapte a la cambiante realidad social, al evolutivo modelo de comunicación visibilice y frene toda situación que violente los derechos humanos.

La labor de la Sala se ha convertido en un motor que impulsa el cambio en las formas de aproximarse a los temas que analizamos, tan diversos y plurales, como las contiendas electorales. Abrimos caminos al pensamiento crítico y a nuevas formas de ver la política de nuestro país. En este ambiente y con este ánimo resolvimos los asuntos en este proceso electoral 2020-2021.

En este artículo me enfocaré en cinco peculiaridades que considero relevantes en este proceso electoral: la celebración de elecciones en un contexto de pandemia global; la aplicación por primera vez de las reformas de 2020 para combatir la violencia política contra las mujeres en razón de género; los derechos de las niñas, niños y adolescentes; la posibilidad de la reelección de legisladoras y legisladores federales también por primera vez; y las malas prácticas de candidaturas y partidos en la comunicación política, así como las vulneraciones electorales de las personas servidoras públicas.

Trataré de que los temas electorales sean accesibles para todas públicas, es decir, del dominio de la mayoría de las personas y así fomentar la discusión política. Considero que este debe ser el objetivo de todas las autoridades electorales, ya que nuestro centro debe ser siempre la ciudadanía, esa que tiene el «poder de elegir» a las y los gobernantes y necesita estar bien informada para tomar las mejores decisiones.

Elecciones en tiempos de pandemia

La pandemia mundial de COVID-19 modificó todos los aspectos de nuestra convivencia laboral, familiar, educativa, de diversión, etcétera. Durante casi la totalidad del año 2020 y todo 2021, tuvimos que cambiar nuestras formas de trabajar, estudiar y relacionarnos. Implementamos acciones como la sana distancia en los espacios laborales, la necesidad de permanecer el mayor tiempo posible en casa, evitar el contacto social, así como las medidas sanitarias en forma estricta. En la Sala Especializada, esto nos obligó a utilizar una mente creativa en todas las etapas del proceso electoral.

Las autoridades electorales administrativas, tanto la nacional —el Instituto Nacional Electoral (INE)— como las locales —los institutos electorales de los estados y de la Ciudad de México— tuvieron que emitir una serie de protocolos, reglas y recomendaciones sanitarias para llevar a cabo las campañas. Por primera vez no hubo lugar para los frecuentes y enormes mítines y demás manifestaciones multitudinarias de apoyo a las candidaturas políticas.

Las campañas necesitaron concentrarse en los medios de comunicación masiva, como los tradicionales radio y televisión, así como en medios digitales, como las cada vez más influyentes redes sociales. La diferencia está en que el uso de la radio y la televisión cuenta con muchas reglas, sin embargo, el uso de las redes sociales carece todavía de regulación en la normatividad electoral.

Es importante resaltar que el escenario de la pandemia no fue un impedimento para contar con la destacada asistencia de las mexicanas y mexicanos el día de la Jornada Electoral, con la participación de más de la mitad del Padrón Electoral. La ciudadanía, en forma ordenada, pacífica y con las medidas sanitarias necesarias, se volcó a las urnas para emitir su voto. Pudimos observar en las calles las largas filas en que la gente esperó pacientemente su turno y guardó la debida distancia entre cada votante.

Se puede afirmar que las ciudadanas y ciudadanos triunfaron sobre la COVID-19 en materia electoral. Esta enfermedad no fue impedimento para que ejercieran sus derechos políticos y acudieran a su cita con

la democracia, en elecciones cuyos resultados fueron reconocidos por la sociedad mexicana.

Por su parte, los tribunales electorales también tuvieron la necesidad de modificar sus procesos. El trabajo a distancia o *home office* se generalizó, las notificaciones y escritos se realizaron por correo electrónico con mayor frecuencia, las audiencias se llevaron a cabo de manera virtual y también las sesiones de los órganos colegiados (integrados por varias personas juzgadoras). Para que todo esto fuera posible, se emitieron diversos acuerdos que formalizaran la validez de estas medidas. En la antesala de una posible nueva ola de la COVID-19, estas adaptaciones subsisten al momento de escribir este artículo, por lo que la tecnología se ha vuelto un recurso indispensable en nuestra labor jurisdiccional.

Además, el tema de la pandemia tuvo un lugar central en las plataformas electorales de los partidos políticos y en sus campañas. Todas las fuerzas políticas buscaron posicionar sus propuestas para combatir esta pandemia. Se apoyó o se atacaron las estrategias y planes de vacunación gubernamentales. La promesa de contar con la solución para que la vida diaria volviera a la «normalidad» fue una de las ofertas más utilizadas en este proceso. La preocupación por las muertes ocasionadas y la alta ocupación hospitalaria fue también una de las críticas más recurridas. Sin duda, las y los electores consideraron las propuestas partidistas sobre el manejo de la pandemia como uno de los elementos centrales para emitir su voto. En una frase, COVID-19 marcó pautas tanto procedimentales como esenciales en el proceso electoral.

Violencia política contra las mujeres en razón de género

La filósofa Simone Weil dijo que «la igualdad es una necesidad vital del alma humana. La misma cantidad de respeto y de atención se debe a todo ser humano, porque el respeto no tiene grados». Es este impulso natural por la igualdad el que motiva la lucha feminista ante la indignación que causa el patriarcado.

Hoy podemos reconocer y celebrar el crecimiento de los porcentajes de mujeres electas. Por primera vez tenemos una cámara de Diputados totalmente paritaria, así como diversas legislaturas de los estados. Sin embargo, el camino que transitaron no fue fácil, lamentablemente. Durante el proceso electoral, el uso de expresiones que denigraron la capacidad política de las mujeres fue una práctica constante de los partidos políticos, candidaturas, personas que ejercen el periodismo y cibernautas, así lo vimos en las denuncias.

Ante este escenario, buscamos que nuestras decisiones se convirtieran en una herramienta importante para la prevención, sanción y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género (VPMG). Lo hicimos con convicción absoluta. Resolvimos casos con claros escenarios de violencia y otros más sutiles, de aparente normalidad, de baja intensidad, pero igual de perversos. Todos los visibilizamos, con denuncias o sin ellas, y se responsabilizó a quienes la perpetraron porque, como dijo Voltaire: «el último grado de perversidad es hacer servir las leyes para la injusticia».

¿Cuáles fueron nuestras herramientas?

El 13 de abril de 2020, se publicaron diversas reformas legales relacionadas con el tema de la violencia política contra las mujeres en razón de género. Este trabajo legislativo conformó un marco regulatorio especializado, amplio y consistente para prevenir, atender, sancionar y reparar la VPMG. Con este se constituyó un nuevo paradigma jurídico, ya que ahora la VPMG se considera una falta administrativa, una infracción electoral e, incluso, un delito.

Estas reformas constituyeron el piso mínimo para buscar dar cauce a una verdadera vida libre de violencia política para las mujeres que se presentaron como precandidatas y candidatas en el pasado proceso electoral. Por lo tanto, es importante que al menos el Poder Judicial se encargue de sancionar los asuntos de VPMG que sí lleguen como una queja formal, ya que la mayoría ni siquiera se denuncia y permanece impune.

Estas modificaciones legales de 2020 se realizaron con el objetivo de hacer crecer los derechos de las mujeres, el poder trabajar y actuar en igualdad de condiciones y libres de cualquier tipo o modalidad de violencia. En el ámbito de mi competencia, como juzgadora me corresponde colaborar para que el procedimiento especial sancionador sea una vía directa para las mujeres; el proceso es por y para ellas.

Mi compromiso es contribuir a revertir la deuda que se tiene con las mujeres, por medio de sentencias humanas y transformadoras, con el uso de unos *lentes violetas*, esa visión que nos permite juzgar con perspectiva de género, la cual toma en cuenta la situación de desigualdad institucionalizada en la que se encuentran las mujeres en la vida política de nuestro país por desafiar al patriarcado.

El procedimiento especial sancionador consolidó un camino para que las mujeres puedan defenderse en materia política y electoral; es una vía para alzar la voz y obtener una respuesta. En el ámbito de mi competencia jurídica, tengo la obligación de sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos que les han sido negados. No quiero decir que no juzgara antes con perspectiva de género, sino que ahora tengo más herramientas para combatir la violencia contra las mujeres, que es una ofensa a la dignidad humana y una grave desigualdad histórica. Como juzgadora, y con total convicción personal, estoy obligada a defender el derecho de las mujeres a involucrarse en la vida pública y de acceder a los cargos públicos sin discriminación, así como a garantizar su participación política sin violencia.

No podemos permitir que la igualdad se convierta en letra muerta, es decir, que estas disposiciones constitucionales, legales y las del concierto internacional contenidas en los convenios internacionales en favor de la igualdad entre mujeres y hombres, existan solo en el papel, sin que se apliquen en todos los espacios de Gobierno, en la participación en política de las mujeres en igualdad de condiciones durante los procesos electorales, en el ejercicio de su cargo y en la impartición de justicia con perspectiva de género cuando existan denuncias.

Esta reivindicación no puede esperar más, hay que erradicar la violencia contra ellas, porque por demasiado tiempo les fue negada la

posibilidad de involucrarse en el proceso de toma de las decisiones públicas que tienen efectos sobre todas las personas. No se nos olvide que todavía en la primera mitad del siglo XX seguían excluidas de la vida política, sin tener siquiera el derecho a votar. La inclusión de mujeres en el Poder Legislativo fue mínima hasta fechas recientes.

La Sala Especializada reconoció la importancia del proceso electoral 2020-2021 como una oportunidad invaluable para lograr que el principio de paridad constitucional. Si bien es cierto que las mujeres ocuparon cargos de toma de decisión como nunca, estamos muy lejos aún de erradicar la violencia contra ellas.

La lucha de las mujeres por lograr esos espacios de participación ha sido ardua, continua y difícil y nada les ha sido «otorgado», «regalado» o «cedido». En 2021 se cumplieron 137 años de las primeras demandas en torno al sufragio femenino; 84 de que el Presidente Lázaro Cárdenas enviara al Senado la iniciativa para reformar el artículo 34 constitucional para que las mujeres obtuvieran la ciudadanía; 75 de que la cámara de diputaciones aprobara la iniciativa enviada por el Presidente Miguel Alemán para que las mujeres participaran en las elecciones municipales; y 68 de que Adolfo Ruiz Cortines reconociera su derecho al ejercicio de la ciudadanía sin restricciones.

Gracias al uso de los *lentes violetas* puedo realizar un enfoque diferenciado, sensibilizarme, tener siempre presente las asimetrías en que nos encontramos las mujeres frente a los hombres y muchas veces frente a nosotras mismas. Son esas diferencias que históricamente han existido y que deben ser tomadas en cuenta. Estas *gafas* o más bien *binoculares violetas* conllevan una vocación transformadora de la realidad social de un país como México, donde se acentúan las desigualdades a las que nos referimos.

El abuso sobre las mujeres permea en todos los campos de la vida en comunidad. Es una práctica común que lleven toda la responsabilidad de cuidar y alimentar a sus hijos e hijas y a las personas adultas mayores de la familia. El estar en un espacio privado hizo que todavía tengan desconfianza o incluso miedo de alzar la voz y acudir a los tribunales de justicia. La percepción sobre el desempeño de las autoridades de

seguridad pública y justicia es de 6.4 de calificación según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de 2019 (2020). Eso nos dice algo, sin duda.

Al utilizar los lentes violetas podemos examinar con detalle las denuncias presentadas por VPMG y apreciar con más claridad muchas de las tácticas que se utilizan para violentarlas mujeres y hacerles dudar de sus capacidades y su derecho de participar en la vida política sin violencia, como son las siguientes:

- *Impostora*: son mujeres que tienen logros notables, pero desconfían de sí mismas, por lo que se exigen de más o renuncian a los cargos, como consecuencia de la presión patriarcal.
- *Cassandra*: se relaciona con cuestiones de debilidad, dependencia, victimismo, irracionalidad y valoraciones negativas hacia ellas mismas. Se traduce en inseguridad y hacerse sentir menos. Hay una exigencia desbordada y obsesión.
- *Abeja reina*: es una mujer en una posición de autoridad que trata con mayor dureza y más crítica a las mujeres que a los hombres, incluso le cree más a los varones y ella misma piensa que llegó a su puesto por méritos propios y no por las acciones afirmativas en favor de las mujeres, que ella no tiene que ver con esa lucha feminista.
- *Lilly Reich*: una diseñadora que creó los pabellones alemanes en 1929 y tenía habilidad de combinar materiales, pero no tenía seguridad en sí misma y no acudió a la inauguración de su obra, porque siempre quedó bajo la sombra de su pareja; incluso algunos de sus trabajos se le atribuyeron a él.

Mujeres con grandes capacidades que son tratadas como en un segundo lugar, supeditadas a una figura masculina que supuestamente las guía y las corrige y son obligadas a ocultar sus talentos para que destaque un hombre. Llevan el peso del trabajo sin el reconocimiento que sí tienen los jefes, socios o parejas masculinas.

- *Trashing*: cuando destruimos a las mujeres que no piensan igual que nosotras y se actúa con una especie de feministómetro, es

decir, se mide qué tan feminista es una mujer con base en ciertos estándares.

- *Síndrome de la ambiciosa*: que invisibiliza el trabajo de las mujeres. Se presenta cuando ellas tienen una modestia excesiva de mostrar sus logros, por considerar que se les puede calificar de codiciosas o egoístas.

La violencia de género es la otra pandemia que vivimos. Muchas veces no nos damos cuenta del daño que ha causado, se aloja en el inconsciente de las personas y se replica, porque se normaliza en las estructuras patriarcales.

En este proceso 2020–2021 participé en la resolución de diferentes denuncias por VPMG. Las sentencias son públicas y pueden consultarse. En algunas de ellas, las magistraturas que integramos la Sala Especializada coincidimos y en otras tuvimos visiones distintas, por lo que presenté por escrito mis posturas diferenciadas, mediante las figuras que se denominan voto particular, voto concurrente o voto razonado.²

Muchos de los actos de violencia que se denunciaron en los procedimientos especiales sancionadores se llevaron a cabo en los promocionales y discursos utilizados en las campañas, y, en forma cada vez más frecuente, en las redes sociales. Resaltan los siguientes:

- *Ataques, ofensas y minimización*: se utilizan calificativos ofensivos en contra de las mujeres, para señalarlas como incapaces para dedicarse a las actividades políticas, las cuales se consideran como propias de los hombres. No se perdona la osadía de ellas de intentar ingresar a la escena pública, ya que no es un espacio que les corresponda.

2 Los votos pueden consultarse en las siguientes sentencias: SRE-PSC-108/2018, SRE-PSC-18/2020, SRE-PSC-2/2021, SRE-PSC-9/2021, SRE-PSC-37/2021, SRE-PSC-41/2021, SRE-PSC-55/2021, SRE-PSC-85/2021, SRE-PSC-88/2021, SRE-PSC-90/2021, SRE-PSC-102/2021, SRE-PSC-110/2021, SRE-PSC-112/2021, SRE-PSC-113/2021, SRE-PSC-118/2021, SRE-PSC-123/2021, SRE-PSC-126/2021, SRE-PSC-128/2021, SRE-PSC-137/2021, SRE-PSC-145/2021, SRE-PSC-154/2021, SRE-PSC-157/2021, SRE-PSC-164/2021, SRE-PSC-165/2021, SRE-PSC-168/2021, SRE-PSC-173/2021, SRE-PSC-181/2021, SRE-PSC-183/2021.

- *Uso de estereotipos*: es frecuente que en los promocionales políticos se presente a las mujeres realizando labores domésticas, como si fueran su responsabilidad, sin reconocer el gran esfuerzo y tiempo que representan estas actividades, así como el hecho de que son un trabajo digno de ser remunerado.

Se debe reivindicar el trabajo doméstico, pues urge romper con el estigma que las actividades del hogar son solo para mujeres, ya que tienen el papel de «cuidadoras» de las y los hijos y la adultez mayor.

- *Criminalización*: algunos grupos políticos con ideologías fundamentalistas han presentado *spots* con propuestas en las que se criminaliza a la mujer por ejercer su derecho a decidir, como en el caso del aborto, al señalar que hay que *castigarlas* con pena de cárcel.

Considero que este es un discurso de odio y violencia en contra de las mujeres, carente de sensibilidad a las condiciones de salud y pobreza prevalecientes en nuestro país.

- *Machoexplicación*: son esas frases, en apariencia neutrales, que utilizan los hombres en las que, con ironía, pretenden enseñar a las mujeres, por una supuesta ignorancia en ellas, derivadas de su incapacidad de comprender el tema que se discute, por lo que se les posiciona en una situación de inferioridad.

Mediante esta actitud condescendiente, se pretende silenciar y minimizar la presencia de las mujeres en la política, al hacerlas ver como carentes de experiencia.

De manera ejemplificativa, incluyo algunas frases violentas muy normalizadas en las expresiones diarias que vemos en redes sociales, así como en promocionales y debates políticos:

- «Si gana, no va a tener capacidad de gestión, conquie regularice su situación y la de su marido».
- «La fea conocida como la Malinche, votar por *** es votar a favor de la traición».
- «Como mujeres podemos dignificar la política, con prepara-

ción, sin tener que encuerarse por una curul, como la candidata de [...]».

- «Te enseñé cómo se debe trabajar, pobrecita, das risa y lástima, infeliz y frustrada».
- «Muchos jovencitos vimos a esta actriz cómo se desnudaba. Así con las arcas de ***, encueradas, perdóneme usted el término, tras su paso».
- «Yo sí tengo los pantalones, y los tengo bien puestos».
- «La vividora *** está en el lugar 7 de la lista plurinominal a cambio de no sé qué. Seguramente como premio a las buenas chambas».
- «De por sí sus cirugías son baratas y la maternidad le sentó fatal».
- «Cállate, loca jodida. Si ya sabemos que te gusta andar de picaflor entre macho y macho».
- «Vaquetonas como esta, solo buscan el pin#\$% interés propio y de sus mandamases».
- «Las mujeres deben pensar antes de abrir las piernas».
- «Estimada candidata [...] con gusto le explicamos cómo está compuesto el Poder Legislativo en México. En nuestro país no existe el “Congreso Nacional”. El Congreso de la Unión, si es lo que intentó referirse, está compuesto por la Cámara de Diputados[as] y de Senadores[as], que en su conjunto la forman [...] Lo que mencionó es un tremendo error técnico [...] Es una muestra más del total desconocimiento del lugar al que aspira acceder [...]».
- «Defendamos la vida y castigemos a quien atente en contra de ella. El aborto es un asesinato cruel».

Necesitaría más hojas y tiempo para transmitirles las batallas que enfrentaron muchas mujeres por desobedecer al patriarcado. A pesar de que en este país ya se rebasaron los límites de la violencia contra las mujeres, no hemos llegado al punto más alto de la curva. Ser mujer es temer por la vida cada día, dentro y fuera de casa. Esto drena enormemente la energía y, aun así, con ese cansancio a cuestas, las mujeres de

distintos espacios nos movilizamos, debatimos, gritamos lo que otras mujeres ya no pueden gritar, para así poder revitalizar nuestra propia existencia.

Esto nos debe ocupar todos los días. Además, reconozcámoslo, el escenario para la denuncia es de por sí desalentador, ya que ellas tienen que abrir su propio camino a la justicia entre muchos obstáculos, como la discriminación, la falta de credibilidad, la intimidación y la revictimización, sin dejar de mencionar que la impunidad ha mostrado ser la fiel acompañante de las desgracias en nuestro país.

Una sentencia es un factor de cambio y sabemos que es la forma en que, desde nuestra trinchera, podemos crear bases sólidas para erradicarla y protegernos como mujeres.

Derechos de las niñas, niños y adolescentes

Desde su creación, la Sala Especializada ha sido pionera en emitir criterios para que se respeten los derechos de niñas, niños y adolescentes que aparecen en la propaganda electoral. En este proceso electoral sostuvimos que, en los casos que se les involucre, también es importante escucharles, según su edad y madurez. La aplicación del interés superior de la niñez, así como sus cuidados reforzados, es entender que la autonomía progresiva permite que las niñas, niños y adolescentes pueden tomar decisiones; es crecer en libertad con todo lo que conlleva, pero siempre de una manera informada.

No es posible una aplicación correcta del interés superior de la niñez sin respetar su derecho a ser escuchados y escuchadas, el cual abarca el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que les afectan y el siguiente derecho de que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta, en función de la edad y madurez.

Como órgano jurisdiccional que protege derechos humanos, nos toca entender y darles a las personas menores de edad todas las herramientas para su desarrollo para que en cada etapa que transiten en su vida lo hagan con información que les genere conciencia y poder.

Esa es la visión progresiva de los derechos humanos de la infancia y adolescencia; implica riesgos, pero son sujetas y sujetos de derechos.

Reelección legislativa

Otra de las peculiaridades del pasado proceso electoral fue la figura de la reelección legislativa a nivel federal. Esta es la posibilidad legal que tiene una persona que tuvo el cargo de legisladora o legislador (como las Diputaciones y Senadurías) para contender nuevamente por el mismo puesto al finalizar el periodo de su encargo.

Hasta el año 2014, la ley no permitía la reelección inmediata para las personas integrantes Del Poder Legislativo, ni siquiera en calidad de suplentes. La reelección estaba prevista de manera alternada, al transcurrir un periodo. También era posible que las y los suplentes que no hubiesen actuado como propietarias y propietarios pudieran ser elegidas o elegidos para el periodo inmediato posterior. Por otro lado, las personas integrantes de los congresos locales, las Presidencias Municipales, Regidurías y Sindicaturas tampoco podían ser reelectas para el periodo inmediato siguiente.

El problema para resolver en materia electoral las denuncias relacionadas con la elección consecutiva es que únicamente contamos con las normas constitucionales que permiten la reelección, pero no existe ninguna ley que nos señale los pormenores, reglas y condiciones a las que se deben atener las y los legisladores que deseen pedir el voto ciudadano para continuar en su cargo. Para cubrir este vacío de regulación, tanto el INE como la cámara de diputaciones emitieron en forma extraordinaria unos acuerdos con lineamientos y disposiciones internas que establecieron la normatividad mínima a la que se tuvieron que ceñir las personas legisladoras que buscaron la reelección.

Entre las obligaciones de Diputadas y Diputados que optaron por la reelección contenidas en estos acuerdos se estableció que no podían dejar de asistir a las sesiones legislativas por realizar actos de campaña. Debían cumplir con las obligaciones propias de su encargo, no se

les permitió utilizar los recursos públicos humanos, materiales o económicos con los que contaban por su función legislativa para fines electorales y en cambio debían aplicarlos estrictamente con apego a lo señalado en el artículo 134 constitucional, en sus párrafos 7º y 8º que establecen el principio de imparcialidad de los funcionarios públicos. Además, con el fin de garantizar la equidad en la contienda, se establecieron diferentes medidas, como: las personas legisladoras debieron, en primer lugar, presentar una carta con la intención de reelegirse y la manifestación de cumplir con la normatividad electoral; quedó prohibido que un módulo de atención ciudadana se utilizara para actividades proselitistas y, en cambio, si se abría una casa de campaña se debió informar al INE; no se permitió prometer, facilitar o condicionar programas sociales, servicios o trámite alguno ante instancias gubernamentales; y se debió entregar un calendario de actividades de precampaña.

El reto esencial que trajo la posibilidad de la reelección es la doble naturaleza que tenían estas personas legisladoras. Por una parte, eran candidaturas con plenos derechos para hacer campaña; pero, por otro lado, eran personas funcionarias públicas, con acceso a recursos también públicos, obligadas a actuar en todo momento con imparcialidad y neutralidad. Todo esto en ausencia de un marco normativo en las leyes que nos señalara con precisión qué podían hacer y qué tenían impedido llevar a cabo, por lo que se estableció una regulación que podemos llamar emergente por parte del INE y la propia cámara de diputaciones y para el caso concreto.

Malas prácticas de las candidaturas y los partidos políticos en la comunicación y violaciones cometidas por personas servidoras públicas

El protagonismo de las nuevas tecnologías en el modelo de comunicación política se refrendó este año, de la mano con el número y variedad de asuntos. El lenguaje virtual en redes sociales permitió a partidos políticos, candidaturas, gobiernos y personas del servicio público generar nuevas estrategias, para producir y difundir propaganda político-electoral y gubernamental.

Como autoridades jurisdiccionales 2.0 entendemos y estamos conscientes que, a través de las redes, se pueden hacer transformaciones sociales; con ese parámetro y por supuesto con toda nuestra estructura normativa, las analizamos y, de ser justificado, después de enriquecedoras reflexiones transversales, las sancionamos. Este caminar nos permite dictar sentencias vanguardistas para hacer vigente nuestro panorama constitucional, al adaptar nuestras sentencias a la era digital.

Con la ciudadanía en el centro de las decisiones, nos preguntamos constantemente: ¿qué quiere? ¿qué piensa? ¿qué siente? ¿qué nos exige? La comunicación es el intercambio de información que permite a los seres humanos establecer un vínculo y conformar una sociedad. Esta ha crecido y se ha diversificado de tal modo que nos encontramos frente a la comunicación digital globalizada, en donde las fronteras geográficas desaparecieron.

Los espacios digitales son un canal de comunicación novedoso, creativo, de alto impacto y con capacidad de interacción masiva en los entornos local, nacional e internacional. No sabemos si estos nuevos espacios de expresión son una herramienta facilitadora o son el comienzo de la maquinaria más invasiva que haya tenido lugar. Sin lugar a duda, estos canales digitales han traído enormes beneficios a la comunicación; sin embargo, con frecuencia también se prestan a las malas prácticas. En el contexto de la comunicación política, recordemos que su objetivo consiste en informar y persuadir al receptor. En palabras de Wolton (1995) «es el espacio en que se intercambian discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política: los políticos [as], los [as] periodistas y la opinión pública a través de los sondeos».

En el proceso electoral 2020–2021, las candidaturas y los partidos políticos utilizaron todos los medios de comunicación disponibles, con especial énfasis en las redes sociales, ya que son las que actualmente tienen mayor penetración entre la sociedad, dejaron atrás a los medios tradicionales —radio y la televisión—. En el entorno de pandemia al que nos hemos referido, el acceso a las nuevas plataformas significó una clara ventaja para las candidaturas que supieron hacer

uso de ellas, incrementó su oportunidad de hacerse notar y fue determinante para el resultado final de este proceso. En cambio, quienes no tuvieron los recursos económicos, la influencia y el conocimiento digital se vieron en una situación de desventaja, ya que se enfrentaron a una práctica que carece de una regulación en las leyes para establecer condiciones mínimas de equidad.

Si bien es cierto que las redes sociales son un espacio de libertad para el intercambio de información y la libre manifestación de las ideas, también encontramos que son una «tierra de nadie», en las cuales con frecuencia se lanzan crueles ataques desde el anonimato total. Estos espacios se utilizaron para evadir, en muchos casos, la regulación electoral. A través de ellos se generalizó la *infodemia*, esa abundancia de información que mezcla datos reales con otros falsos, con clara tendencia al engaño; se llevaron a cabo acciones anticipadas de proselitismo, antes de los tiempos fijados para iniciar las precampañas y campañas, a veces de forma velada y otras totalmente burda; y se incumplió la normatividad del INE para proteger el uso de la imagen de infantes en promocionales políticos, al publicar una gran cantidad de imágenes de niñas, niños y adolescentes, sin contar con los permisos debidos.

Otra realidad de las redes sociales es que son el espacio en el que con mayor frecuencia y facilidad se violentó a las mujeres que contendían por algún cargo de elección popular, ya sea mediante el montaje caricaturesco en una fotografía, los comentarios lascivos basados en estereotipos de género, presión desmedida para renunciar o amenazas atentaron contra su integridad física y emocional. La libertad de expresión y la ausencia de censura previa, es decir, que no se tiene que pedir una revisión antes de publicar un contenido político, no pueden justificar en ningún momento la agresión.

Las personas servidoras públicas también buscaron tener injerencia en el desarrollo del proceso electoral, mediante el aparente cumplimiento del deber de informar a la ciudadanía sobre sus acciones de gobierno o el ejercicio de su derecho a la libre expresión, pero en realidad con la clara intención de atacar a las fuerzas opositoras y apoyar

al instituto político del cual emanaron para conseguir la preferencia del electorado,

El funcionariado público debe tener presente en todo momento, existan o no precampañas o campañas, que está sujeto a los principios rectores de imparcialidad, neutralidad y equidad establecidos en el artículo 134 constitucional. Cuando utilizan cualquier tipo de recurso material, económico o humano, deben tener claro que «tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos» y que su propaganda «deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social», sin hacerse promoción personalizada con ella. Un ejemplo interesante es el de una Alcaldesa que fue incluida como reparto en una película grabada en el municipio que gobernaba.

Por último, creo que es justo que también me refiera al comportamiento del electorado en las redes sociales en dos aspectos. Por un lado, es necesario elevar el debate electoral de la propia ciudadanía. La elección de las personas gobernantes no debe ser un concurso de popularidad, no son los *likes* los que deben definir a quién le damos las riendas para dirigir nuestras sociedades. Los procesos electorales están diseñados para que la población elija a la candidata o candidato de conformidad con la aportación laboral, experiencia política y conocimiento de las actividades que desempeñará durante su encargo público. Una persona que es famosa en redes sociales no necesariamente será la persona servidora pública que necesita la ciudadanía.

El otro aspecto al que me quiero referir es que las mexicanas y mexicanos debemos pensar seriamente en la cortesía que olvidamos cuando expresamos nuestras opiniones en las redes sociales. En ellas se ataca, se ofende y se ridiculiza a las personas por mera diversión; se publican imágenes y comentarios que difícilmente las personas se atreverían a expresar en persona y que pueden construir o destruir.

Es necesario fomentar una cultura democrática del respeto y la discusión de ideas, no de ataques personales, falta de empatía, discriminación y agresiones socialmente aceptadas.

Conclusiones

En primer lugar, no puedo dejar de señalar que la pandemia de COVID-19 es un tema inacabado. Nuestras vidas se han trastocado por completo. Las nuevas variantes que se van presentando impiden que la vacunación represente una solución final a este flagelo. Internacionalmente y en nuestro país, las restricciones a la convivencia social, así como a las actividades económicas, académicas y laborales, a veces se levantan y luego se vuelven a imponer en forma alternada.

En 2022 se llevará a cabo el proceso de revocación de mandato de la Presidencia de la república, lo cual tiene implicaciones de una nueva elección nacional. Será necesario continuar la observación de protocolos de salud y el uso de la tecnología, así como las limitaciones a los actos multitudinarios de campaña. En mi opinión, habrá que llamar a la cordura a los partidos y actores políticos para que no caigan en la tentación de actuar como si la pandemia fuera un asunto concluido y evitar que las actividades proselitistas con grandes grupos de personas contribuyan a nuevos brotes de esta enfermedad.

En segundo lugar, respecto a la VPMG, reconozco que el proceso electoral 2020-2021 destacó por tener avances democráticos con una vocación paritaria, incluyente y diversa. Sin embargo, falta mucho, debemos continuar dando pasos firmes para garantizar la representatividad política de todos los grupos que han sido históricamente invisibilizados. La violencia contra las mujeres se da porque quisimos salir a la vida pública y con ello amenazamos un sistema establecido: el patriarcal. Desobedecimos y con ello escapamos del molde en el que el patriarcado quería mantenernos encerradas y a su servicio. Contra nosotras se volcaron las diferentes violencias para presionarnos u obligarnos a obedecer a guardar silencio o a no reclamar.

Hay que quitar la toxicidad de la política, tenemos que ser agentes reales de cambio para las mujeres. La fuerza colaborativa hace la diferencia entre las autoridades de todos los niveles. Desde mi posición como juzgadora, he tratado de contribuir a que no se obstaculicen las oportunidades de las mujeres para participar en la contienda política, ni el ejercicio pleno del cargo cuando fueron electas. Existen muchos

retos que superar, las mujeres que buscan participar en la política viven violencia y frecuentemente no cuentan con pruebas plenas, sino con meros indicios o solo con su palabra.

Por esa razón mi consigna es CER, lo que significa: Creer en las víctimas, Exigir por las víctimas y decirlas que Reaccionen sin miedo para pedir justicia. Para que no tengan miedo de acercarse a la justicia debe estar presente el primer elemento esencial: CREER en ellas. Eso es lo que hago y esa es la visión de mis *gafas violetas* que, sin dejar de ser objetiva, incluye las sutilezas de cada asunto que pueden evidenciar la violencia oculta o velada. Las sentencias que emitimos pueden hacer una diferencia y tejer una red físicamente invisible, pero capaz de evitar la caída libre de las mujeres para que podamos vivir en real igualdad y libertad. Al mismo tiempo reconozco que, como tribunal colegiado, estamos en deuda para abonar a la eliminación de la violencia de género. Esta lucha es agotadora, pero no estamos cansadas, al menos no lo suficiente para detenernos.

En tercer lugar, opino que la materia electoral ha dado pasos de avanzada en materia de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. La sobreexposición y uso de su imagen han sido sancionados por la Sala Especializada y creo que la normatividad electoral pudiera tomarse como ejemplo para otras áreas en que se presenta esta misma realidad.

Del cuarto punto, con relación a la posibilidad de la reelección de las personas legisladoras federales, se debe señalar claramente que el Congreso Federal ha incumplido su obligación normativa sobre esta figura. Debe emitir o modificar las leyes que sean necesarias para armonizar el doble papel de candidatura y servicio público, con el objetivo de que no se vulnere la equidad electoral.

Por último, respecto a las malas prácticas de las candidaturas en la comunicación, mi posición es que el uso de las redes sociales para campañas políticas debe ser regulado, quizá con limitaciones en tiempo y forma de exposición, tal y como se hizo en televisión y radio, sin menoscabar la libre manifestación de ideas y de expresión. Lo anterior, con la finalidad de que, durante el tiempo de campaña, la acción de los partidos políticos se concentre en informar y difundir a la ciudadanía

sus propuestas. Las redes deben fungir como un mecanismo de acercamiento y de comunicación efectiva sin agresiones, sin violentar los derechos de las y los participantes, y sin acrecentar la división social que, una vez finalizado el proceso de elección, impide la aceptación de los resultados y el respeto y continuidad del trabajo que desarrollarán las candidaturas ganadoras. El mundo digital debe ser el espejo de los valores democráticos y sociales que buscamos que imperen en nuestra sociedad. La responsabilidad es nuestra, utilicemos las herramientas digitales en beneficio de nuestra convivencia.

Agradecimientos

Infinitas gracias por su colaboración a Emmanuel Montiel Vázquez, María Fernanda Calderón Guerrero, Pablo Antonio Segre Tapia y Shiri Yazmin Araujo Bonilla.

Referencias

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). Percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/temas/percepciones/>
- Wolton, Dominique (1995). «La comunicación política: construcción de un modelo», en Ferry J., D. Wolton, *et.al.* *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa Editorial.

LA PRUEBA ILÍCITA EN MATERIA ELECTORAL. LÍNEAS JURISPRUDENCIALES Y CASOS 2020-2021

*Luis Octavio Vado Grajales*¹

🐦 @lovadograjales

Introducción

Este artículo consiste en un análisis de los tres casos que dieron origen a la jurisprudencia 10/2012, en virtud de la cual se establece que las grabaciones de comunicaciones privadas carecen de valor probatorio en materia electoral. De igual manera, pretende mostrar cómo este criterio se ha aplicado en litigios originados en el proceso electoral 2020-2021.

El estudio de los asuntos buscara determinar el concepto de «prueba ilícita» que ha construido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en lo subsecuente, ss), así como su relación con los derechos humanos.

Además, se realizará una revisión de la jurisprudencia en cita a la luz de criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de determinar la concordancia o no del razonamiento electoral, con los sostenidos posteriormente por nuestra Alta Corte.

Para realizar lo anterior, se estudiarán las sentencias de los expedientes SUP-JRC-244/2010, SUP-RAP-135/2010, y SUP-JRC-79/2011 conforme la fecha de su emisión, se realizará un ejercicio comparativo entre estas, para posteriormente contrastar con los criterios emanados de los amparos en revisión 1621/2010 y 338/2012, resueltos por la Primera Sala de nuestro Alto Tribunal.

1 Doctor en Derecho. Profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral, profesor de tiempo libre en la Universidad Autónoma de Querétaro, y de asignatura en la Universidad Iberoamericana.

De la misma manera, y por referencia a juicios recientes, se estudia lo decidido en los asuntos SUP-JDC-299/2021, y SUP-JDC-106/2021, en relación con los asuntos anteriores.

La utilidad de este trabajo radica en poder definir si la línea jurisprudencial fijada por la ss sigue siendo válida en la actualidad o, si debido a un cambio en la jurisprudencia constitucional, es necesaria su actualización. De igual forma, de acuerdo con esta última línea, se revisará si el método de análisis realizado por la ss cumple con los estándares requeridos por nuestra Suprema Corte; todo lo anterior resulta relevante dado que, como se mostrará con el estudio de las dos últimas sentencias en la materia, la cuestión de la prueba ilícita se sigue presentando en sede electoral.

Para efecto de tener claridad en lo siguiente, transcribo el texto de la jurisprudencia electoral 10/2012:

Grabación de comunicaciones privadas. Carece de valor probatorio en materia electoral. De los artículos 16, párrafos decimotercero y decimoquinto y 41, base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se reconoce el derecho fundamental a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas; que los resultados de cualquier intervención que no cumpla con los requisitos legales aplicables carecerán de todo valor probatorio y que en materia electoral la autoridad judicial no puede autorizar la intervención de esas comunicaciones; en esas condiciones, como las autoridades electorales deben observar los principios de constitucionalidad y legalidad en sus actuaciones, es de concluirse que cualquier grabación o medio de prueba derivado de la intervención de una comunicación privada, constituye una prueba ilícita que carece de todo valor probatorio en materia electoral.

1. Estudio de casos

1.1 SUP-JRC-244/2010 y acumulado

Asunto resuelto el 26 de octubre de 2010, se trata de un litigio promovido por la coalición «Para cambiar Veracruz», en contra del Tribunal

Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Debe destacarse que este asunto, como el diverso del SUP-JRC-79/2011, trata de impugnaciones respecto de comicios para Gubernaturas, por lo que el tema de la prueba ilícita se discute en el contexto amplio que tiene que ver con la calificación de la constitucionalidad de los máximos comicios locales; lo que se diferencia con el SUP-RAP-135/2010, el cual versa sobre una determinación del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral en un procedimiento sancionador.

La recurrente consideró que la elección local debía declararse nula en virtud de la utilización de recursos provenientes de actividades ilícitas. Para acreditar lo anterior, se ofrecieron diversas grabaciones en las que se escuchaba una voz de, aparentemente, el entonces Gobernador de Veracruz, con expresiones de apoyo a un candidato.

Además de dichas grabaciones, se ofrecieron notas periodísticas en relación con estas, así como un dictamen pericial, con la intención de robustecer la convicción que la prueba ofrecida pudiera generar.

Además, la impugnante señaló, textualmente, que la inadmisibilidad probatoria de las comunicaciones privadas solo «versa en la materia o rama jurídico penal, más no electoral», al realizar una interpretación del artículo 16 Constitucional.

Uno de los puntos fundamentales cuando se habla de prueba ilícita tiene que ver con su conceptualización. Según la postura que asuma quien juzga, existen dos corrientes: la que ancla el tema en la violación de derechos fundamentales; y la que lo considera un asunto de mera o general legalidad.

En el caso mexicano, como se ilustrará a lo largo de este texto, la posición de la judicatura constitucional y electoral ha sido favorable a cimentar el tema de la prueba ilícita en los derechos humanos; en suma a esto, puede retomarse la definición de Ernest Beling, quien estimó que «la prueba prohibida es aquella que se obtiene con infracción de los derechos esenciales» (Eusamio Mazagatos y Sánchez Rubio, 2016, p. 57).

Una concepción más generalista, implica definir a la prueba ilícita como «aquella contraria a una norma de Derecho, esto es, obtenida o

practicada con infracción de normas del ordenamiento jurídico» (Giner, 2008, p. 580). Esta definición puede ser un ejemplo de una aproximación al tema que no retoma, de forma necesaria, el de los derechos humanos, sino el marco legal, incluso las disposiciones secundarias.

Considerar que la prueba ilícita es un tema de derechos humanos o no dista de ser un tema menor. Si la respuesta es positiva, se espera que la persona juzgadora no encuentre, o le sea muy difícil encontrar, una excepción para admitir la prueba ilícita. Podría lograrlo, tal vez, con un ejercicio de proporcionalidad, siempre que se encuentren principios constitucionales o derechos humanos en colisión; la otra posibilidad sería un ejercicio de argumentación sobre los hechos y las normas, para mostrar que no se está en un caso auténtico de prueba ilícita.

El asunto es distinto si se contempla la ilicitud de la prueba como un asunto de legislación general o secundaria, pues en tal caso, puede estimarse que no se trata de una violación directa o inmediata a los derechos humanos, lo cual facilita la consideración de excepciones.

La ilicitud de la prueba es un tema distinto del de la prueba prohibida. No se trata de que sea un medio proscrito por la ley, sino de un problema en cuanto a su obtención; el efecto procesal de la ilicitud es la inadmisibilidad de la prueba, lo que impide su incorporación al caudal probatorio en que la persona juzgadora podrá apoyarse para dictar su resolución.

De acuerdo con el segundo aspecto, el rechazo de la prueba ilícita debe darse justo cuando se estudia la admisión de las probanzas ofrecidas por las partes. En tal sentido, si se tratara de un enjuiciamiento en el que la admisión sea anterior al dictado de la sentencia, debe manifestarse en tal momento; si se trata de un proceso en que las pruebas se valoran, tanto respecto a su admisión como en su alcance, hasta el fallo, deberá señalarse la imposibilidad de admitirse en dicho momento.

Debido a esto, vale la pena recordar que, conforme la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tratarse de un juicio de revisión constitucional electoral (JRC), la autoridad que reciba la demanda deberá remitir el expediente completo, en este caso, a la ss. Lo anterior, conforme el numeral 90, párrafo 1, de la ley en cita.

De esta manera, cuando el expediente llega a la última instancia, se espera que el tribunal que conoció en primer lugar del asunto, atento al principio de exhaustividad,² realice un estudio acerca de la admisibilidad de la prueba presuntamente ilícita, a fin de calificarla como tal o no; debe considerarse también que la parte promovente del JRC presente argumentos acerca de la decisión tomada por la inferior.

¿Qué posición asume en este asunto la ss? Expresamente se señala en la sentencia que

la prueba ilícita es aquella en la que su creación, obtención, llegada a proceso o desahogo se haya realizado en violación a cualquier norma constitucional, en violación a los límites objetivos del poder público o con perjuicio de cualquier derecho fundamental del gobernado; que su utilización cause un perjuicio injusto al procesado, permita o lleve confusión en los autos del juicio, sea especulativa o remota a los hechos o no permita a la contraparte que sea controvertida en el proceso (SUP-RAP-135/2010, 2010).

Como puede observarse, la sentencia ancla el tema de la ilicitud de la prueba en los derechos humanos, lo que tendrá los efectos ya mencionados. Para asumir esta postura, se apoya la ss en la tesis aislada no. P. XXXIII/2008 de Suprema Corte de Justicia, de rubro Intervención de comunicaciones privadas sin autorización judicial. Las grabaciones derivadas de un acto de esa naturaleza constituyen pruebas ilícitas que por mandato expreso del artículo 16 constitucional carecen de todo valor probatorio. Este criterio, como puede confirmarse con su lectura, establece los siguientes puntos relevantes para nuestro análisis, que reconstruyo a la manera de un silogismo en cascada:

2 Esto implica pronunciarse sobre el valor de los medios de prueba, lo que incluye apreciar su admisibilidad. Véase la Jurisprudencia 12/2001, de rubro Exhaustividad en las resoluciones. Cómo se cumple.

- *P1.* La inviolabilidad de las comunicaciones privadas es un derecho fundamental, de base constitucional,
- *P2.* Solo la autoridad judicial federal podrá autorizar la intervención de comunicaciones,
- *P3.* La autorización no podrá otorgarse cuando se trate de las materias electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativa,
- *Conclusión.* Cualquier intervención que no cumpla con los requisitos legales aplicables carecerán de todo valor probatorio.

De esta reconstrucción destaco, de nueva cuenta, la matriz de la prueba ilícita, en cuanto a los derechos humanos, así como el efecto que produce, que consiste en su inadmisibilidad, que por tanto evita su valoración.

En la sentencia electoral que se estudia, el argumento se refuerza a partir de estimar que la violación de los derechos de una persona provoca que los derechos de las demás corran un riesgo también de afectación.

La ss señala que el entramado constitucional obliga a considera que es imposible hacer una valoración de la prueba, lo que determina desde luego su inadmisibilidad, pues de acuerdo con el principio de economía procesal (Bravo, 2021, p. 224) podemos concluir que no sería correcto admitir una prueba cuya valoración resulta jurídicamente imposible, dado que implicaría una actividad de la judicatura que no maximiza su resultado al no resultar aprovechable para el fallo.

1.2 SUP-RAP-135/2010

Este asunto, para lo que tiene que ver con nuestro tema, se ocupó de determinar si los materiales derivados de actos ilícitos, usados en la propaganda de los partidos políticos, resultaban violatorios de la ley.

Al tratarse de un recurso de apelación, los materiales cuya licitud se discutía, ya obraban en el expediente original, el cual era un procedimiento sancionador resuelto por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Es importante considerar que la prueba ofrecida en el asunto, consistente en grabaciones de video y audio, se había difundido en medios de comunicación. Esto podría provocar la duda de que, dado que el mensaje ya formaba parte de la discusión pública, podía ser admitido como un medio de prueba, ya que su ilicitud había sido depurada.

De hecho, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el acto impugnado, había considerado que la grabación ya formaba parte de la discusión pública, por lo que su uso en los promocionales partidistas atendía a la libertad de expresión.

Vale la pena recordar que los audios en cuestión hacían referencia a una plática entre dos personas, quienes fueron identificadas como el Gobernador de Puebla y un empresario, asunto que llegó hasta la Suprema Corte de Justicia, en el que se consideró la ilicitud de la grabación, dentro de los autos de la Investigación Constitucional 2/2006.

La ss construyó un argumento sistemático al considerar las disposiciones constitucionales y legales que atañen a los partidos políticos, como entidades de interés público, los cuales deben guardar fidelidad a los principios y mandatos de la Constitución.³

Se realizó en la sentencia una reconstrucción argumental, en términos de lo plasmado en el punto inmediato anterior. Se concluyó que se trata de un asunto de derechos humanos y que las pruebas obtenidas en su violación carecen de valor probatorio y no pueden admitirse.

Ahora bien, se precisa en la sentencia lo siguiente:

Por lo anterior, conforme al texto constitucional, es preciso considerar que cualquier medio de prueba que resulte de la intervención de co-

3 El argumento sistemático es aquel que se construye únicamente a partir de materiales legales, asume al derecho como un sistema racional de conceptos (Luján, 2003, p. 306).

municaciones se asume, *a priori*, inconstitucional hasta en tanto no se acredite fehacientemente que su obtención se llevó a cabo conforme a los requisitos, procedimientos y límites establecidos en las normas jurídicas ya citadas.

Esa presunción de inconstitucionalidad solo puede ser derrotada por la aportación de los elementos que acrediten que la obtención de tales medios se llevó a cabo en pleno respeto a la Constitución y a las leyes secundarias aplicables. Por lo tanto, la carga de aportar tales elementos de derrotabilidad recae en quien pretenda utilizar o aportar tal medio (SUP-RAP-135/2010, 2010).

Visto de esta forma, se trata de un caso de inversión de carga de la prueba en virtud de una presunción jurisprudencial, por el modo de su creación en sede judicial. Estas presunciones asumen la existencia de un hecho, en este caso, la ilegalidad de la grabación; trasladan a la contraparte la necesidad de probar lo contrario, esto es, la licitud del audio o video; el hecho presumido no se supone consecuencia de otros, dado que la grabación en sí misma se asume ilícita; el hecho presumido se considera eximido de necesidad de acreditarse, lo que en el caso significa que no se requiere probar la ilegalidad de la grabación; y no está en juego la formación de la convicción judicial (Gama, 2019, p. 111)

La ss vuelve a dar una definición de prueba ilícita, considerando que «ha de entenderse propiamente el medio de prueba que, aportado al procedimiento o al proceso, tiene su fuente en una acción o actividad violatoria de las normas constitucionales o legales». Casi igual a la establecida en la sentencia analizada con anterioridad, sin embargo, debe apuntarse dos elementos:

- a) No se hace referencia directa a los derechos humanos, aunque en la argumentación del fallo sí se formula.
- b) Se incorpora la idea de la infracción a normas legales, lo que en apariencia recoge la definición amplia de prueba ilícita ya apuntada.

A pesar de esto, considero que en esencia es coincidente con la visión expresada en el asunto previo, pues la adición del aspecto legal de la ilicitud no sustituye, sino que complementa en este caso, la referencia constitucional.

Como propuse al inicio de este apartado, un tema relevante consistía en observar si había una depuración de la ilicitud debido a que el audio era ya del dominio público, situación que era un hecho notorio.

La decisión de la ss deja claro con su razonamiento que, para cuestiones probatorias, la difusión de la prueba ilícita en medios de comunicación, lo que significa su incorporación al debate público, no depura la ilicitud.

Este asunto muestra que debe distinguirse entre el uso de una grabación ilícita como parte de la comunicación política, con una idea de influenciar la toma de decisiones de la ciudadanía (Caballero 2018, p. 38) de su utilización en un proceso judicial. Dicho con claridad, la publicidad de la grabación ilícitamente obtenida no depura dicha situación para efectos legales.

Ahora bien, resulta interesante observar la presunción jurisprudencial y la inversión de la prueba, lo que procesalmente pone en una posición complicada a la parte que pretenda la admisión y valoración de la prueba señalada como ilícita.

1.3 SUP-JRC-0079/2011

Las similitudes entre este asunto y el diverso SUP-JRC-244/2010 radican tanto en la vía, pues ambos son juicios de revisión constitucional electoral, como en los hechos, pues se trata de grabaciones en las que presuntamente altos funcionarios públicos locales comprometen apoyos ilegales a unas campañas. Por tanto, a diferencia de la resolución analizada en el punto anterior, se trata aquí de temas de nulidad de los comicios, no de procedimientos sancionadores.

La ss, como en los casos anteriores, vuelve a construir una argumentación sistemática; reitera el argumento relativo al Estado de de-

recho en cuanto a la sujeción de los partidos a un principio de lealtad constitucional.⁴

Como en el recurso de apelación ya estudiado, aquí de nueva cuenta se recurre a la presunción jurisdiccional que invierte la carga de la prueba respecto a comunicaciones intervenidas.

1.4 SUP-JDC-299/2021

En este asunto se discute la sentencia dictada por un tribunal electoral local, con motivo de un procedimiento especial sancionador, el cual tenía que ver con expresiones realizadas por dos mujeres en una llamada telefónica, respecto de una tercera, que no participaba en la misma, y que en ese momento era precandidata de un partido a la Gubernatura de su estado.

El audio de dicha conversación fue difundido, al menos, por un portal de información, así como por diversos medios de comunicación. En la misma participan dos trabajadoras del Gobierno estatal, de diversos niveles jerárquicos, y se realizan comentarios que la denunciante del proceso especial sancionador, y actora en el juicio que se estudia, estimó que configuraban violencia política en su contra, por razón de ser mujer.

Respecto de lo que nos ocupa para este texto, el tribunal local tuvo por existente la conversación, por el dicho de la denunciada. Dentro del caudal probatorio que consideró, se encontraba una oficialía electoral acerca del audio en cuestión, y se valoró en tanto prueba técnica.

Las personas denunciadas no comparecieron en el expediente, por lo que no hicieron valer consideraciones acerca de la licitud de la prueba, o si las voces que se escuchaban en el audio eran realmente las suyas.

La sentencia dictada por la Sala Superior consideró que existían indicios que justificaran el despliegue de las facultades del tribunal local, a fin de estudiar más profundamente el asunto. Sin embargo, no

4 Que es una obligación expresa para los partidos políticos, como se desprende de la Ley General de Partidos Políticos, artículo 25, párrafo 1, inciso a).

se pronunció acerca del audio ofertado en el proceso, ni en cuanto a su admisibilidad ni, por consecuencia, respecto de su valor probatorio.

En la nueva sentencia dictada por el tribunal local, en ejecución de lo decidido por la Sala Superior, no se valoró la posible ilicitud probatoria del audio ofrecido (PES-23/2021, 2021). Cabe destacar que compareció una de las denunciadas, y negó que fuera su voz la que se escuchaba en el audio.

De acuerdo con el criterio establecido en el asunto SUP-RAP-135/2010, sería posible considerar que la prueba ofrecida no era admisible dada su ilicitud; o dicho de otra manera, existía la obligación de la oferente de acreditar la manera lícita en la que fue realizada la misma. Conforme la sentencia citada, no bastaba con que el audio fuera ya del dominio público, pues esto no purga la ilicitud de la grabación.

Dado que en el caso que se estudia estamos en presencia de un asunto de violencia política en razón de género, lo cual obliga a desplegar tanto actividades de investigación como un criterio acorde con la naturaleza del litigio, por tanto, ¿debe admitirse este tipo de grabaciones?

Como una hipótesis que deberá verificarse con las sentencias futuras, considero que la sentencia del expediente SUP-JDC-299/2021 inicia una línea de interpretación, en asuntos de posible violencia política de género, en la que los audios que se han hecho públicos, pueden servir como base para que la autoridad resolutora del procedimiento sancionador realice las averiguaciones necesarias, a fin de corroborar si efectivamente se está en presencia de tal violencia, sin que esto implique necesariamente que la prueba, como tal, sea considerada lícita.

Lo anterior podría conducir, por ejemplo, a lo que más adelante presentaré como la excepción de la fuente independiente.

1.5 SUP-JRC-106/2021

El objeto de estudio de esta sentencia consistió en la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, con motivo de la validez de la elección para la Gubernatura de tal entidad.

Dentro de los temas que se abordaron en la ejecutoria, la Sala Superior debió estudiar lo relativo a la admisión de supuestas capturas de pantalla de un grupo de WhatsApp, respecto del cual incluso la parte oferente solicitó se requirieran informes a dos compañías telefónicas, a fin de que proporcionaran los nombres de las personas titulares de los números de teléfonos que formaban parte de tal supuesto grupo.

Con esta probanza, se buscaba acreditar el uso de recursos públicos a favor de una candidatura. No se comprobó la entrega de los escritos respectivos a las empresas telefónicas.

Aquí debo hacer un alto. Existen en el mercado, incluso de forma gratuita, aplicaciones que simulan conversaciones de servicios de mensajería, tanto en texto como en audio. Por tanto, en principio la exhibición de capturas de pantalla no genera necesariamente la presunción de que en efecto se trata de conversaciones reales.

Respecto de este punto, la Sala Superior consideró que se trataba de perfeccionar una prueba ilícita, ya que no se acreditó el cómo la parte oferente obtuvo las pantallas de las conversaciones (si así lo fueran) ni la licitud de dicha obtención.

Como puede verse, aquí el órgano jurisdiccional continuó con la línea ya descrita, consistente en que quien ofrece conversaciones privadas tiene a su cargo demostrar que se hizo de la misma de manera lícita. De igual manera, se mantiene la argumentación basada en los derechos humanos.

Es interesante observar que los informes que se pretendían obtener hubieran resultado a su vez pruebas ilícitas, en razón de la llamada ilicitud indirecta, ya que derivarían de pruebas (las capturas de pantalla) ilegalmente obtenidas.

2. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Nuestro máximo tribunal constitucional ha establecido dos criterios sobre el tema de la prueba ilícita, los cuales ameritan considerarse.

El primero de ellos proviene del amparo directo en revisión 1621/2010, que versó sobre un asunto familiar y se resolvió el 15 de junio de 2011. El texto de la tesis es el siguiente:

Prueba ilícita. Las pruebas obtenidas, directa o indirectamente, violando derechos fundamentales, no surten efecto alguno. La fuerza normativa de la Constitución y el carácter inviolable de los derechos fundamentales se proyectan sobre todos los integrantes de la colectividad, de tal modo que todos los sujetos del ordenamiento, sin excepciones, están obligados a respetar los derechos fundamentales de la persona en todas sus actuaciones, incluyendo la de búsqueda y ofrecimiento de pruebas, es decir, de aquellos elementos o datos de la realidad con los cuales poder defender posteriormente sus pretensiones ante los órganos jurisdiccionales. Así, a juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las pruebas obtenidas, directa o indirectamente violando derechos fundamentales, no surtirán efecto alguno. Esta afirmación afecta tanto a las pruebas obtenidas por los poderes públicos, como a aquellas obtenidas, por su cuenta y riesgo, por un particular. Asimismo, la ineficacia de la prueba no solo afecta a las pruebas obtenidas directamente en el acto constitutivo de la violación de un derecho fundamental, sino también a las adquiridas a partir o a resultas de aquéllas, aunque en su consecución se hayan cumplido todos los requisitos constitucionales. Tanto unas como otras han sido conseguidas gracias a la violación de un derecho fundamental —las primeras de forma directa y las segundas de modo indirecto—, por lo que, en pura lógica, de acuerdo con la regla de exclusión, no pueden ser utilizadas en un proceso judicial.

De este criterio se desprenden varios elementos a considerar. El primero, que la prueba ilícita puede provenir tanto de autoridades como de particulares, como ha sucedido en los asuntos ya analizados de ss, en los cuales las pruebas ilícitas fueron ofertadas por particulares. Por tanto, las partes de un juicio, al buscar obtener las probanzas que acrediten sus afirmaciones, deben evitar obtenerlas de forma ilícita, so pena de que resulten inadmisibles.

El segundo elemento es el claro anclaje en la noción de derechos fundamentales, lo que es concorde también con lo sostenido por ss en las sentencias estudiadas.

Como tercer elemento, destaco que el efecto de la ilicitud en la obtención de la prueba, es privarla de efecto alguno, lo que, en virtud del ya citado principio de economía procesal, provoca su inadmisibilidad.

Hasta este criterio, puedo afirmar que existe una coincidencia entre la manera en que abordan el tema de la prueba ilícita tanto la Suprema Corte, como la ss.

El otro asunto por considerar es el amparo en revisión 338/2012, fallado también por la Primera Sala, el 28 de enero de 2015. De este asunto se derivó la tesis siguiente:

Prueba ilícita. Límites de su exclusión. La exclusión de la prueba ilícita aplica tanto a la prueba obtenida como resultado directo de una violación constitucional, como a la prueba indirectamente derivada de dicha violación; sin embargo, existen límites sobre hasta cuándo se sigue la ilicitud de las pruebas de conformidad con la cadena de eventos de la violación inicial que harían posible que no se excluyera la prueba. Dichos supuestos son, en principio, y de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes: a) si la contaminación de la prueba se atenúa; b) si hay una fuente independiente para la prueba; y c) si la prueba hubiera sido descubierta inevitablemente. Sobre el primer supuesto, a saber, la atenuación de la contaminación de la prueba, se podrían tomar, entre otros, los siguientes factores para determinar si el vicio surgido de una violación constitucional ha sido difuminado: a) cuanto más deliberada y flagrante sea la violación constitucional, mayor razón para que el juzgador suprima toda evidencia que pueda ser vinculada con la ilegalidad. Así, si la violación es no intencionada y menor, la necesidad de disuadir futuras faltas es menos irresistible; b) entre más vínculos (o peculiaridades) existan en la cadena entre la ilegalidad inicial y la prueba secundaria, más atenuada la conexión; y c) entre más distancia temporal exista entre la ilegalidad inicial y la adquisición de una prueba secundaria, es decir, que entre más tiempo pase, es más probable la atenuación de la prueba. En relación con el segundo supuesto es

necesario determinar si hay una fuente independiente para la prueba. Finalmente, el tercer punto para no excluir la prueba consistiría en determinar si esta hubiera sido descubierta inevitablemente en el proceso. Dicho supuesto se refiere, en general, a elementos que constituyan prueba del delito que hubieran sido encontrados independientemente de la violación inicial. La aplicación del anterior estándar debe hacerse en cada caso concreto.

Aquí encontramos varios aspectos interesantes. Destaca de entrada que, la afirmación general de que la prueba ilícita es inadmisibles en un proceso judicial tiene excepciones, de las que se enlistan tres, pero queda abierta la posibilidad de aceptar alguna otra.

Parece complicado aceptar la existencia de excepciones que permitan admitir la prueba ilícita, cuando el concepto se ancla en los derechos humanos, como ya he expresado. Sin embargo, también debe reconocerse que en un asunto pueden verse inmiscuidos diversos valores, principios y deberes constitucionales, incluso dentro del debido proceso, como el derecho a probar; también que una prohibición absoluta que lleve a la inexistencia de excepciones podría afectar también los derechos humanos de la persona afectada por la conducta comprobada con la prueba ilícita *prima facie* (Ibarra, 2009, p. 448). Esta tendencia a establecer excepciones que permitieran la admisión de pruebas ilícitas, ya se observaba en el mundo occidental desde los años setenta del siglo pasado, como un precio que las sociedades liberales estaban dispuestas a pagar para proteger otros valores (Capelleti, 1973, p. 709)

Las excepciones que recoge el alto tribunal tienen como base el desarrollo jurisprudencial que el tema de la prueba ilícita ha tenido en Estados Unidos (Ibarra, 2009, pp. 453-458 y Pouchain, 2020, pp. 105-123).

Las excepciones admitidas expresamente son las siguientes:

- a) *Contaminación atenuada*: entre más distancia o eslabones existan entre la prueba obtenida ilícitamente y la ofrecida, se depura la ilicitud de manera que es posible admitir aquella que, si bien se relaciona indirectamente con la primera, esa relación se

ha debilitado. Esta excepción se inició con el caso *Wong Sun v. United States* (1963), en el cual una persona es detenida ilegalmente por supuesta venta de narcóticos, es dejada en libertad, y después se presenta libremente en la comisaría para reconocer que, en efecto, vende drogas, y es procesado. Sus abogados le defienden señalando que la detención original fue ilegal, y que por tanto lo sucedido después (la entrega del propio señor Sun) es ilícita. La Suprema Corte americana, bajo la ponencia del juez Brennan, considera que el nexo entre la detención ilegal y la presentación libre de Sun se encuentra debilitado, y que por tanto la ilicitud inicial no afecta el acto posterior.

- a) *Fuente independiente*: se ejemplifica con el caso *Murray v. United States* (1988), en el cual sin permiso se realiza un registro domiciliario y se encuentran drogas, esto origina una investigación más profunda de la que se deriva una orden de cateo en el mismo domicilio y se hallan las drogas que ya se sabía que estaban en el lugar. Se determinó, por el juez Scalia, que la orden de cateo no estaba viciada, pues se apoyaba en elementos distintos del primer registro ilegal.
- a) *Descubrimiento inevitable*: idea surgida del asunto *Nix v. Williams* (1984), excepción que consiste en que las pruebas ilícitas que, sin duda, se hubieran obtenido por medios legales, deben admitirse.

Además de lo anterior, el criterio de nuestra Corte señala que se deben evitar las peticiones de principio o declaraciones dogmáticas, lo que obliga a la judicatura a expresar argumentos adecuados para considerar que, en efecto, se está o no en presencia de una excepción a la prueba ilícita. Esto reclama calidad en los razonamientos judiciales.

En los asuntos electorales estudiados, no se analizó la existencia de alguna situación que permitiera admitir la prueba tachada de ilícita; sin embargo, debe destacarse que se hizo un esfuerzo por ofrecer argumentos jurídicos, de carácter sistemático y basados en los derechos humanos, para calificar de ilícita la prueba ofrecida y, por tanto, carente de algún efecto procesal.

Conclusiones

La prueba ilícita es un tema procesal relevante para la judicatura electoral. En un entorno de competitividad y aumento de litigiosidad, así como de uso de tecnologías diversas que permiten realizar con la mayor facilidad la grabación de audio o video, es de esperarse que se mantenga la tentación de recurrir a pruebas ilícitas.

Desde luego, es posible que los actos ilícitos que se realicen con la intención de que tengan efectos electorales, se ejecuten y comuniquen con el mayor sigilo, pero esto no justifica la violación de derechos para obtener pruebas. Existe ya una propuesta para permitir la intervención de comunicaciones entre funcionariado público cuando se presuma un ilícito electoral (Casoluegno, 2018, p. 87).

Frente a esto, tanto nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la ss, han asumido una postura que, en principio, considera este como un tema de derechos humanos.

Técnicamente, la prueba ilícita tiene que ver con diversos institutos procesales, tales como el principio de economía procesal, las presunciones jurisdiccionales, inversión de la carga de la prueba, así como supuestos de excepción.

Debido a lo anterior, la jueza o el juez electoral que se enfrenta a un tema del tipo aquí analizado, deberá abordarlo con un sólido bagaje procesal, el cual deberá aplicar con una postura cimentada en los derechos humanos.

De acuerdo con el último criterio analizado, se impone a la judicatura un deber de argumentación, consistente en que al estimar la ilicitud de la prueba, realice un estudio que le permita apreciar si opera alguna de las excepciones. Por tanto, queda imposibilitada de recurrir a afirmaciones dogmáticas; de hecho, las tres sentencias de ss aquí analizadas muestran un ejercicio de razonamiento tendente a demostrar, justamente, la ilicitud.

La presencia de temas de ilicitud probatoria en asuntos resueltos en relación a los comicios de 2020-2021 demuestra que este tema sigue siendo relevante; además, que particularmente cuando se trate de juzgar asuntos de posible violencia política en razón del género, u

otros en los cuales exista una manifiesta desigualdad de las partes, es de esperarse a futuro un desarrollo más profundo de la línea jurisprudencial.

Respecto de los actores políticos, la línea jurisprudencial coincidente de los tribunales aquí estudiados, mandan un mensaje disuasor: no obtengas pruebas de manera ilícita porque serán inútiles para alcanzar tus pretensiones.

Referencias

- Bravo Argüello, Orlando Uriel (2021). Los principios rectores *pro homine* de equidad procesal en el sistema acusatorio adversarial. En Martínez Villegas, Mercedes Citlaly, y Mérida Cañaverl, Jacobo. *Derechos humanos y justicia*. México: Tirant lo Blanch y Universidad Autónoma de Chiapas.
- Caballero, Rafael (2018). *El lenguaje de la democracia. Breviario de comunicación política*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cappelletti, Mauro (1973). «Fundamental Guarantees of the Parties in Civil Litigation: Comparative Constitutional, International, and Social Trends», *Stanford Law Review*, vol. 25, no. 5.
- Casoluengo Méndez, Rene (2018). Principios, reglas y criterios judiciales de la prueba en materia electoral y la exclusión de la obtenida ilícitamente. En Zovatto, Daniel, y Soriano Cienfuegos, Carlos. *Memorias de la cátedra José Luis de la Peza*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Eusamio Mazagatos, Ester y Sánchez Rubio, Ana (2016). *La prueba ilícita en la doctrina de la Corte Suprema de Estados Unidos*. México: Tirant lo Blanch.
- Gama Leyva, Leopoldo (2019). *Las presunciones en el derecho. Entre la perplejidad y la fascinación de los juristas*. México: Tirant lo Blanch.
- Giner Alegría, César Augusto (2008). «Prueba prohibida y prueba ilícita», *Anales de Derecho*, no. 26.
- Ibarra Palafox Francisco (2009). «Contra la impunidad: consideraciones sobre la prueba ilícita a partir del caso Lydia Cacho en la Suprema Corte de Justicia de la Nación», *Cuestiones Constitucionales*, no. 21, julio-diciembre.
- Luján Túpez, Manuel (2006). Teoría de la argumentación. En Castillo Alva, José Luis, et al.. *Razonamiento judicial. Interpretación, argumentación y motivación de las resoluciones judiciales*. Lima: ARA Editores.
- Pouchain Ribeiro, Pedro Melo (2020). *La regla de la exclusión de la prueba ilícita. Un estudio comparado desde su origen en EE.UU.* São Paulo: Tirant lo Blanch.

Documentos judiciales

Amparo en revisión 1621/2010. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
 Amparo en revisión 338/2012. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
 Investigación constitucional 2/2006. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Murray v. United States. Oyez. Recuperado el 14 de septiembre de 2021 de <https://www.oyez.org/cases/1987/86-995>

Nix v. Williams. Oyez. Recuperado el 14 de septiembre de 2021 de <https://www.oyez.org/cases/1983/82-1651>

PES-23/2021. Denunciante: María Eugenia Campos Galván. Denunciado: Liliana Rojero Luévano y Gustavo Enrique Madero Muñoz. Recuperado de <https://www.techihuahua.org.mx/expediente-pes-23-2021/>

SUP-JRC-244/2010. Actores: Coalición «Para Cambiar Veracruz» y Partido Acción Nacional. Tercero interesado: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Recuperado de https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0244-2010.pdf

SUP-RAP-135/2010. Actor: Coalición «Alianza Puebla Avanza». Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00135-2010>

SUP-JRC-79/2011. Actoras: Coaliciones «Guerrero nos Une» y «Tiempos Mejores para Guerrero». Autoridad Responsable: Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JRC/SUP-JRC-00079-2011.htm>

SUP-JDC-299/2021. Actora: María Eugenia Campos Galván. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua. Recuperado de http://contenido.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0299-2021.pdf

SUP-JRC-106/2021. Actores: Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Terceros interesados:

Evelyn Cecilia Salgado Pineda y Morena. Recuperado de https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0106-2021.pdf

Wong Sun v. United States. Oyez. Recuperado el 14 de septiembre de 2021 de <https://www.oyez.org/cases/1962/36>

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN: MEMORIAS DEL PROCESO ELECTORAL 2020-2021

Claudia Patricia de la Garza Ramos¹

🐦 @Clau_delagarza

El 22 de octubre de 2019, el Senado de la República me nombró Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, de tal manera que integré el pleno con dos Magistraturas encabezadas por varones; mi designación se consolidó como un paso más para la integración paritaria de los órganos jurisdiccionales que ordenó la ley en materia de paridad recientemente reformada. Al asumir el cargo me comprometí a ejercer la función con estricto apego a la Constitución y a sus leyes, a salvaguardar los derechos de la ciudadanía y a juzgar con perspectiva de género.

El 1 de octubre de 2020, con el apoyo de mis pares, fui designada Presidenta del Tribunal, justo en las vísperas del proceso electoral ordinario que se celebraría en el estado, lo cual representaba un horizonte lleno de retos para todas las autoridades electorales, pues se desarrollaría frente a la problemática de salud mundial que prevalece a causa del COVID-19.

Los retos estaban de cara, pareciendo anticipar que sería un proceso complicado; sin embargo, con la experiencia adquirida en los 20 años previos de ejercicio profesional en materia electoral, así como con el apoyo del extraordinario equipo que conforma la Secretaría General y mi ponencia, cumplimos con las responsabilidades institucionales de la Presidencia e instructoría.

No se debe dejar de mencionar que desde marzo de 2020, el país comenzó a implementar diversas estrategias sanitarias para mitigar la propagación del COVID-19, lo cual impactó el funcionamiento de todas las instituciones, obligándonos a innovar en nuestras dinámicas de trabajo, utilizando las herramientas tecnológicas a nuestro alcance.

1 Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León.

El Tribunal no fue la excepción; se tomaron las precauciones y medidas para ejecutar sus funciones de manera segura para el personal y la ciudadanía, evitando ponerlos en riesgo de contagio y con ello seguir con la labor jurisdiccional-electoral, que de ninguna manera podía suspenderse o dilatarse. En este sentido, la contingencia sanitaria no fue impedimento para que el 7 de octubre de 2020 nos declaráramos listos para echar a andar el andamiaje jurisdiccional, con el objetivo de garantizar el control de constitucionalidad y legalidad del actuar de las autoridades político-electorales de nuestra competencia.

Una de las medidas de salud implementadas fue limitar al máximo la concentración de personas en la sede del organismo jurisdiccional, por lo que el 24 de diciembre de 2020, el pleno emitió el Acuerdo General Plenario 10/2020, a través del cual se aprobó que las sesiones públicas que por disposición legal deben desahogarse de manera presencial en el Salón del Pleno, ahora y de manera extraordinaria se debían realizar mediante la herramienta digital «Videoconferencias Telmex», transmitidas tanto en la página oficial como en el canal de YouTube del propio Tribunal, para garantizar la máxima publicidad de las actuaciones jurisdiccionales.

Asimismo, el 10 de mayo de 2021, se aprobó el Acuerdo General 1/2021, a través del cual se reactivó la herramienta digital «Tribunal Virtual» y, adicionalmente, se implementaron las «notificaciones electrónicas» de los acuerdos y resoluciones emanados del Tribunal, al considerarse soluciones útiles para continuar brindando a la ciudadanía y partidos políticos un servicio de justicia completo, pronto y expedito sin que la emergencia sanitaria fuera un impedimento para ello.

Posteriormente, el 17 de junio del mismo año, el pleno —en mayoría— aprobó en Sesión Extraordinaria que sería la vía de juicio de inconstitucionalidad (de estricto derecho) la idónea para reencauzar aquellos medios de impugnación que fueran interpuestos durante el proceso electoral, y que fueran denominados en diferente vía por personas candidatas postuladas a cargo de elección popular o para la integración de las listas de representación plurinominal en contra de las resoluciones que se indica en el artículo 286, fracción II, inciso B de la Ley Electoral, como aquellas que se deriven de la jornada, cómputo y resultado de la

elección respectiva para controvertir la consecuente legalidad de los actos administrativos electorales en aras de acceder al cargo.

Opuesto al criterio de la mayoría, me manifesté en contra de tal determinación, ya que, desde mi perspectiva, el juicio para la protección de los derechos político-electorales es la vía procedente para controvertir determinaciones que, desde su óptica del o la promovente —entre diversas cuestiones—, aleguen violaciones a sus derechos de votar y ser votados, en cualquiera de sus vertientes.

En ese sentido, sostuve que para efecto de que fuera procedente el reencauzamiento, era necesario que en los casos concretos se actualizara una causal de improcedencia respecto a la vía que pudiese elegir expresamente las partes, puesto que la propuesta de mis compañeros, desde mi punto de vista implicaría una afectación procesal, al impedir que a través del juicio ciudadano operara en beneficio de éste, la suplencia en la deficiente expresión de la queja.

Por otra parte, durante el proceso electoral se gestionó el uso de la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación por parte de las Magistraturas —así como de las y los servidores públicos del Tribunal que por sus funciones deban signar documentos o actuaciones dentro del trámite de los medios de impugnación de su competencia—, por considerarse una herramienta útil y compatible con los fines del «Tribunal Virtual» y el Sistema de Notificaciones Electrónicas, y con la finalidad de facilitar y agilizar el trámite de los procedimientos y medios de impugnación; herramienta que será maximizada, a la par de la posibilidad de acceder al juicio en línea, el cual tiene proyección de implementarse en 2023.

Con relación a la recepción y trámite de los medios de impugnación derivados de los resultados de la jornada electoral, el 13 de junio de 2021 se recibió la primera demanda de juicio de inconformidad promovida contra los resultados de las elecciones. A partir de ese momento, por un espacio de cinco días continuaron recibiendo medios de impugnación, siendo los días 16 a 18 durante los cuales se recibió el mayor volumen de demandas.

A partir de la recepción de las demandas, se instruyó a la Secretaría General de Acuerdos a llevar a cabo un estudio preliminar de las

mismas para determinar aquellas respecto de las cuales se actualizara alguna causal de improcedencia. Como resultado de dicho estudio, se identificaron aproximadamente 60 demandas, de las cuales se actualizaba una causal de improcedencia, por lo que, a la postre, el pleno del Tribunal emitió los acuerdos que decretaron dentro del plazo legal su desechamiento o sobreseimiento, según procediera.

Ello permitió que las Magistraturas y sus ponencias enfocaran sus esfuerzos en dar trámite y resolver aquellos juicios que resultaban viables de pronunciar una resolución de fondo antes que la logística para los efectos de la acumulación de procedimientos y celebración de las audiencias de ley se minimizara a una por expediente con motivo de la acumulación oportuna de los mismos, lo que permitió desahogar en mejores condiciones la sustanciación de los medios de impugnación. En particular debe destacarse el criterio adoptado, en el sentido de que los medios de impugnación locales deben ser interpuestos directamente ante el Tribunal y no ante la Comisión Estatal Electoral Nuevo León (CEE) o las Comisiones Municipales, ya que ello no interrumpe el plazo para su presentación.

Esta determinación eventualmente originó una contradicción de criterios entre los sustentados por la Sala Regional Monterrey y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual fue resuelta y se integró la jurisprudencia 11/2021, de rubro «Medios de impugnación. El escrito de demanda debe presentarse ante la autoridad competente para resolverlo (Legislación Electoral para el Estado de Nuevo León)».

Otro aspecto que marcó el proceso electivo 2020-2021 fueron las reformas –tanto constitucional como legal– en materia de paridad y de violencia política contra la mujer en razón de género, lo cual configuró un nuevo diseño institucional para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres. Bajo estas nuevas reglas que serían implementadas por primera vez en un proceso electoral, las quejas denunciadas ante la autoridad administrativa –como procedimientos especiales sancionadores y los medios de impugnación competencia del Tribunal– serían resueltas de manera inédita, pues nunca antes

en la legislación —tanto federal como local— se había reconocido un marco normativo para proteger a las mujeres en el tema de la violencia política ejercida en su contra en razón de su género. La reforma implicó que el personal jurídico del Tribunal integrara a su formación el estudio de las nuevas disposiciones y se sensibilizara aun más ante esta problemática social para que en las sentencias se cumpliera el mandato legal recién reformado.

Uno de los primeros instrumentos que se implementaron para cubrir la ausencia de reforma legal en el estado de Nuevo León y sustanciar los procedimientos relacionados con violencia política en contra de la mujer en razón de género, fue el Acuerdo General Plenario 5/2020, mediante el cual se emitieron las reglas para tramitar, y en su caso, otorgar medidas de protección a las presuntas víctimas. A través de estas reglas se instituyó la ruta para establecer la comunicación interna con las Magistraturas respecto a la recepción de asuntos relacionados con la infracción señalada, el turno y los términos para, en su caso, adoptar medidas protectoras (de oficio o a petición de parte), la forma en que notificarían, así como los plazos y términos para su actuar en cada etapa procesal. El Tribunal recibió los procedimientos y medios de impugnación con la dualidad de vías que estableció la reforma, la cual permitió que un mismo hecho fuera conocido por la vía administrativa a través de una queja y también mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadana o el ciudadano ante el Tribunal.

Esta situación se materializó, en Nuevo León el 14 de octubre de 2020, en los expedientes JDC-68/2020 y PES-29/2020, cuando una ciudadana interpuso simultáneamente denuncia de hechos ante la CEE y demanda ciudadana ante el Tribunal Electoral, ambas por los mismos hechos. Primero se resolvió el juicio para la ciudadanía, y en él se determinó que del caudal probatorio no se acreditaba alguna conducta constitutiva de violencia política en contra de la mujer denunciante.

Por otra parte, aun cuando la Dirección Jurídica de la CEE integró el procedimiento especial sancionador con elementos probatorios adicionales como consecuencia de la facultad investigadora de la auto-

ridad administrativa, cuando finalmente fue remitido al Tribunal para su resolución —y después de una larga cadena impugnativa— el pleno en mayoría consideró que tampoco existían los elementos probatorios necesarios que acreditaran el dicho de la denunciante.

En este caso, uno de los escenarios que enfrentan las presuntas víctimas ante el derecho de acceso a la justicia electoral por la dualidad de vías, es que eventualmente pueden surgir sentencias contradictorias al margen del caudal probatorio que integre cada procedimiento. Pues si bien el juicio de la ciudadanía es garantista, la autoridad debe pronunciarse con un mínimo de elementos probatorios que soporte el dicho de la denunciante, a diferencia del procedimiento especial sancionador donde la autoridad administrativa, ante su facultad investigadora, juega una función esencial para que, con la debida integración, la autoridad jurisdiccional cuente con los elementos de prueba necesarios para justificar las infracciones.

La aplicación de la reforma ha representado un reto para los juzgadores y las autoridades administrativas, ya que los criterios y las metodologías para su estudio se van construyendo día a día con las complejidades que representa cada caso. Así, con la finalidad de hacer un debido análisis de las conductas que fueron denunciadas como violencia política en contra de las mujeres en razón de género, a título personal diseñé una metodología que he utilizado en los procedimientos en los que por turno han correspondido a mi ponencia. Dicha metodología, desde mi punto de vista, permite definir con mayor claridad si los hechos objeto de la denuncia actualizan los supuestos que establecen la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Nuevo León y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

El método consiste en analizar, como primer elemento, si las acciones u omisiones —incluida la tolerancia— tienen por objeto o resultado anular o menoscabar los derechos político-electorales de una mujer, o quien se identifique como tal. Si la conducta supera el examen del primer elemento, debe analizarse como segundo elemento, si las acciones u omisiones encuadran en alguno de los supuestos enumerados en los

artículos 20 Ter de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 442 Bis de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y el artículo 6, fracción VI, párrafo cuarto de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Nuevo León.

Finalmente, si las acciones u omisiones no encuadran en las conductas establecidas en la normativa aplicable, se procede a analizar en una tercera etapa los elementos de género; es decir, si una vez acreditados los hechos, se justifica que: I) estos fueron dirigidos a una mujer o persona que se reconozca como tal por el solo hecho de serlo; II) les afecta desproporcionadamente; o bien, III) tengan un impacto diferenciado en ella.

En el apartado estadístico, durante el proceso electoral el Tribunal recibió 27 procedimientos relacionados con violencia política contra la mujer en razón de género: un juicio de la ciudadanía, 23 procedimientos especiales sancionadores, un juicio de inconformidad y dos juicios electorales. Respecto a los procedimientos sancionadores, se declaró la inexistencia de violencia política en 14 de ellos, el sobreseimiento en uno y la existencia en seis. La circunstancia recurrente en la mayoría de los asuntos fue el uso de redes sociales como medios para cometer esta infracción.

Un criterio relevante en los asuntos de violencia política contra las mujeres fue el que se suscitó al resolver el expediente PES-91/2021, en el cual el Tribunal declaró la existencia de este tipo de violencia por parte de funcionarios municipales de Montemorelos a causa de hechos realizados en 2019. Inconformes con la determinación, las y los denunciados presentaron impugnación ante la Sala Regional Monterrey, la cual revocó la sentencia del Tribunal y determinó que, en los casos relacionados con violencia política, los hechos deben ser analizados y sancionados conforme al marco normativo vigente en la época en los que ocurrieron, sin que deba tomarse en cuenta las disposiciones normativas posteriores; es decir, la reforma legal de 2020. En acatamiento a lo dispuesto por la Sala Regional Monterrey, mediante acuerdo plenario aprobado el pasado 30 de agosto de 2021, el Tribunal ordenó remitir el expediente a la Dirección Jurídica de la CEE, puesto que bajo

ese contexto se actualizaba la incompetencia del Tribunal para conocer y resolver el asunto, toda vez que el procedimiento ordinario resultaba ser la vía legal que le correspondía para su sustanciación y resolución.

En los procedimientos especiales sancionadores donde se ha declarado la existencia de violencia política, el Tribunal ha impuesto sanciones pecuniarias, medidas de reparación integral consistentes en: retirar o, en su caso, mantener las publicaciones mediante las cuales se cometió la violencia aludida; emitir una disculpa pública; dar la orden al denunciado de abstenerse de llevar a cabo actos que repercutan directa o indirectamente los derechos político-electorales de las denunciantes; la orden para que el infractor curse talleres o pláticas de sensibilización y capacitación, tendentes a promover la igualdad entre mujeres y hombres, así como del combate a la violencia de género; y dar la orden de inscribir al denunciado en el Registro Nacional de Personas Sancionadas.

En cuanto a la ejecución de las sentencias que determinaron la existencia de violencia política, se actualizaron tres asuntos en los cuales el Tribunal determinó que la parte denunciada no dio cumplimiento a cabalidad a algún aspecto del fallo: los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves PES-30/2021, PES-309/2021 y PES-357/2021. Ello ante el informe rendido por la CEE al Tribunal del presunto incumplimiento a uno o más aspecto de las sentencias. Dicha situación presentó una nueva problemática en la aplicación de las disposiciones recientemente reformadas, puesto que no solo era necesario aplicar la Ley mediante la emisión de una sentencia, sino cerciorarse que el fallo fuera debidamente cumplido.

En algunos de los casos, los denunciados argumentaron que el incumplimiento se debió a la falta de conocimiento de las nuevas tecnologías; en otros, se apreció resistencia a la aceptación de la responsabilidad. Para particularizar los casos, en el expediente PES-30/2021 el denunciado no acudió al curso ordenado. En el PES-309/2021, el denunciado sí acudió al curso y publicó la disculpa. Sin embargo, el mensaje que la acompañó, a consideración del Tribunal no cumplió con las características de una disculpa pública, pues, entre otras cosas,

no contenía el reconocimiento de los hechos que motivaron la medida de reparación integral. Por otra parte, en el expediente PES-357/2021 el Tribunal tuvo por incumplida la sentencia al considerar que el infractor, aun cuando acreditó el curso y publicó la disculpa, no comprobó que hubiera retirado la publicación objeto de la denuncia de todos los sitios mediante los cuales fue difundida.

Actualmente, los expedientes en comento se encuentran en proceso de cumplimiento por los denunciados, bajo la vigilancia del Tribunal y la CEE. Como medida para asegurar el cumplimiento de las sentencias de violencia política y prevenir en lo futuro conductas de dicha índole, el Tribunal hizo uso de medidas de apremio, tales como la imposición de multas de hasta \$44,810.00 pesos y el apercibimiento de arresto.

Las experiencias que expongo en este documento dan testimonio de los aprendizajes que trajo consigo el proceso electoral reciente. Segura estoy de que muchos retos vendrán en los próximos años, y que el Tribunal Electoral cuenta con el personal y las herramientas necesarias para afrontarlos y cumplir a cabalidad con su función.

LA JURISDICCIÓN ELECTORAL LOCAL EN EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021 DE NUEVO LEÓN

*Bruno Refugio Carrillo Medina*¹

🐦 @BrunoCarrillo

Los antecedentes de las reformas legislativas en materia electoral establecen como una constante a la desconfianza respecto de las instituciones encargadas de las funciones propias de los comicios. Ante contextos con poca competitividad se observan avances realmente importantes hasta las reformas electorales procesadas en el año 1996, principalmente en la llamada ciudadanización de la función electoral.

Ahora bien, el actual modelo nacional de elecciones en nuestro país, parte de una gran cantidad de reformas modificatorias previas que han despertado siempre el interés de los actores políticos y de la sociedad en general. Dichas reglas han pretendido el establecimiento de la institucionalidad electoral a fin de generar condiciones razonables para que el régimen político funcione adecuadamente.

De acuerdo con la anterior línea metodológica, las reformas de 2014 implican una modificación al modelo de autoridad administrativa electoral, ya que el Instituto Federal Electoral se transforma en el Instituto Nacional Electoral y con ello se establece una rectoría en los procesos locales electorales derivado de su relación frente a los Órganos Públicos Locales Electorales (OPLÉ).

En ese sentido, el papel que juegan los tribunales electorales en las entidades federativas se sitúa en una posición de gran relevancia en la trayectoria de cada etapa del proceso electoral, ya que la primera instancia siempre tiene un aspecto generador de certeza y eficiencia en las actividades que desarrollan los diferentes actores y entes políticos.

1 Profesor de derecho electoral de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León y Titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Electoral del Estado.

Por esa razón, es importante su fortalecimiento institucional mediante el diseño legal que le otorga el marco legal general y local respectivo.

En un Estado democrático, el sistema de justicia garantiza que cualquier persona en el ejercicio de su condición ciudadana, al margen de cualquier categoría que ostente, tenga un derecho a un proceso justo en una disputa jurídica. La igualdad del ciudadano ante la ley parte del principio individualista de que todo hombre tiene derecho a ser tratado de manera equitativa por el aparato jurídico del Estado. En ese sentido, retomaremos más adelante para la observación de actividades destacadas del Tribunal Electoral del Estado en el cumplimiento de la garantía de la impartición de justicia como derecho ciudadano.

Así, el pasado proceso electoral representó la tercera ocasión que el Tribunal Electoral del Estado actúa bajo el marco constitucional y general del año 2014 y de las reformas electorales consecuentes. El modelo nacional de elecciones ha enmarcado desafíos para el derecho procesal electoral estadual, en el cual los tribunales electorales locales normalmente han sido los primeros intérpretes de dicha normatividad, lo que no es ninguna novedad en el ordenamiento jurídico mexicano.

De acuerdo con González Oropeza (2006, pp. 395-409), contrario a lo que actualmente se podría pensar, el control constitucional tuvo en nuestro país una vocación fundamentalmente estatal reflejada en el contenido de ciertas legislaciones estatales en el siglo XIX. Desde el antecedente más conocido en el proyecto de la Constitución Local de Yucatán en 1840, el cual contenía un medio control de la constitucionalidad que tuviera como objetivo el amparar a las personas a quienes se les hubieran lesionado sus derechos constitucionales, ya se observaba la vocación en las entidades federativas por dotar de garantías judiciales a las normas constitucionales. Destaca la etapa de José María Iglesias como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que los órganos jurisdiccionales habían tenido la posibilidad de tomar decisiones trascendentales para la vida política del país.

En el ámbito de la materia común, no hace mucho tiempo podemos traer a colación la tesis Control difuso de la constitucionalidad de normas generales. No lo autoriza el artículo 133 de la Constitución (Tesis P./J. 74/99). La misma tesis refleja la actividad de las jurisdicciones lo-

cales por realizar control constitucional, teniendo como consecuencia el límite a dicha actividad funcional de los estados, por mandato de nuestro máximo órgano jurisdiccional en el país.

En este orden de ideas, ya en el ámbito específico de la materia electoral, la contradicción de tesis 2/2002-PL y las tesis de jurisprudencia P./J. 23/2002, P./J. 24/2002, P./J. 25/2002 y P./J. 26/2002 limitaron al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y consecuentemente a la jurisdicción local electoral la actividad de garante del principio de constitucionalidad. Sin embargo, esto no fue obstáculo para que, posteriormente, la Sala Superior, en su criterio Derecho a ser votado. No debe vulnerarse por ocupar un cargo de elección popular (Legislación de Baja California) (Jurisprudencia 2/2010), estableció un importante antecedente para lograr revisar constituciones y leyes locales a la luz de tratados internacionales, lo cual indudablemente genera un parámetro de regularidad afín al del control de constitucionalidad, y permite ensanchar la actuación de los tribunales locales en lo referido.

En un contexto más reciente, la justicia electoral en los Estados y la interpretación de la Constitución Federal y los tratados internacionales no puede entenderse al margen del federalismo judicial y el principio de tutela judicial efectiva. El criterio Federalismo judicial. Se garantiza a través del reencauzamiento de asuntos a la autoridad local competente aun cuando no esté prevista una vía o medio de impugnación específico para impugnar el acto reclamado (Jurisprudencia 15/2014) permitió a su vez otorgar competencia originaria a la justicia electoral local en aquellos casos en los que la norma estatal estableciera un medio de impugnación idóneo para los quejosos.

De este modo, el modelo actual jurisdiccional en los estados refleja la construcción de un entramado legal y jurisprudencial suficiente para la actuación de la justicia electoral local y con ello lograr una imparción de justicia más completa.

No obstante, los desafíos no desaparecen para el juzgador por el solo hecho de la atribución referida en el modelo que se sigue en el derecho procesal electoral mexicano. La condición que se presenta de manera consistente en la legislación sustantiva de la materia electoral

constituye una situación que obliga al juzgador a realizar su actividad funcional de una manera que se le exija un mayor despliegue de actividad interpretativa, ya que el legislador nacional, y en algunos casos el local, dejó ámbitos de vaguedad e incluso de lagunas u omisiones legislativas que los justiciables suelen ser expresadas por las partes en sus demandas.

Obviamente esto no es ajeno al resto de las materias, sin embargo, la dinámica de la aplicación de las normas en la materia electoral implica un contexto aún más complejo de atender.

Sobre este tipo de circunstancias legislativas, Atienza (2016, p. 29) refiere que no se trata de un defecto por parte del legislador, sino que más bien no ha juzgado conveniente establecer reglas muy específicas, puesto que pueden surgir en el futuro muchas circunstancias relevantes e imposibles de predecir, por lo que se podría pensar que el legislador consideró que mejor ponderen los tribunales a la vista de las circunstancias del caso, en lugar de ellos definir la norma en abstracto.

Al no legislar, se le otorga al Juez electoral la facultad de decisión para solventar las consecuencias del quehacer parlamentario. Refiere Farrell (2021, p. 21) sobre la función legislativa llevado a revisión ante un órgano jurisdiccional por las razones referidas, que

En esta situación gobierna el juez, pero advertimos un rasgo importante de esto: cuando la vaguedad es inevitable, el juez gobierna le guste o no al legislador, mientras que cuando la vaguedad (o la omisión) es opcional, el juez gobierna por decisión del legislador: el legislador piensa que es mejor que el juez decida respecto del proceder de los conductores (Farrell, 2021, p. 21).

La textura abierta de un número considerable de disposiciones jurídicas en la materia electoral implica la necesidad de una constante revisión de caso por caso de las resoluciones emitidas con anterioridad, a fin de considerar los elementos relevantes del caso que pudiera ser suficientes como para establecer argumentos que conlleven pronunciamientos, los cuales se distingan de los precedentes anterior y pueden ser contruidos por mejores razonamientos.

Lo anterior solamente es el punto de partida para nuestra reflexión sobre el proceso electoral que recién terminó, por lo que a continuación haremos un recuento de algunos aspectos destacados desde la función jurisdiccional estatal.

La función electoral contiene un fuerte componente contencioso, dado el contexto de la disputa legítima por el poder. La situación resultó ser más compleja ante la circunstancia inédita de las medidas sanitarias tomadas por la pandemia originada por el SARS-COV-2 y la enfermedad que causa. En ese sentido, de acuerdo con el Informe Anual de Labores 2020-2021 el Tribunal Electoral de Nuevo León (TEENL, 2021, p. 2) tomó los acuerdos generales 1, 2, 3, 4, 6 y 8, los cuales tenían como objetivo aspectos materiales para la limitación de concentración de personas.

Se destacan medidas también derivadas de la emergencia sanitaria, la celebración de sesiones públicas mediante videollamada (Acuerdo General Plenario 10/2020), así como el establecimiento de notificaciones electrónicas y la reactivación del Tribunal Virtual (Acuerdo Plenario 1/2021).

Las circunstancias de restricciones generales que se presentaron en el país y en Nuevo León para el desarrollo de las diferentes actividades del proceso electoral, el número de expedientes de actividad que reportó el Tribunal Electoral Estatal del periodo de 1 de octubre de 2020 al 30 de septiembre de 2021 incrementaron sustancialmente la actividad jurisdiccional respecto los anteriores dos procesos electorales (TEENL, 2021, p. 3).

No resulta casual el que se incrementen sustancialmente el número de juicios si tomamos en cuenta que la interpretación de los órganos electorales también se modifica por nuevas integraciones de los plenos de los órganos jurisdiccionales revisores de los tribunales locales, por lo que los justiciables esperan la posibilidad de que se presenten interpretaciones distintas de los nuevos juzgadores que puedan ser benéficas a sus expectativas y pretensiones mediante nuevos consensos de los plenos. Evidentemente esto va aparejado también de las modificaciones sustanciales o no que se presenten en las legislaciones aplicables a los casos de los procesos electorales.

Así, pensamos que el modelo seguido por la justicia constitucional electoral ha sido enmarcado dentro del primer modelo, pero con una trayectoria que va del garantismo (Orozco Henríquez, 2006) al principialismo (De la Mata Pizaña, 2021). Esto quiere decir que la Sala Superior del TEPJF, mediante las teorías jurídicas contemporáneas, inició un camino de argumentación jurídica que gradualmente robusteció nuestro constitucionalismo mediante herramientas como la argumentación conforme y posteriormente al seguir un modelo de principios constitucionales que directamente orientan la lectura del ordenamiento jurídico, incluso ante la ausencia de normas concretas que regularan alguna disposición constitucional.

En esta línea de ideas, respecto a la interpretación jurídica, Dworkin recomienda a los jueces dos cosas: que sean sinceros y que sean realistas. Que sean sinceros respecto al papel que los conceptos filosóficos que vayan a movilizar en sus fallos y observen adecuadamente el papel que tienen, tanto en el diseño general como en los detalles de la estructura jurídica; además refiere que deben ser realistas sobre el duro trabajo que afrontarán para cumplir la promesa que esos conceptos filosóficos puedan contener (Dworkin, 2015, pp. 340-341).

Veremos ahora algunos casos que resultaron tener relevancia en el pasado proceso electoral local y que fueron de conocimiento inicial del Tribunal Electoral y que son reflejo del contexto de complejidad argumentativa e interpretativa que señalamos.

Uno de los aspectos que también pueden enmarcarse en este contexto como algo importante fue la toma del Acuerdo General Plenario 5/2020 respecto a reglas para el trámite de medidas de protección para casos de violencia política en razón de género.

En ese contexto se presentó el medio de impugnación RA-003/2020, del cual derivó en una impugnación en el expediente SUP-JRC-14/2020 y que ordenó a la Comisión Estatal Electoral dictar los Lineamientos sobre paridad de género en el registro de candidaturas, de forma previa al inicio del próximo proceso electoral ordinario local. Esto mismo ya había sido ordenado desde el proceso electoral pasado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-REC-1680/2018 y SUP-REC-1691/2018 acumulado

que tuvo juicio de origen el J1-151/2018 y acumulados. Todo lo anterior tiene que ver con el hecho de que el Congreso Local no ha legislado en torno a las referidas temáticas y que supera ya el plazo de los noventa días, en términos del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la omisión (total) para realizar reformas a la Constitución Local y sus respectivas leyes secundarias, en virtud de lo mandado en los artículos tercero y cuarto transitorios de las reformas constitucionales en materia de igualdad y paridad de género vigentes a partir del 6 de junio de 2019, fundamentalmente las del texto expreso del artículo 41, base I, de la Constitución Federal, persiste la omisión legislativa aun al momento de la elaboración del presente artículo.

Con este asunto se estableció la línea de pensamiento judicial respecto a la posición que se tendría respecto a la paridad de género con el fin de fortalecer la igualdad política entre hombres y mujeres, a través de las acciones administrativas y judiciales necesarias para llevar al artículo 41 de la Constitución Federal a su fortaleza vinculatoria en los hechos.

Estos aspectos también se vieron reflejados por ejemplo en los casos que atendió el Tribunal Local (2021, p. 9) sobre violencia política de género, al existir 24 medios de impugnación sobre dicha temática y 20 procedimientos especiales sancionadores. Los justiciables con ello reflejan también la relevancia otorgada a los parámetros de igualdad que deben ser seguidos y del repudio que debe hacerse a conductas nocivas para la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

Otro tema que se consideró relevante en el Tribunal Electoral fue el resuelto en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, identificado con la clave JDC-33/2019, promovido por un ciudadano en contra del Congreso del Estado de Nuevo León, en el cual se declararon parcialmente fundados los agravios hechos valer por el demandante, y se ordenó a la autoridad demandada a que atendiera la obligación de legislar que se desprende tanto de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, así como en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,

con el fin de asegurar la participación de personas con discapacidad en materia electoral, sin que ello se pudiera traducir necesariamente en la imposición de cuotas reservadas para las personas con discapacidad.

En ese sentido, el establecer el mandato de legislar en la materia grupos vulnerables represento una constante que continuaría dándose a lo largo del proceso electoral. Por ejemplo, en el JDC-066/2020, se determinó revocar, en lo combatido, un acuerdo del OPLE relativo a la implementación de la acción afirmativa consistente en la postulación obligatoria de personas indígenas, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal, ya que no se cumplió con la debida motivación, respecto del porqué la acción afirmativa solo se implementaba en tres municipios y no en el resto del estado, por lo que se ordenó dictar un nuevo acuerdo en el que cumpla con la carga de legalidad referida por quien promovió el juicio.

Otro caso fue analizado en el expediente, JDC-033/2021 y acumulados JDC-034/2021, JDC-035/2021, JDC-036/2021, JDC-037/2021, JDC-038/2021, JDC-039/2021 y JDC-040/2021. Fue promovido por diversos ciudadanos y ciudadanas integrantes de la comunidad LGTTTIQ+, quienes controvirtieron el acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, el cual dio respuesta a las consultas relativas a la implementación de acciones afirmativas en favor de la citada comunidad para participar en condiciones de igualdad en el proceso electoral.

El Tribunal determinó fundados los agravios toda vez que se actualizó la omisión de implementar las acciones afirmativas en favor de la población LGTTTIQ+, por lo que revocó el acuerdo impugnado y ordenó la instrumentación de la acción afirmativa en la que se vincule a los partidos políticos y coaliciones para que incluyan en sus postulaciones a una fórmula integrada por miembros de la citada comunidad en las planillas para la renovación de Ayuntamientos como en las candidaturas a Diputaciones Locales. También se ordenó al Congreso de la entidad legislar lo necesario para establecer y regular en la ley electoral, el acceso efectivo de las personas de la comunidad LGTTTIQ+ al ejercicio del poder público.

Finalmente, aun en el contexto en el que nos encontramos, las acciones afirmativas por su propia naturaleza son temporales y se

debe aspirar a que gradualmente dejen de ser el recurso jurídico más usual para proteger a la mujer ante el mejoramiento esperado del entramado jurídico vigente, así como a requerirse de forma contante para más grupos desventajados. Los argumentos, de manera gradual, deberán irse readaptando hasta, porque no, lograr desaparecer las desventajas estructurales aún presentes. A final de cuentas, de eso se trata la consolidación de un modelo de democracia constitucional, ese es su objetivo.

Por otro lado, un asunto que también resultó ser interesante y que constituye un precedente relevante para el contexto legislativo local sobre cuestiones de nacionalidad, fue el analizado en el expediente JDC-080/2020, en el cual se declaró fundado uno de los agravios respecto a que la porción de la norma combatida es contraria al esquema constitucional federal, toda vez que la restricción contenida en el artículo 47, fracción «I» de la Constitución local, «por nacimiento», adolece de un requisito formal de validez, puesto que no fue dictada por la autoridad facultada en la materia de nacionalidad, en su vertiente del derecho de ser votado para integrar la legislatura local y, en consecuencia, se ordenó al OPLE realizar el análisis de la solicitud de registro de una persona sin la distinción de la cual se decretó la inaplicación.

Además de los criterios anteriores que resultan importantes para los derechos fundamentales de los ciudadanos de Nuevo León, se analizaron otros temas que definen la posición interpretativa del Tribunal Local sobre temas legales.

En el expediente JDC-69/2020, se determinó la inaplicación al caso concreto los artículos 6, 7, fracciones I y VII, 10, 11, fracción I; 16, fracción V, 17, fracción I, y la porción normativa del artículo 18 que establece «según resulten autorizables»; todos artículos del Reglamento de Anuncios del Municipio de General Zuazua, Nuevo León, así como los artículos 29, fracción XX y 31, fracción VII del Reglamento de Policía y Buen Gobierno del citado municipio. El pleno del Tribunal Local consideró que dichas disposiciones reglamentarias fueron emitidas por autoridades no facultadas para ello y violentan los derechos político-electorales de los actores, concretamente la libertad de expresión, por lo que se vinculó a las autoridades demandadas y sus dependencias

para que se abstengan de imponer sanciones a los actores relacionadas con la colocación, pinta o difusión de propaganda electoral en bardas de propiedad privada, así como a cesar cualquier acto de molestia en contra de los actores al realizar tales actos de propaganda política. Igualmente, en la sentencia se dejó sin efectos la multa impuesta por las autoridades demandadas a uno de los actores, y se ordenó la restitución de la cantidad pagada por el particular por dicho concepto.

Por otro lado, en el expediente JDC-053/2021 y acumulados JDC-055/2021, JDC-056/2021 y JDC-058/2021, se resolvió un juicio en contra del Acuerdo relativo al monto de financiamiento público para gastos de campaña que les corresponde a las candidaturas independientes que contendieron a los cargos de Gobernatura, Diputaciones y Ayuntamientos en el proceso electoral 2020-2021 y del dictamen relativo.

Los magistrados que integran el Pleno de este Tribunal confirmaron en lo combatido el acuerdo motivo de impugnación. Siguieron el criterio sostenido por la Sala Superior de que la fragmentación en tres partes iguales del total de financiamiento público que debe distribuirse entre los candidatos independientes tiene como finalidad garantizar la participación equitativa de esa candidatura frente a los partidos políticos. De tal manera que, si bien resulta válido que se les asignen recursos públicos para el desarrollo de sus campañas, al equipararlos a un partido político de nuevo registro, también lo es que esos recursos guarden proporción con la campaña política que realizan en cada elección.

Se consideró que el mandato expresamente establecido en el artículo 225 de la ley electoral de la entidad fue correctamente interpretado y aplicado, sin que de los argumentos de la parte actora se pueda concluir la obligación de la autoridad administrativa electoral ni de este colegiado, que la porción de recursos destinados a las candidaturas independientes para el cargo de Gobernador de la entidad deban necesariamente ser direccionadas o asignadas a las diversas relativas a las Diputaciones y Ayuntamientos.

Finalmente, la tesis de jurisprudencia por contradicción 11/2021 Medios de impugnación. El escrito de demanda debe presentarse ante la autoridad competente para resolverlo (legislación electoral para el estado de Nuevo León), surgida de juicios del Tribunal Local y los

fallos de la Sala Regional Monterrey que los revisó la Sala Superior, consideró que a partir de una interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 289, 290, 291, 299, 301 317 y 322 de la ley local se pueden establecer que el legislador local estableció como intencionalidad de las citadas normas que las demandas (juicios o recursos), en el caso de la legislación electoral para el Nuevo León, deban presentarse ante el órgano competente para resolver, según se trata de recursos administrativos o jurisdiccionales, pues se establece claramente quien es la autoridad competente y, por ende, quien debe tramitarlos, lo que implica que la norma no deja lugar a especulaciones, ya que su presentación es evidente que debe ser ante quien conocerá del recurso respectivo.

Los anteriores criterios pueden ser observados como destacados durante el transcurso del proceso electoral pasado, lo cual no implica la presencia de diversos juicios y argumentos que también tuvieron importancia. La gran carga de asuntos presentados para combatir los resultados de las diferentes elecciones logró cumplir con su propósito institucional de dar cauce a los reclamos que tienen la pretensión de ser legítimos para buscar la modificación a anulación de las elecciones.

Sin embargo, se vuelve a presentar el mandato de realizar una elección extraordinaria para uno de los Ayuntamientos del estado y que fue objeto de revisión y confirmación por parte de la autoridad jurisdiccional federal, y se confirmó lo resuelto en la primera instancia.

A los órganos que conocen el asunto en primera instancia, como ya se ha referido, se les otorga la responsabilidad de ver por primera ocasión el marco regulatorio electoral, por lo que su actuación puede ser objeto de modificación, revocación o confirmación. Lo anterior les otorga una carga institucional muy importante a los tribunales locales. Una vez más se presentaron impugnaciones para una elección de Gobernador, las cuales adecuadamente fueron procesadas y resueltas por esta instancia local y con ello garantizar el cumplimiento fundamental de los principios rectores de la función electoral, al dotar a los votantes la seguridad de que la manifestación de su voluntad política a través del voto, se respetó dentro de los máximos grados de legalidad.

Los anteriores ejemplos ayudan a situar a la justicia constitucional desde esta perspectiva, como responsable de tallar, mediante reflexiones y argumentaciones vertidas en sus resoluciones, los contenidos y contornos de la norma fundamental, y se establece consecuentemente en un juez constitucional un modelo jurisdiccional de control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad. En el modelo de justicia constitucional contemporáneo, los principios establecidos en las normas constitucionales sirven como optimizadores de la interpretación de las normas legales que vaya a realizarse por parte de la jurisdicción electoral, lo cual como se ha dejado de manifiesto se articuló de manera fundamental en las resoluciones que fueron referidas.

Por esa razón, la relevancia que implica la generación de una doctrina del derecho procesal y sustantivo electoral debe desarrollarse para alcanzar su función de tutelar los mecanismos de participación del ciudadano en los procesos comiciales. Al mismo tiempo, los elementos necesarios para la construcción de una legitimidad jurídica y política, tanto de la elección como del sistema electoral utilizado, contribuyen también en el establecimiento de un diseño legislativo apropiado.

Podemos concluir de lo observado que el Tribunal Electoral del Estado logró consolidar su función dentro del modelo nacional de elecciones en el contexto que le corresponde desarrollar.

Referencias

- Acuerdo General Plenario 5/2020 del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, mediante el cual se aprueban las reglas para tramitar medidas de protección en asuntos de violencia política en contra de las mujeres en razón de género, derivado de los diversos medios de impugnación. México, 29 de mayo de 2020. Recuperado de https://www.tee-nl.org.mx/transparencia_sipot/acuerdos/ACUERDOGRALPLENARIONo.5_290520.pdf
- Acuerdo General Plenario 10/2020 del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, mediante el cual se aprueba la celebración de sesiones públicas de resolución de forma remota, a través de videoconferencias. México, 24 de diciembre de 2020. Recuperado de http://www.tee-nl.org.mx/transparencia_sipot/acuerdos/ACUERDOGRALPLENARIO_10-2020.pdf
- Acuerdo General Plenario 1/2021 del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, mediante el cual se aprueba la implementación de notificaciones electrónicas de los acuerdos y resoluciones de los medios de impugnación de su competencia, el uso y funcionamiento del tribunal virtual, así como los lineamientos respectivos. México, 10 de mayo de 2021. Recuperado de https://www.tee-nl.org.mx/transparencia_sipot/acuerdos/ACUERDOGRALPLENARIO1-2021-Notificaciones.pdf
- Atienza, Manuel y García Amado, Juan A. (2016). *Un debate sobre ponderación*. Madrid: Trotta.
- Contradicción de tesis 2/2002-PL de Suprema Corte de Justicia, Pleno, 23 de mayo de 2002.
- Dworkin, Ronald (2015). *Derechos, libertades y jueces*. México: Tirant lo Blanch.
- González Oropeza, Manuel (coord.) (2009). *La justicia electoral en México*. 20 años. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México: TEPJF.
- Farrell, Martin D. (2021). ¿Quién quiere que gobierne? El papel de la vaguedad en el lenguaje del derecho. Ponencia presentada en la

cátedra «Ernesto Garzón Valdez», Ciudad de México, 22 de marzo de 2021.

De la Mata Pizaña, Felipe y Bustillo Marín, Roselia (2021). *Justicia electoral principialista*. México: Tirant lo Blanch.

JDC-33/2019. Actor: Luis Ixtoc Hinojosa Gándara. Autoridad demandada: Congreso del Estado de Nuevo León. Recuperado de http://www.tee-nl.org.mx/transparencia_sipot/sentencias/JDC-033-2019.pdf

JDC-066/2020. Impugnante: Galileo Hernández Reyes. Autoridad demandada: Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Recuperado de http://www.tee-nl.org.mx/transparencia_sipot/sentencias/JDC-069-2020_061120.pdf

JDC-69/2020. Actores: Eliminado: Dato personal confidencial. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia. Responsable: Presidente Municipal de General Zuazua Nuevo León y otros. Recuperado de http://www.tee-nl.org.mx/transparencia_sipot/sentencias/JDC-069-2020_061120.pdf

JDC-080/2020. Promovente: Rosamaría Vélez Estrada. Autoridad demandada: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Recuperado de http://www.tee-nl.org.mx/transparencia_sipot/sentencias/JDC-080-2020.pdf

JDC-033/2021 y acumulados JDC-034/2021, JDC-035/2021, JDC-036/2021, JDC-037/2021, JDC-038/2021, JDC-039/2021 y JDC-040/2021. Parte actora: Juan Salvador Ramón de la Hos, Jennifer Aguayo Rivas, Mario Alberto Rodríguez Platas, José Luis Dueñas Lua, Jessica Elodia Martínez Martínez, Sandra Alejandrina Uscaña Guerrero, Roberto Alviso Marques y Omar Eduardo Solís Sigala. Autoridad responsable: Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Recuperado de http://www.tee-nl.org.mx/transparencia_sipot/sentencias/JDC-033-2019.pdf

JDC-053/2021 y acumulados JDC-055/2021, JDC-056/2021 y JDC-058/2021. Parte actora: Daniel Darío Pérez Cavazos, Roberto Alviso Marqués, Kristian Andrés Macías Fernández y Mariana Villaso Téllez Girón. Autoridad responsable: Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Recuperado de <http://>

- www.tee-nl.org.mx/transparencia_sipot/sentencias/JDC-053-2021%20Y%20ACUMULADOS.pdf
- J1-151/2018 y acumulados. Actores: Ma. Ortencia Dimas Aguilar y otros. Autoridad responsable: Comisión Municipal Electoral de Pesquería, Nuevo León. Recuperado de <https://www.tee-nl.org.mx/sentencias.php?frSentencia=1853>
- Jurisprudencia 2/2010. Derecho a ser votado. No debe vulnerarse por ocupar un cargo de elección popular (Legislación de Baja California).
- Jurisprudencia 15/2014. Federalismo judicial. Se garantiza a través del reencauzamiento de asuntos a la autoridad local competente aun cuando no esté prevista una vía o medio de impugnación específico para impugnar el acto reclamado.
- Jurisprudencia 11/2021. Medios de impugnación. El escrito de demanda debe presentarse ante la autoridad competente para resolverlo (legislación electoral para el estado de Nuevo León).
- Orozco Henríquez, José de Jesús (2006). *Justicia electoral y garantismo jurídico*. México: Editorial Porrúa.
- RA-003/2020. Se acuerda: único: se sobresee el Recurso de Apelación, incoado por Movimiento Ciudadano en contra del Congreso del Estado de Nuevo León, en razón de no haber omisión legislativa, sino una manifestación clara por parte de la autoridad demandada, de culminar los trámites del proceso legislativo correspondiente y, por ende, ha quedado sin efecto la omisión reclamada, al estar en vías de creación la norma y no haber una fecha límite establecida que se hubiere ignorado por el Congreso Local. Recuperado de <https://www.tee-nl.org.mx/sentencias.php?frSentencia=2254&frDocumento=28140>
- SUP-JRC-14/2020. Actor: Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Recuperado de https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JRC/14/SUP_2020_JRC_14-917746.pdf
- SUP-REC-1680/2018 y SUP-REC-1691/2018 acumulados. Recurrentes: Partido Ecologista de México y Aldo Alejandro Elizondo Giacomán. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal con sede en Monterrey. Recuperado de http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1680-2018.pdf

Tesis P./J. 74/99 de Suprema Corte de Justicia, Pleno, 1 de agosto de 1999. Control difuso de la constitucionalidad de normas generales. No lo autoriza el artículo 133 de la Constitución.

Tesis P./J. 23/2002 de Suprema Corte de Justicia, Pleno, 1 de febrero de 2002. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Carece de competencia para pronunciarse sobre inconstitucionalidad de leyes.

Tesis P./J. 24/2002 de Suprema Corte de Justicia, Pleno, 1 de febrero de 2010. Contradicción de tesis. No existe válidamente entre un criterio sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se trata de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes electorales.

Tesis P./J. 25/2002 de Suprema Corte de Justicia, Pleno, 1 de febrero de 2010. Leyes electorales. La única vía para impugnarlas es la acción de inconstitucionalidad.

Tesis P./J. 26/2002 de Suprema Corte de Justicia, Pleno, 1 de febrero de 2010. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Si resuelve respecto de la inconstitucionalidad de una norma electoral o se aparta de un criterio jurisprudencial sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la interpretación de un precepto constitucional, infringe, en el primer caso, el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, y en el segundo, el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

TEENL (2021). Informe Anual de Labores 2020-2021.

DEMOCRACIA EN PUNTO DE INFLEXIÓN
Reflexiones del proceso electoral 2020-2021

COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

Este libro se imprimió y encuadernó en papel bond de 90 gramos para sus interiores y couché de 300 gramos para la portada, en los talleres de Impresos Portales Publicidad S. A. de C. V., durante el mes de abril de 2022. La tirada constó de 500 ejemplares.

En su formación se utilizó la fuente Leitura Light en 10 puntos para el cuerpo del texto.

CUIDADO DE LA EDICIÓN

Cuahtémoc Iglesias Ontiveros
Director de Capacitación Electoral

Mateo de Jesús Flores Flores
Jefe del Departamento Editorial

Alan Márquez Rodríguez
Analista Editorial

César Eduardo Alejandro Uribe
Corrector

Elena L. Herrera Martínez
Diseñadora Editorial

Bruno Julio Santillán Rodríguez
Asistente de corrección

Si bien el proceso electoral 2020-2021 pasará a la historia por celebrarse durante la pandemia de COVID-19, este presentó avances en términos de paridad de género e inclusión de grupos vulnerables y trajo desafíos para los órganos electorales, pero sobre todo dejó importantes reflexiones, como las recopiladas en este libro. Democracia en punto de inflexión es un balance de las elecciones y, al mismo tiempo, de la actuación de las autoridades encargadas de organizarlas y validarlas.

ISBN: 978-607-7895-67-1



COMISIÓN
ESTATAL
ELECTORAL
NUEVO LEÓN



5 de Mayo 975 Ote.,
Centro, Monterrey, N. L., México
81 1233 1515 y 800 CEENLMX (233 6569)

www.ceenl.mx

    /ceenlmx

