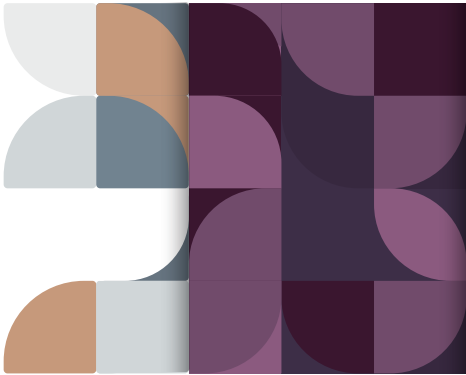




La Ciudad de México y su esquema electoral

Tribunal Electoral de la Ciudad de México

Martha Leticia Mercado Ramírez
Coordinadora

La Ciudad de México **y su esquema electoral**

Martha Leticia Mercado Ramírez
Coordinadora

Ciudad de México, 2018

La Ciudad de México y su esquema electoral

DR. © 2018 Tribunal Electoral de la Ciudad de México

Magdalena 21, Col. Del Valle

Benito Juárez, C.P. 03100

Ciudad de México

Tel. 5340 4600

www.tecdmx.org.mx

Primera Edición. Diciembre 2018

ISBN: 978-607-7594-20-8

Impreso en México

Publicación de Distribución Gratuita

El contenido y las opiniones expresadas en este libro son responsabilidad exclusiva de las y los autores.

Asesoría académica

Barbara Anna Stepien

Asistente: Elizabeth Méndez Mota

Cuidado de la Edición:

Coordinación de Difusión y Publicación

Coordinadora: Verónica Alejo Alamilla

Subdirectora: Carmen Estela Alcántara Lozano

Diseño de portada y formación editorial: José Gabriel Guzmán Flores

Directorio

Gustavo Anzaldo Hernández

Magistrado Presidente

Martha Alejandra Chávez Camarena

Magistrada Electoral

Armando Hernández Cruz

Magistrado Electoral

Martha Leticia Mercado Ramírez

Magistrada Electoral

Juan Carlos Sánchez León

Magistrado Electoral

Moisés Vergara Trejo

Secretario General

César Vladimir Juárez Aldana

Secretario Administrativo

Agar Leslie Serrano Álvarez

Encargada de Despacho de la Contraloría Interna

Luis Sánchez Baltazar

Encargado de Despacho de la Dirección General Jurídica

María Dolores Corona López

Secretaria Técnica de la Comisión de Controversias Laborales
y Administrativas

Anabell Arellano Mendoza

Directora del Instituto de Formación y Capacitación

Francisco Marcos Zorrilla Mateos

Director de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores

Arístides Rodrigo Guerrero García

Director de la Unidad de Estadística y Jurisprudencia

Otilio Esteban Hernández Pérez

Director de la Unidad de Servicios Informáticos

Adriana Hernández Vega

Coordinadora de Vinculación y Relaciones Internacionales

Miriam Rodríguez Armenta

Coordinadora de Transparencia y Datos Personales

Sabina Reyna Fregoso Reyes

Coordinadora de Archivo

Iris González Vázquez

Coordinadora de Derechos Humanos y Género

Orlando Anaya González

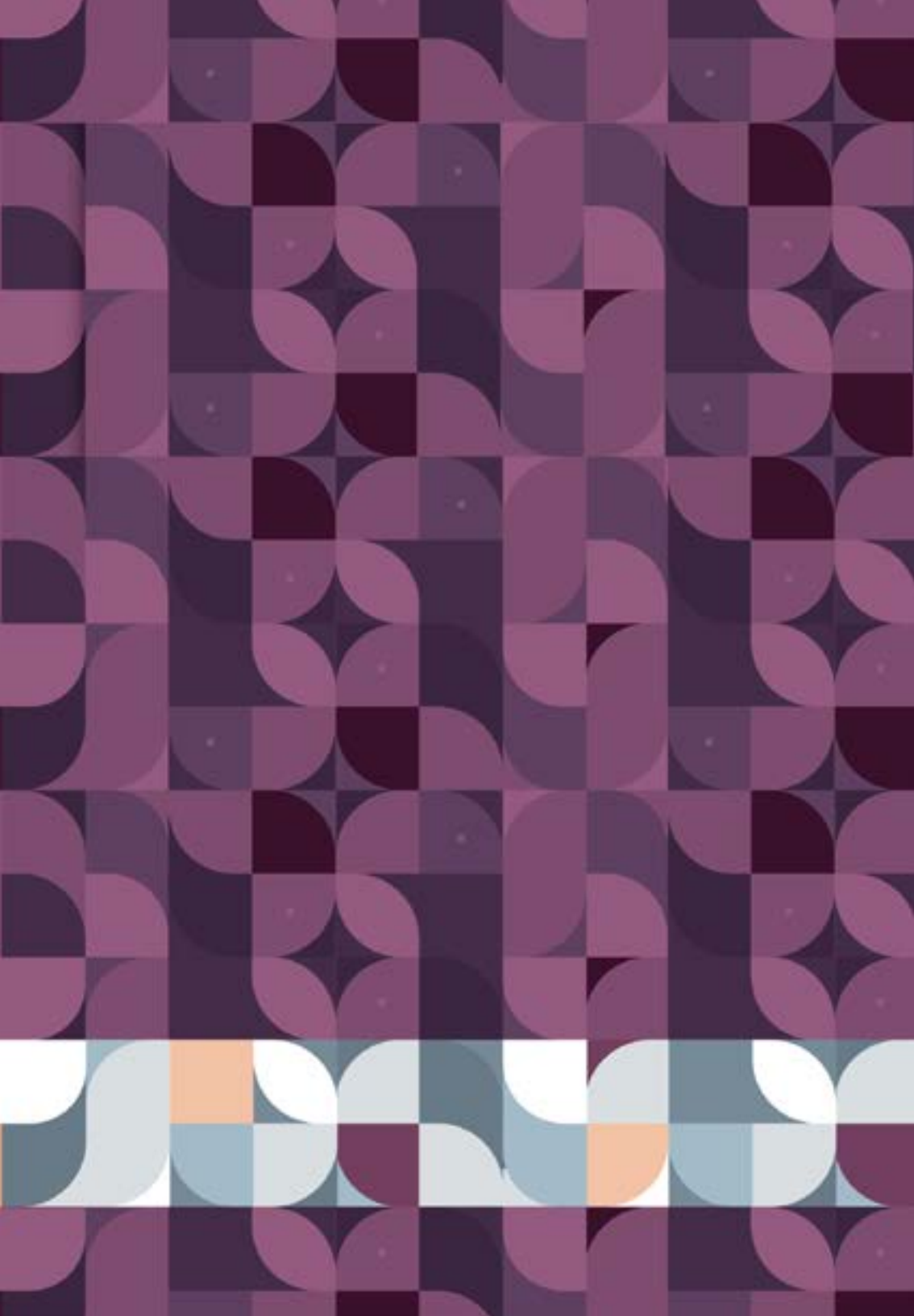
Coordinador de Comunicación Social y Relaciones Públicas

Verónica Alejo Alamilla

Coordinadora de Difusión y Publicación

Contenido

Introducción. Martha Leticia Mercado Ramírez	7
1. El federalismo electoral en México: Balance de la reforma constitucional de 2014 desde la perspectiva del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Myriam Alarcón Reyes	13
2. El voto de los mexicanos en el extranjero y la figura del diputado migrante en la Ciudad de México. Yuri Beltrán Miranda	35
3. La paridad en asuntos del Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Martha Alejandra Chávez Camarena	57
4. Las candidaturas independientes en la Ciudad de México: Pasado, presente y futuro. Carolina del Ángel Cruz	85
5. El uso del parámetro constitucional de los derechos humanos en las sentencias del Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Armando Hernández Cruz	109
6. La propaganda político-electoral: Regulación y retos en la Ciudad de México. Mauricio Huesca Rodríguez	127
7. La democracia participativa en la Ciudad de México: El Instituto Electoral Local y el Tribunal Electoral de la Ciudad de México como garantes de los procesos participativos. Bernardo Valle Monroy	151
8. La normativa y acuerdos del Instituto Electoral de la Ciudad de México: Su importancia en la garantía de los derechos fundamentales. Mario Velázquez Miranda	175
9. Las redes sociales en el esquema de comunicación política. Gabriela Williams Salazar	199



Introducción

El reciente Proceso Electoral Ordinario (2017-2018), junto con la reforma constitucional de la Ciudad de México (y en consecuencia la introducción de la Constitución Política de la Ciudad de México en 2017), generó una miriada de temáticas jurídicas y cuestiones relevantes por analizar.

La nueva Constitución Política fue producto de los trabajos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, establecida por el *“Decreto de reforma política de la Ciudad de México”*. La Constitución fue aprobada el treinta y uno de enero de dos mil diecisiete, promulgada cinco días después, y entró en vigor el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho (excepto algunas materias, como por ejemplo, la electoral la cual ha estado en vigor desde el seis de febrero de dos mil diecisiete).

La Constitución convirtió a la Ciudad de México en una entidad federativa autónoma con una nueva división administrativa (que fue uno de los cambios que muchos de nosotros, ciudadanos y ciudadanas de esta Capital, pudimos presenciar). Las dieciséis delegaciones se transformaron en demarcaciones territoriales gobernadas por alcaldías, compuestas por las jefas y los jefes delegacionales anteriormente (y, ahora, por las alcaldesas y los alcaldes). Además, la Constitución introdujo reglas muy importantes para el proceso electoral y la política, como la paridad de género, que es una herramienta que permite lograr la igualdad de género en el estado democrático de derecho.

Además de lo anterior, la inspiración para empezar los trabajos sobre el libro **“La Ciudad de México y su esquema electoral”**, que tengo el honor de coordinar, fueron también los encuentros con muchas personas durante varios eventos, incluyendo a miembros de la academia y de la política, con quienes tuve ocasión de conversar y escuché, muy a menudo, opiniones sobre la falta de un libro relacionado con dicha temática. Por eso, cuando empecé los trabajos sobre esta obra, muchas personas me comentaron que sería una publicación muy importante, de hecho, necesaria. Por ello, el propósito de la obra es presentar algunos de los vastos y complejos aspectos jurídicos rela-

cionados con el proceso electoral y el derecho electoral en la Ciudad de México.

Este texto es especialmente importante, tomando en consideración que el tema del derecho electoral a nivel de la Ciudad de México no ha sido analizado con mucha profundidad en la doctrina. Así, a pesar de que la doctrina ha analizado diversos aspectos relacionados con el derecho electoral federal, el derecho electoral de las entidades federativas no ha sido objeto de un análisis extenso o ha sido objeto de estudio únicamente en su control jurisdiccional federal.

Por ello, me da un enorme gusto coordinar esta obra en donde se lleva a cabo un análisis y debate académico sobre el estado del esquema electoral de la Ciudad de México a cargo de las y los autores especializados en la materia: las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, así como las Consejeras y los Consejeros del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Su conocimiento profundo y experto sobre la temática y los desafíos del derecho electoral permitirán al lector obtener un panorama amplio en la materia.

Como la reforma constitucional de 2014 creó un importante conjunto de cambios y desafíos en materia electoral, el libro abre con el estudio de la Consejera Myriam Alarcón Reyes, con su artículo sobre el Federalismo Electoral en México, quien presenta el balance de la reforma constitucional de 2014 desde la perspectiva del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

El Consejero Electoral Yuri Beltrán analiza el tema del voto de los mexicanos en el extranjero y la figura del diputado migrante en la Ciudad de México. Como en el reciente proceso electoral se recibieron 98,470 votos de mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero (lo que fue 2.5 veces mayor que durante la elección del año 2012), es un tema de gran importancia.

Uno de los temas pertinentes en nuestro país es la igualdad de género. Por eso, desde hace algunos años se ha trabajado mucho para lograrla a través de varios mecanismos legales, por ejemplo, la paridad de género, que se ha incluido en diversas normas jurídicas, como la propia Carta Magna, en la Ley Electoral y recientemente en la nueva Constitución Política de la Ciudad de México (2017). Por eso, la Magistrada Martha Alejandra Chávez Camarena hace un análisis sobre la paridad de género en asuntos del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

La Consejera Carolina del Ángel Cruz analizó el tema de las Candidaturas Independientes en la Ciudad de México. Estas importantes figuras de participación política se han consolidado de forma reciente y presentan importantes desafíos y retos futuros que son expuestos por la autora, a la luz de la normativa y la práctica.

El Magistrado Armando Hernández Cruz analiza el uso del parámetro constitucional de los derechos humanos en las sentencias del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, así como la aplicación de los derechos humanos durante los procedimientos ante los Tribunales federales y locales, lo que es crucial para el desarrollo del estado democrático de derecho.

Por otro lado, a pesar de que este hecho es a menudo ignorado, el modelo de comunicación política mexicano es uno de los más complejos del mundo, con una coexistencia de reglas, tribunales y niveles de competencia que vuelven su operatividad compleja. De tal suerte, la influencia de dichos medios de comunicación es crucial en las elecciones. Por eso, el Consejero Electoral Mauricio Huesca Rodríguez detalla la regulación y retos de la propaganda político-electoral en la Ciudad de México.

Para presentar al lector un panorama de la democracia participativa en la Ciudad de México, el Consejero Bernardo Valle Monroy explora la posición del Instituto

Electoral local y el Tribunal Electoral de la Ciudad de México como garantes de los procesos participativos.

Como el tema de los derechos fundamentales es de gran importancia tanto para México como para la Ciudad, el Consejero Presidente Mario Velázquez Miranda estudia la normativa y acuerdos del Instituto Electoral de la Ciudad de México, especialmente bajo la luz de su importancia en la garantía de los derechos fundamentales.

A pesar de que a menudo lo olvidamos, el desarrollo de las nuevas tecnologías afecta todos los aspectos de la vida, incluyendo el proceso electoral. Por eso resultaba inevitable que surgieran múltiples problemáticas jurídicas relacionadas con el uso de datos privados, su seguridad y la libertad de expresión en Internet y las redes sociales. Bajo esta luz, la Consejera Electoral Gabriela Williams Salazar cierra la colección de artículos y se enfoca en los problemas con el análisis de los problemas contemporáneos de la libertad de expresión y su aplicación en Internet y las redes sociales en el contexto de la política y el proceso electoral.

Finalmente quisiera agradecer a las autoras y los autores por su contribución a este libro y al Tribunal Electoral de la Ciudad de México por el apoyo para este proyecto editorial. Espero que la presente publicación constituya una referencia importante para los estudios sobre derecho electoral y la jurisprudencia en la Ciudad de México, situándose como una publicación actualizada muy importante en la materia.

Martha Leticia Mercado Ramírez
Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México

1. El federalismo electoral en México: Balance de la reforma constitucional de 2014 desde la perspectiva del Instituto Electoral de la Ciudad de México

Myriam Alarcón Reyes¹

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

I. Introducción

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN

II. ANTECEDENTES

III. REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL 2014

IV. ATRIBUCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES

V. BALANCE DE LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL EN EL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

VI. FACULTAD DE ASUNCIÓN PARCIAL: CONTEOS RÁPIDOS

VII. CONCLUSIONES

VIII. BIBLIOGRAFÍA

El sistema electoral en México ha experimentado una constante evolución desde su creación, en sincronía con la coyuntura política del país. Este se ha ido diseñando con las diferentes reformas al momento que concluían los mismos procesos electorales, es decir, las elecciones en México obligaban a modificar nuestra Ley de la materia a través de los errores o aciertos que experimentábamos antes, durante y después de la jornada electoral.

Analizar los procesos electorales a la luz del federalismo en México, es partir de la base que el federalismo proviene del concepto federal, el cual tiene que ver con una división y distribución territorial del poder. Su origen surge en Estados Unidos con el principal objetivo de conciliar intereses de las 13 colonias originales, motivo por el cual una circunscripción transmitía a una entidad de corresponsabilidad (confederación) la capacidad de decidir respecto de asuntos determinados a una entidad política superior (estado), pero las decisiones locales eran tomadas por cada entidad menor o local².

Partiendo desde lo básico, la federación se refiere a una alianza o unión bajo esta premisa, un estado federal se crea a través de la unión de entidades, sin ninguna vinculación entre ellas y la conjunción de tres etapas sucesivas: 1) la independencia previa de los estados que

2. AA. VV., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Comentada y Concordada, 20ª edición, México, Porrúa, 2010, Tomo II (artículos 30-49), pags. 195 y 196.

se unen; 2) la alianza que concertan entre sí; y 3) la creación de una nueva entidad distinta y coexistente derivada de dicha alianza³.

Ahora bien, en la creación del sistema electoral mexicano se les otorgó a las entidades federativas la facultad de establecer, desde su Constitución Local, a los institutos electorales estatales. Estas autoridades electorales se instituyeron como órganos autónomos constitucionales con personalidad y patrimonio propios. Además, gozaban de plena autonomía técnica y de gestión, motivo por el cual tenían la responsabilidad de la administración, operación y validación de la elección popular de los niveles de gobierno de cada entidad.

Con la reforma de 2014 se produjo una alteración a la naturaleza

jurídica original de un sistema electoral federalizado. Con la creación de un sistema nacional donde no existe una autonomía plena en la operación de los órganos electorales estatales, se instauró un sistema mixto bajo una forma central y federalista conviviendo en un mismo tiempo. En las siguientes líneas se explicará la evolución de este sistema electoral federal, su reforma y las experiencias que nos ha dejado, a cuatro años de su implementación, con un proceso electoral intermedio y una elección presidencial.

II. Antecedentes

El 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución Federal) que en su artículo 40 estableció “...voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta

México experimentó once reformas electorales entre 1977 y 2014. Ocho fueron de amplio alcance e implicaron cambios constitucionales y legales: 1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014

3. Burgoa, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, México, Porrúa, 1998, pág. 168.

Durante la década de los noventa, a nivel local los estados reformaron sus constituciones con el propósito de homologar la creación de institutos electorales locales autónomos que fueran los responsables de la organización de los comicios de cada entidad federativa. En el caso de la Ciudad de México, entonces Distrito Federal, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) se crea el 15 de enero de 1999.

*ley fundamental*⁴. En el texto original de la Constitución Federal se mantienen las disposiciones electorales asentadas en la Constitución de 1857, es decir, la realización de las elecciones tanto locales como federales estaban a cargo de los ayuntamientos y se llevaban a cabo conforme lo señalaban las leyes en la materia, según correspondiera. En ese tenor, durante el periodo

de 1917-1918, el entonces Presidente de la República Venustiano Carranza promulgó dos leyes en materia electoral, la Ley Electoral (1917) y la Ley para la Elección de Poderes Federales (1918).

Es a partir de 1946, con la promulgación de una nueva Ley Electoral, que la organización de las elecciones se centralizó en la entonces Comisión Federal de Vigilancia Electoral, misma que era presidida por el Secretario de Gobernación. Posteriormente, en 1951, se promulgó la Ley Electoral Federal, la cual se mantendría en el mismo sentido que su antecesora.

México experimentó once reformas electorales entre 1977 y 2014. Ocho fueron de amplio alcance e implicaron cambios constitucionales y legales: 1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014⁵, mientras que tres cambiaron aspectos puntuales y requirieron solo modificaciones legales: la de 2002, para establecer cuotas de género en candidaturas legislativas; la de 2003, que aumentó los requisitos para formar partidos políticos, y la

4. Edición elaborada por la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, con base en la edición impresa del Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917. (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf).

5. García Bartolo, Moisés, "Las reformas electorales a nivel federal en México", *El Cotidiano*, México, marzo-abril 2011, consultado en <http://www.redalyc.org/pdf/325/32518423009.pdf> (última consulta: 12-octubre-2018). Solís Acero, Felipe, *Reforma político-electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.

de 2005, para regular el voto de los mexicanos en el extranjero⁶.

Durante el sexenio del presidente José López Portillo (1977) se llevó a cabo una reforma política en la que se planteaba “un gobierno de mayorías con el concurso de las minorías”, destacando, entre otros temas, la regulación de los partidos políticos; la representación política en la Cámara de Diputados Federal, los Congresos estatales y los ayuntamientos; calificación de elecciones; atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral, y el referéndum e iniciativa popular en el entonces Distrito Federal. Asimismo, en diciembre de ese mismo año se publicó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE)⁷.

En 1986, durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado se realizaron reformas en materia política, dos de las cuales son consideradas como las más relevantes, una de ellas se encontraba relacionada con el tiempo de los periodos de sesiones del Congreso de la Unión,

mientras que la segunda estuvo directamente vinculada con la integración de la Cámara de Diputados y la renovación del Senado.

Posteriormente, durante el año de 1987, se promulgó una reforma constitucional con la que se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Una de las reformas político-electorales más importantes que ha tenido México fue la publicada por el presidente Carlos Salinas de Gortari en 1990, con la cual nacen el Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Federal Electoral, así como un sistema de medios de impugnación y modificaciones relativas a la representación política; es así como se da origen a un órgano autónomo constitucional buscando separar del sistema de gobierno, al sistema original. De igual forma, en ese año y como resultado de la reforma, se promulga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Durante la década de los noventa, a nivel local los estados reformaron sus constituciones con el propósito de homologar la creación

6. Ugalde, Luis Carlos, “Introducción: El reformismo electoral mexicano, 1977-2014” en Ugalde, Luis Carlos y Hernández, Said (coords.), *Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva Local y Federal*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017, pág. 15.

7. De acuerdo con García Bartolo, con la LOPPE se relajó el control gubernamental sobre el ingreso de los partidos políticos a la escena electoral, y por tanto sobre su participación en el reparto de asientos en la Cámara de Diputados, al abrirse el registro condicionado a los resultados de las elecciones; al dejar la decisión en manos de la Comisión Federal Electoral y ya no en las de la Secretaría de Gobernación. Cfr. García Bartolo, Moisés, “Las reformas electorales a nivel federal en México”, *El Cotidiano*, núm. 166, marzo-abril de 2011, pág. 80.

de institutos electorales locales autónomos que fueran los responsables de la organización de los comicios de cada entidad federativa. En el caso de Ciudad de México, entonces Distrito Federal, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) se crea el 15 de enero de 1999.

Durante el periodo de 1993 a 1996 se promulgaron reformas en materia electoral, con las que se buscó un nuevo modelo de financiamiento a los partidos políticos. Es a partir de este momento que se privilegia la inversión pública sobre la privada en las campañas electorales; de igual forma, se establecen topes de gastos de campaña, así como tiempos para la publicidad gubernamental durante las mismas, con la finalidad de que las contiendas entre las candidaturas tuvieran mayor equidad. Otro de los avances que se da durante estos años fue la transformación de la autoridad jurisdiccional al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996), como una autoridad autónoma.

En el periodo de 2002 a 2005, cuando ya se presenciaban contiendas más competitivas y sin un sistema de partido meramente hegemónico, se modificó el COFIPE, mismo que permitió que la ciudadanía que vivía fuera del país pudiera ejercer su derecho de

votar, únicamente para la elección presidencial, y se establecía por primera vez el tema de cuotas de equidad de género.

Entre 2007 y 2008, después de una difícil elección presidencial, se publicaron reformas constitucionales, con la finalidad de mejorar los ánimos políticos y sociales que existían en el país. Entre los temas que se incluyeron estuvieron los partidos políticos; financiamiento, fiscalización, precampañas y campañas electorales, y medios de comunicación.

Finalmente, antes de culminar su sexenio, el Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) promulgó nuevas reformas políticas en materia de candidaturas independientes, iniciativa ciudadana e iniciativa preferente, y consulta popular. Así, las elecciones en México han funcionado como un mecanismo básico de legitimidad (Tapia Palacios, 2018).

III. Reforma político-electoral 2014

Una de las modificaciones a la Constitución que ha sido parteaguas en materia electoral, además de la construcción del sistema federalista, es la

Reforma político-electoral de 2014. Esta última se realizó como parte de los compromisos enunciados en lo que se llamó “Pacto por México”. El nuevo gobierno estableció un diálogo con las principales fuerzas políticas del país, con la finalidad de facilitar la aprobación de dicha reforma, por lo que el 2 de diciembre de 2012 se signó el documento entre el Presidente de la República y las entonces dirigencias nacionales de los otrora tres principales órganos políticos, el Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El objetivo principal que buscó la nueva legislación fue dar soluciones a problemas del contexto nacional, una creciente y evidente crisis de representación política, con niveles importantes de desconfianza institucional y, por otro lado, con evaluaciones negativas respecto de sus representantes populares⁸. En materia electoral fue motivo para modernizar nuestro sistema electoral a raíz de

incrementar la calidad con la que se organizan los comicios federales y locales, así como para garantizar los principios rectores que deben observar los procesos electorales en todo el territorio nacional: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, publicidad y objetividad.

Cabe mencionar que a lo largo de la historia mexicana ninguna reforma Política-Electoral ha tenido afanes rupturistas; por el contrario, estas se han realizado con el propósito de perfeccionar los procesos de las instituciones políticas y electorales, para adecuarlas a nuevas necesidades.

Por lo que la reforma se originó por una serie de acuerdos políticos, en virtud de la amplitud de los consensos que existían derivados del “Pacto por México”, los cuales generaron acuerdos políticos relevantes que impulsaron una serie de compromisos en materia de gobernabilidad y democracia⁹.

Dentro de los compromisos acordados en el “Pacto por México”, los relacionados con la materia electoral

8. Informe 2013, *Latinobarómetro*.

9. De acuerdo con Saúl López Noriega y Rodrigo Velázquez López Velarde, después de algunas reuniones informales, que permitieron entrever buena disposición de la oposición partidista para trabajar con el nuevo gobierno, Peña Nieto seleccionó a quienes serían sus principales emisarios en esta tarea. El propósito era claro: procurar e impulsar estos buenos ánimos para obtener el convenio más ambicioso posible. Así, este equipo, durante los meses de transición del gobierno federal, se acercó a los dos principales partidos políticos de oposición: el PAN -derecha moderada- y el PRD -izquierda moderada-. Al principio, las conversaciones fluyeron por separado con cada uno de los liderazgos de estas agrupaciones. Pronto las tres partes entendieron que había condiciones para consolidar un pacto de gran calado y, al contrario de otros acuerdos similares pero fallidos, el contexto era también propicio para obtener resultados puntuales. Cfr. López Noriega, Saúl y Velázquez, Rodrigo, *Pacto por México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, págs. 22-23.

y la Reforma del entonces Distrito Federal, fueron los siguientes:

5.3. Partidos Políticos y Elecciones

Los partidos políticos requieren de un marco jurídico que genere mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto. De igual forma, los procesos electorales tienen que ser más baratos y más transparentes. Para lograr estos objetivos, se impulsarán las siguientes acciones:

- Se aprobará una Ley General de Partidos para dar un marco jurídico estable y claro a la actuación de los mismos tanto en tiempos electorales como en tiempos no electorales. (Compromiso 89):

El 10 de febrero de 2014... los Institutos Electorales locales se convirtieron en Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE); surgiendo así una relación de corresponsabilidad, manteniendo su personalidad jurídica y patrimonio propios, rigiéndose por leyes generales en la materia y leyes electorales locales

- Se impulsará una Reforma Electoral que atienda los siguientes temas (Compromiso 90);
- Reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos;
- Disminución en el monto de los topes de campaña;
- Incorporación a las causales de nulidad de una elección lo siguiente: 1) el rebase de los topes de campaña; 2) la utilización de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral; y 3) la compra de cobertura informativa en cualquiera de sus modalidades periodísticas, con la correspondiente sanción al medio de que se trate;
- Revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios;
- Prohibir el uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral, tales como materiales plásticos, materiales textiles, despensas y materiales de construcción;
- Fortalecer la legislación para evitar el uso de esquemas

financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto;

- *Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales”.*

colegiados con representación plural, semejante a los ayuntamientos, acorde a la presencia de las fuerzas políticas en cada demarcación.

- *Se definirá un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la República¹⁰.*

5.4. Reforma del Distrito Federal

- *Impulsaremos la culminación del proceso de reforma del Distrito Federal. Para ello, se instalará una mesa nacional de negociación para acordar sus términos. La reforma comprenderá los siguientes temas: (Compromiso 91),*

- *Se definirá el nombre oficial de la Ciudad de México que es la capital de la República.*

- *Se dotará de una Constitución propia al Distrito Federal.*

- *Se revisarán las facultades del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del DF.*

- *En el orden de gobierno delegacional o equivalente se impulsará la elección de gobiernos*

Como resultado de lo anterior 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: se dio la transformación del IFE al Instituto Nacional Electoral (INE), como autoridad nacional en materia electoral, y los Institutos Electorales locales se convirtieron en Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE); surgiendo así una relación de corresponsabilidad, manteniendo su personalidad jurídica y patrimonio propios, rigiéndose por leyes generales en la materia y leyes electorales locales; asimismo, con atribuciones para decidir y ejecutar durante los procesos electorales, pero, de igual forma, se rigen por acuerdos y lineamientos que

10. Véase el denominado “Pacto por México”, firmado en 2012.

emita la autoridad nacional¹¹. Como parte de los argumentos del Legislativo Permanente era disminuir la injerencia de los gobernadores de los Estados en los procesos electorales locales, incluso se llegó a considerar la desaparición de los Institutos estatales.

Con esta Reforma, y de acuerdo con Rivera Velázquez (2017: 52), la propia Constitución establece la distribución de funciones entre el INE y los OPLE: al primero le corresponden, tanto para elecciones federales como locales, la capacitación electoral, la geografía electoral (incluidos el seccionamiento y la distritación), el padrón electoral y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de las y los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, lineamientos y formatos para documentación y materiales electorales; los lineamientos para observadoras y observadores electorales, resultados electorales preliminares, encuestas y conteos; la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos y candidatos. También es atribución constitucional del INE regular la organización y el funcionamiento del Servicio Profe-

sional Electoral Nacional, que incluye a los OPLE. Es importante señalar que algunas de esas atribuciones correspondían a los institutos electorales locales antes de la reforma¹².

IV. Atribuciones del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales Electorales

Bajo esta visión, que tenía como objetivo consolidar la democracia de nuestro país, el INE a partir de este momento fue el encargado de organizar las elecciones federales, es decir, la elección para la Presidencia de la República y de las Diputaciones y Senadurías que integran el Congreso de la Unión. En adición a las atribuciones mencionadas en líneas anteriores, la reforma constitucional otorgó al INE otras funciones de carácter nacional, tales como la facultad de asumir la realización de

11. Véase Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Artículo 104), disponible en <https://bit.ly/2SjxGsV> (última consulta 14/10/2018).

12. Rivera Velázquez, Jaime, "Del Federalismo al Centralismo Electoral: Desempeño de los Organismos Públicos Locales después de la Reforma Constitucional de 2014", en Ugalde, Luis Carlos y Hernández, Said (coords.), *Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva Local y Federal*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017, pág. 52.

actividades propias, de los OPLE, delegar atribuciones a los mismos y atraer sus competencias; además, organizar la elección de las dirigencias de los partidos políticos, garantizar que las candidaturas independientes tengan acceso a tiempos en radio y televisión, y organizar las consultas populares.

Asimismo, otra de las atribuciones con las que se fortaleció al INE fue la designación y remoción de las y los Consejeros Electorales de los OPLE, quitándole dicha atribución a los Congresos Locales y a la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo que representó otorgar mayor autonomía a los Institutos locales ante el poder político de cada uno de los Estados, pues la sospecha sobre que las y los Consejeros Electorales que designaban los Congresos Locales respondían más a intereses políticos que al interés de la ciudadanía, siempre estuvo presente.

Punto importante: la asignación de recursos financieros para llevar a cabo sus actividades ordinarias y de procesos electorales y de participación ciudadana, sigue dependiendo de los Congresos Locales, es decir,

la asignación del presupuesto por año fiscal depende de la aprobación, o no, de los órganos legislativos de cada entidad.

V. Balance de la Reforma político-electoral en el Instituto Electoral de la Ciudad de México

El modelo más ilustrativo para entender la Reforma Electoral del 2014, es el de la Casilla Única. Esta consiste en que la ciudadanía, durante las elecciones concurrentes, pueda ejercer su voto en el mismo lugar y en una sola mesa directiva¹³. Este modelo fue aprobado por el INE el 13 de agosto de 2014.

Derivado de la homologación de los calendarios de las elecciones locales para lograr su concurrencia con la celebración de las elecciones federales, se vio la necesidad de realizar todo el procedimiento de votación en un solo lugar, permitiendo con ello la optimización

13. De acuerdo con González Martínez, tradicionalmente en México operaba un sistema de casilla doble, en el cual las autoridades electorales federales y locales instalaban dos mesas de forma paralela, duplicando funciones, generando erogaciones financieras durante el mismo proceso y obligando a las y los votantes a realizar dos veces el procedimiento del sufragio. Así, González Martínez, Olga, "Casilla única en la Ciudad de México en la elección de 2015. Reflejo del Sistema Electoral Nacional", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 10, julio-diciembre de 2016, p. 57.

del uso de recursos financieros, materiales y humanos, a través de este sistema operativo centralizado a una sola autoridad que controlara los procedimientos electorales de ambos niveles de gobierno.

Con este modelo implementado para la elección concurrente del 2015, el INE integró nuevas atribuciones, tanto para los procesos federales como locales, entre otras, las relativas a la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de las y los funcionarios de las mesas directivas, actividades que realizaba cada Instituto Electoral, tanto federal como local, así como emitir las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de impresión de documentos y producción de materiales electorales.

Es importante mencionar que esta modalidad de casilla única no es una práctica inédita, toda vez que el otrora IFE convino, en diversos procesos comiciales, con diferentes organismos electorales, estrategias y mecanismos similares de apoyo y colaboración interinstitucionales en algunas elecciones coincidentes con la federal¹⁴.

Con las variantes derivadas de las distintas legislaciones federales y estatales, la implementación del

modelo de casilla única, previo a la Reforma del 2014, ha sido acordado mediante la suscripción de instrumentos legales de colaboración con algunos organismos electorales como son: Guanajuato (1996-1997, 1999-2000 y 2008-2009); Jalisco (2002-2003); Nuevo León y San Luis Potosí (1996-1997); Colima (a partir de las elecciones coincidentes en 1991, siendo 8 procesos electorales en donde se ha implementado dicho modelo).

El Proceso Electoral Local 2014-2015 fue el primero en realizarse con las reglas establecidas por la Reforma de 2014, por lo que hace al otrora Distrito Federal, el 18 de diciembre de ese año se firmó el Convenio General de Coordinación entre el entonces Instituto Electoral del Distrito Federal (ahora Instituto Electoral de la Ciudad de México), y el INE a través de su Junta Local Ejecutiva.

La expedición de la Reforma Político-Electoral permitió que tanto las instituciones como los procedimientos de los distintos niveles de gobierno funcionaran a través de la construcción de sinergias, mismas que se relacionaron, interactuaron y complementaron para la organización y desarrollo de los

14. Instituto Nacional Electoral, Modelo de Casilla Única para las elecciones concurrentes (marzo 2018), consultado en: <https://bit.ly/2ObruQs> (última consulta 08/10/2018).

comicios. El nuevo modelo exigió a las autoridades electorales locales y nacionales el replanteamiento de sus estructuras operativas vigentes y sus mecanismos logísticos, pero, sobre todo, la creación de canales de coordinación que permitieran un adecuado funcionamiento interinstitucional en un brevísimo periodo¹⁵.

A raíz de los trabajos coordinados posteriores a la jornada electoral, entre el entonces IEDF y la Junta Local Ejecutiva del INE, se acordó realizar una serie de análisis y evaluaciones sobre las actividades llevadas a cabo en el marco de la casilla única, con el propósito de encontrar las buenas prácticas y propuestas de mejora que permitieran mantener o, en su caso, mejorar los futuros procesos electorales.

Como resultado de ese análisis y evaluación sobre la implementación de la casilla única por primera vez en el Proceso Electoral 2014-2015, se desarrolló una metodología para que, a través de cuestionarios, las y los funcionarios electorales que operaron el proceso pudieran compartir las experiencias y hallazgos que sucedieron durante la organización de la elección. Derivado de estos cuestionarios se obtuvo la siguiente información: (Ver Tabla 1)

Dentro del análisis se observó un mayor número de propuestas de mejora en el tema de documentos y materiales electorales, donde destacaron mejorar el armado del material electoral, así como perfeccionar la capacitación de funcionarias y funcionarios de las mesas directivas de casillas. También se destacan oportunidades de mejora en el tema de casillas electorales, las cuales se encontraron en diversos aspectos relacionados con la instalación de estos órganos receptores de votación. De los trabajos en la materia, se propone mejorar la ubicación de casillas, así como el cumplimiento de los recorridos de localización de domicilios y la difusión de listados de casillas.

Entre los temas con mayor número de opiniones favorables y buenas prácticas que surgieron como resultado de este análisis, resalta la integración de mesas directivas de casilla, las cuales fueron responsabilidad del INE y se desarrollaron por conducto de las juntas y consejos distritales, con apoyo de supervisoras/es y capacitadoras/es electorales, siendo estos pieza fundamental en los trabajos de asistencia electoral.

Bajo estos resultados, es importante mencionar que el análisis realizado va en la misma sintonía

15. González Martínez, Olga, *Op. Cit.*, p. 57.

Tabla 1

	Buenas prácticas		Propuesta de mejora		
TEMA	NÚM.	%	NÚM	%	TOTAL
Casillas electorales	41	50.0	41	50.0	82
Equipamiento de casillas electorales	9	37.5	15	62.5	24
Documentos y materiales electorales	22	31.0	49	69.0	71
Integración de paquetes electorales	15	46.9	17	53.1	32
Distribución de paquetes electorales	25	55.6	20	44.4	45
Mecanismos de recolección	15	48.5	16	51.6	31
Asistencia electoral	20	50.0	20	50.0	40
Seguimiento a la jornada electoral	7	36.8	12	63.2	19
Entrega de paquetes a Consejos Distritales	14	60.9	9	39.1	23
Intercambio de paquetes y documentos electorales	3	37.5	5	62.5	8
Supervisoras (es) y capacitadoras (es) electorales	37	44.6	46	55.4	83
Integración de mesas directivas de casilla, primera etapa de capacitación	40	66.7	20	33.3	60
Integración de mesas directivas de casilla, segunda etapa de capacitación	35	40.7	51	59.3	86
Mecanismo de comunicación IEDF-Junta Local Ejecutiva	18	58.1	13	41.9	31
Capacitación a quienes realizarían observación electoral	23	56.1	18	43.9	41
Conteos rápidos	8	33.3	16	66.7	24
Materia registral	7	43.8	9	56.2	16
Totales	339	47.35	377	52.65	716

*Tabla elaborada por el Instituto Nacional Electoral y el otrora Instituto Electoral del Distrito Federal, para el documento denominado “Análisis y Evaluación General de la Casilla Única” (2015-2016).

con los informes de observadoras y observadores electorales y visitantes extranjeros que participaron en las distintas misiones de observación durante las elecciones concurrentes de 2015 del Distrito Federal¹⁶. De los informes de observación donde presentaron sus hallazgos y comentarios al respecto, entre los temas más relevantes y que coinciden con las evaluaciones realizadas por el IEDF, se pueden mencionar la falta de coordinación con el INE-IEDF, señalando que no se cubrió de manera eficiente la cantidad de actividades a realizar en conjunto, provocando confusión entre sus funcionarias y funcionarios en el momento de realizar sus actividades.

De esta forma se recopilan los hallazgos y, en su caso, se toman propuestas de mejora de diferentes situaciones operativas y de logística de distintos temas y/o subtemas en materia de organización electoral y conteos rápidos; capacitación electoral y material registral. Teniendo como objetivo primordial el fortalecimiento del quehacer institucional y perfeccionamiento

de los procesos electorales subsecuentes, que permitan elecciones dotadas de mayor integridad y que generen avances sistemáticos en la instrumentación del Modelo de Casilla Única¹⁷.

VI. Facultad de asunción parcial: Conteos rápidos

Ahora bien, durante el desarrollo del Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018 el INE ejerció su facultad de asunción parcial respecto de la implementación, operación y ejecución del conteo rápido para la elección de Jefatura de Gobierno, aun y cuando en el Convenio General de Coordinación y Colaboración, signado entre la autoridad nacional y el IECM el 8 de septiembre de 2017 y en cuya Cláusula Segunda, actividad 18.2, inciso h), determinó que la Presidencia del Consejo General del Instituto Electoral, en su ámbito de competencia, sería la responsable de coordinar el de-

16. Instituto Electoral del Distrito Federal, Informe - "Perspectivas ciudadana sobre elecciones concurrentes en el Distrito Federal 2015", México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2015.

17. Es importante indicar que el análisis de la implementación de la Casilla Única en el Proceso Electoral Local 2017-2018, al momento de la presentación de este capítulo se encuentra en proceso de elaboración por el INE y el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) por lo que hoy en día no se tienen los datos necesarios para la elaboración de un comparativo.

sarrollo de las actividades de los conteos rápidos.

Lo anterior conforme a la LGIPE, en cuyos artículos 120 y 121 se establece la atribución del INE de asumir directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que corresponden a los OPLE, la cual es procedente solamente si se acredita que existan diversos factores sociales que interfieran la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa; que afecten los principios electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral; e impidan que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el Organismo Público Local, y que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los Poderes públicos en la entidad federativa, que afecten indebidamente la organización del proceso electoral¹⁸.

En cuanto a la capacidad institucional que tienen el IECM para llevar a cabo los Conteos

Rápidos, el INE manifestó que la decisión de ejercer la facultad de asunción parcial, no tenía nada que ver con la capacidad técnica, humana y presupuestal de la autoridad local, por lo que tampoco se cuestionaba la opinión técnica sobre la viabilidad para realizarlos, ni la experiencia que con los procesos electorales locales ha adquirido, sino más bien, la decisión del INE se basó en garantizar la estimación de resultados con oportunidad en beneficio de la propia ciudadanía a nivel federal, a partir del hecho que sería el INE quien pudiera coordinar y supervisar las activi-

Finalmente, el 13 de febrero de 2018 el Consejo General del IECM aprobó el Acuerdo por el que se determina la viabilidad de realizar conteos rápidos como mecanismo para dar a conocer las tendencias de los resultados de la elección de las 16 Alcaldesas y Alcaldes de la Ciudad de México.

18. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Artículos 120-121). http://www.iecm.mx/transparencia/art.121/121.f.01/marco.legal/LGIPE_270117.pdf (última consulta 14/10/2018).

dades de todos los Capacitadores Asistentes Electorales (CAE), a través de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE) y sus distintos órganos delegacionales distritales¹⁹.

En lo relacionado con las elecciones distintas a la Jefatura de Gobierno de Ciudad de México, el INE se manifestó a favor de que si los Órganos Públicos Locales querían llevar a cabo Conteos Rápidos los realizaran, siempre y cuando no se interfiriera en la coordinación con las tareas sustantivas de la autoridad nacional en la materia.

Finalmente, el 13 de febrero de 2018 el Consejo General del IECM aprobó el Acuerdo por el que se determina la viabilidad de realizar conteos rápidos como mecanismo para dar a conocer las tendencias de los resultados de la elección de las 16 Alcaldes y Alcaldes de la Ciudad de México, el día de la jornada electoral del 1 de julio de 2018.

Por último, un ejemplo del sistema electoral que tenemos, el cual centra atribuciones en el sistema nacional y deja otras en los órganos públicos locales electorales, es en el

ámbito presupuestal. El INE recibe su presupuesto del Congreso de la Unión, y los OPLE tienen el presupuesto que les asigna cada uno de los Congresos locales. Para cubrir los gastos que representa la operación del proceso electoral, en el Convenio de colaboración que se firma entre ambas instituciones se determina el porcentaje presupuestal con el cual se deberán cubrir los gastos de la casilla única, pago de capacitadores/as y supervisores/as electorales, y las actividades que así determina. Por otro lado, el presupuesto asignado a los OPLE es mucho menor y en algunos casos se han visto en dificultades para poder cumplir con las responsabilidades adquiridas derivadas del convenio de colaboración.

Los temas de análisis del proceso electoral deben ser revisados desde todas las aristas, tanto operativa como normativa y presupuestal, además de considerar las atribuciones asignadas al INE y los OPLE en este sistema híbrido dentro de un sistema puesto a la vista como federal que intenta centralizar algunas actividades de acuerdo con lo que señala nuestra Carta Magna.

19. INE/CG568/2017, Resolución del Consejo General, respecto de la Solicitud de Ejercer la Facultad de Asunción Parcial para Implementar el Conteo Rápido en las Elecciones de Gobernador en los Estados de Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Veracruz y Yucatán, así como de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante sus procesos electorales locales 2017-2018, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94118/CGor201711-22-rp-22.pdf> (última consulta 10/10/2018).

VII. Conclusiones

Como se ha visto en el transcurso de la historia de México, las reformas al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representan la evolución y transformación político-electoral; se realizan en la mayoría de las veces después de las elecciones para la Presidencia de la República, por lo que es de esperarse que el nuevo gobierno lleve a cabo una nueva reforma electoral.

Sin embargo, es importante considerar que la finalidad principal de una nueva reforma electoral debería ser simplificar la organización de las elecciones, hacer un balance de aquellas cosas que han sido viables y factibles, además de realizarse con éxito y eficacia; por otro lado, es importante revisar aquellas que deben mejorarse y representan un área de oportunidad y, al final, lo que no ha resultado exitoso para el proceso y no ha cumplido su propósito eficientemente.

De igual forma deben considerarse las particularidades de la sociedad de cada Estado, es decir, requiere de un análisis político, económico, social,

cultural y hasta geográfico, ya que cada uno forma parte trascendental para la organización de un proceso electoral, suma de las particularidades de las distintas condiciones de un Estado para la organización del proceso electoral, como resultado de un proceso exitoso y eso lo logran los OPLE Locales Autónomos, con el conocimiento del territorio y de las tradiciones culturales de la sociedad en la que conviven.

La reforma en materia electoral no necesariamente significaría una sobrerregulación en manos de una sola Institución, que en este caso sería el INE. Es importante analizar, como ya se dijo, el éxito de este modelo y encontrar las áreas de oportunidad, lo que podría ser en uno de los casos devolver a los OPLE aquellas facultades que con la Reforma de 2014 perdieron, a efecto de fortalecer a los Institutos Electorales locales, quienes tienen bajo su amparo una de las atribuciones más importante para el fortalecimiento de la democracia: la educación cívica a través de la cual se busca empoderar a la ciudadanía de aquellos derechos que le son intransferibles, logrando así que incidan en las decisiones de gobierno, dando como resultado la consolidación de una democracia con un porcentaje de legitimación muy alto, con un proceso electoral eficiente y eficaz en su operación.

En el análisis para la reforma electoral se debe considerar un sistema electoral federal, el que mantenga la naturaleza original de los Organismos Electorales Autónomos Constitucionales, desde el INE hasta los OPLE, conservando su autonomía técnica y de gestión plena.

Finalmente, se debe tomar en cuenta que con las reformas en materia electoral que se han implementado, no se ha logrado economizar en el costo financiero para la preparación de las elecciones, situación que ha sido una crítica constante por parte de la ciudadanía a los Institutos Electorales. esto nos hace poner en la balanza, una vez más, no solo la necesidad, sino la obligación de avanzar hacia la utilización de nuevas tecnologías para los procesos electorales, que si bien es cierto el costo económico que representaría preparar los cimientos para ingresar de lleno a la era tecnológica, sería una inversión, pues los futuros procesos electorales se podrían llevar a cabo a un menor costo y con el mismo o mayor grado de confianza, certeza, transparencia y legalidad. 

Bibliografía

Burgoa, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, México, Porrúa, 1998.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, 20ª edición, México, Porrúa, 2010.

García Bartolo, Moisés, “Las reformas electorales a nivel federal en México”, *El Cotidiano*, México, marzo-abril 2011.

González Martínez, Olga, “Casilla única en la Ciudad de México en la elección de 2015. Reflejo del Sistema Electoral Nacional”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 10, julio-diciembre de 2016.

INE/CG568/2017, Resolución del Consejo General, respecto de la Solicitud de Ejercer la Facultad de Asunción Parcial para Implementar el Conteo Rápido en las Elecciones de Gobernador en los estados de Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Veracruz y Yucatán, así como de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante sus procesos electorales locales 2017-2018.

Instituto Electoral del Distrito Federal, Informe - Perspectiva Ciudadana sobre Elecciones Concurrentes en el Distrito Federal 2015, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2015.

López Noriega, Saúl y Velázquez, Rodrigo, Pacto por México, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.

Rivera Velázquez, Jaime, “Del Federalismo al Centralismo Electoral: Desempeño de los Organismos Públicos Locales después de la Reforma Constitucional de 2014” en Ugalde, Luis Carlos y Hernández, Said (coords.), *Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva Local y Federal*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017.

Solís Acero, Felipe, Reforma Político-Electoral, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.

Ugalde, Luis Carlos, “Introducción: El Reformismo Electoral Mexicano, 1977-2014” en Ugalde, Luis Carlos y Hernández, Said (coords.), *Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano*. Perspectiva Local y Federal, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017.

2. El voto de los mexicanos en el extranjero y la figura del diputado migrante en la Ciudad de México

Yuri Beltrán Miranda¹

1. Consejero del Instituto Electoral de la Ciudad de México.
Twitter: @yuribeltran

I. Introducción

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN

II. EL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO: A DOCE AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN

III. VOTO CHILANGO, 2012-2018

IV. EL DIPUTADO MIGRANTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO: CONCEPTOS NECESARIOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

V. CONCLUSIONES

VI. BIBLIOGRAFÍA

La expansión del sufragio de los ciudadanos residentes en el extranjero es una condición necesaria en un mundo en el que los derechos humanos, especialmente aquellos que descansan en el ejercicio político de la ciudadanía deben poder ejercerse sin importar las distancias o la permanencia física dentro de un territorio. En países en los que la migración es particularmente significativa, los límites prácticos del ejercicio ciudadano trascienden los delimitados por las fronteras nacionales, extendiendo así el concepto de ciudadanía: votar y ser votado es posible sin la necesidad de residir en el país de origen. Con ello, los migrantes se han convertido en actores relevantes en la conformación de las decisiones públicas de su país de origen y no espectadores de la arena política o mucho menos destinatarios solo de derechos laborales ni de políticas sociales sectoriales.

En ese tenor, México se ha incorporado a un conjunto de 216 países que para el 2018 permiten, en distintas modalidades y para elecciones diferentes, votar a sus ciudadanos y ciudadanas residentes en el extranjero. No obstante, el voto de los mexicanos residentes en el extranjero implementado desde el 2006 no es la única expresión del sufragio (activo) para la ciudadanía mexicana más allá de las fronteras, puesto que en algunas entidades federativas se ha reconocido también no solo el derecho de ser votado, sino la implementación de alguna circunscripción electoral cuya finalidad sea contar

con la representación legislativa de ciudadanos transnacionales.

El presente artículo pretende analizar y explicar la condición que tiene la expansión del sufragio más allá de las fronteras nacionales, para la Ciudad de México. Por ello, el escrito se divide en cuatro apartados principales: en el primero se exponen algunos preceptos generales del voto de los mexicanos residentes en el extranjero; para en un segundo apartado decantarlos hacia la experiencia particular de la Ciudad de México. La tercera sección analiza el tema de la posible implementación de un escaño exclusivo para los migrantes en el Congreso de la Ciudad de México, y finalmente se vierten algunas conclusiones generales.

II. El voto de los mexicanos residentes en el extranjero: a doce años de su implementación

Frente a la existencia de nuevos ámbitos de participación y representación política que exceden

los contornos tradicionales de los Estados-nación, Emmerich construyó en el año 2011 el concepto de *Sufragio transnacional*, el cual define como la expansión del sufragio en un espacio social transnacional en beneficio de los ciudadanos de un determinado país a los que su Estado de origen o recepción les otorga el derecho a votar desde o en su nueva región de residencia². Lo relevante del concepto radica principalmente en que el término sufragio contempla un conjunto de ejercicios democráticos que incluyen el derecho a votar y también a ser votado, y que en la práctica contemplan complejos diseños legales e institucionales para votar desde el extranjero (activo) o ser votado (pasivo).

Para México, esta figura cobra un significado sumamente relevante puesto que para el año 2018 es el segundo país con la mayor diáspora del mundo y el país con el mayor número de migrantes en América Latina, la cual se encuentra en casi 98% residiendo en Estados Unidos³.

No obstante, sin importar el país en que radiquen los mexicanos que viven en el extranjero, hay una condición que los coloca en una situación

2. Emmerich, Gustavo y Peraza, Xiomara, "Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros", en Emmerich, Gustavo y Pries, Ludger (coords.) *La transnacionalización. Enfoques teóricos y empíricos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Porrúa, 2011, pág. 155.

3. Organización Internacional para las Migraciones, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018*, Ginebra, OIM, 2018, pág. 32.

de igualdad política desde hace ya 12 años: la posibilidad de votar en las elecciones para la presidencia de la República. Todos los ciudadanos y ciudadanas mexicanas que viviendo temporal o permanentemente en el extranjero, cumplan con los requisitos para votar (tener una credencial para votar y registrarse en la Lista Nominal de Electores de Residentes en el Extranjero (LNERE), pueden ejercer su derecho al voto⁴.

El primer dato relevante a analizar es el relativo a la participación electoral en las tres elecciones presidenciales en las que ha podido sufragar la ciudadanía mexicana en el exterior. Aunque el porcentaje de participación extraterritorial en elecciones presidenciales ha ido en decremento con el paso del tiempo, ha aumentado el total de votos considerablemente (Ver Tabla 1).

De esta forma, aunque la participación electoral fue en decremento en términos porcentuales, tanto el registro como la votación han aumentado de manera significativa. Por ejemplo, respecto del registro de ciudadanos en el extranjero, en 12 años aumentó en 300% mientras que la votación en 2018 representa el triple frente a la acontecida en el 2006. La anterior información es posible contrastarla gráficamente para apreciar el crecimiento de ambos rubros (Ver Gráfica 1).

Una de las variables que explica el crecimiento del registro y la votación en las elecciones 2018, es el proceso de credencialización en el extranjero, el cual se llevó a cabo en una campaña que tuvo 25 meses de duración: de febrero de 2016 a marzo de 2018.

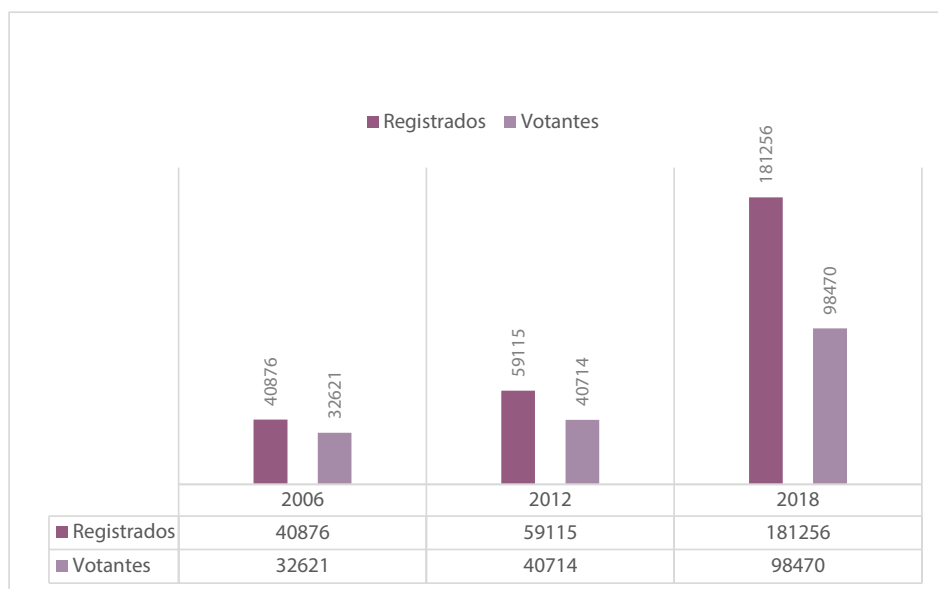
Tabla 1: Voto de los mexicanos en el extranjero en elecciones presidenciales

ELECCIÓN PRESIDENCIAL	CIUDADANÍA REGISTRADA	VOTANTES	PARTICIPACIÓN ELECTORAL
2006	40 mil 876	32 mil 621	79.80%
2012	59 mil 115	40 mil 714	68.87%
2018	181 mil 256	98 mil 470	54.33%

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

4. Desde la Reforma Electoral del 2005, se agregó el Libro Sexto al COFIPE intitulado "Del voto de los mexicanos residentes en el extranjero". Para la Reforma de 2007, pocos cambios significativos ocurrieron en el modelo de votación extraterritorial. No fue sino hasta la Reforma Electoral del 2014 en que ocurrieron cambios fundamentales en el mecanismo extraterritorial de voto, entre los cuales destaca la posibilidad de tramitar una credencial de elector desde el exterior.

Gráfica 1. Voto Extraterritorial Elecciones Presidenciales



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

En el periodo referido se tramitaron más de 600 mil credenciales de elector, de las cuales, más de 550 mil fueron entregadas al ciudadano/a⁵. A pesar que la política de credencialización fue sumamente exitosa, el proceso de inscripción a la LNERE resultó un tanto farragoso, puesto que el ciudadano tenía que interactuar con

el trámite en cuestión en más de tres ocasiones (solicitud, confirmación de la solicitud, recepción del documento, activación). No obstante los esfuerzos institucionales conjuntos, el registro para la votación representó en total poco más del 30% de las credenciales emitidas.

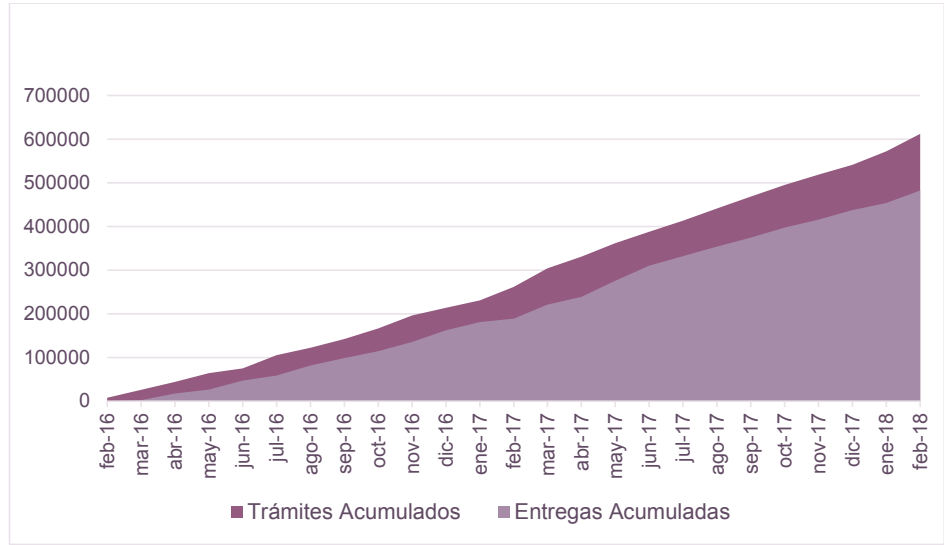
5. Instituto Nacional Electoral, *Informe de avance de la operación de la credencialización en el extranjero, México*, México, INE, 2018, pág. 49.

Sin embargo, como la credencialización fue uno de los grandes eslabones que faltaban en el tema del voto de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, es importante reflexionar en torno a los datos, puesto que no es posible descartar que gran parte de la ciudadanía que tramitó su credencial, lo hizo más por una necesidad de identificación que por el virtual ejercicio del sufragio (Ver Gráfica 2).

Un dato a considerar es que en el año 2018 se implementó por primera vez la votación para elegir al Senado de la República, en la que las entidades con mayor participación fueron Ciudad de México, Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Puebla, en ese orden.

De esta manera, la elección de 2018 también contempló la posibilidad de votar para la conformación del Legislativo Nacional (Ver Tabla 2).

Gráfica 2. Credencialización Feb 2016 - Mar 2018 (Acumulado)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Otro cambio importante que trajo indirectamente la Reforma Electoral del 2014 fue que a partir de su promulgación, algunas entidades federativas se sumaron a la celebración de elecciones que contemplaran el voto de sus ciudadanos residentes

en el extranjero para la elección del Ejecutivo local. Así, antes del 2014 solo tres entidades habían realizado elecciones locales con voto extraterritorial: Chiapas, Distrito Federal y Michoacán. En el lapso de cuatro años posteriores a la Reforma, doce

Tabla 2. Voto extraterritorial, Senado de la República, 2018

ENTIDAD	VOTOS	%	Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero	%
CIUDAD DE MÉXICO	23,842	24.2%	28,582	15.8%
JALISCO	8,141	8.3%	16,436	9.1%
MICHOACÁN	5,415	5.5%	14,231	7.9%
GUANAJUATO	4,824	4.9%	11,536	6.4%
PUEBLA	6,015	6.1%	10,808	6.0%
MÉXICO	5,604	5.7%	10,000	5.5%
GUERRERO	4,345	4.4%	9,374	5.2%
OAXACA	4,200	4.3%	8,699	4.8%
VERACRUZ	3,870	3.9%	7,999	4.4%
NUEVO LEÓN	4,120	4.2%	6,174	3.4%
22 ENTIDADES	28,094	28.5%	57,324	31.6%
TOTAL	98,470	181,163		

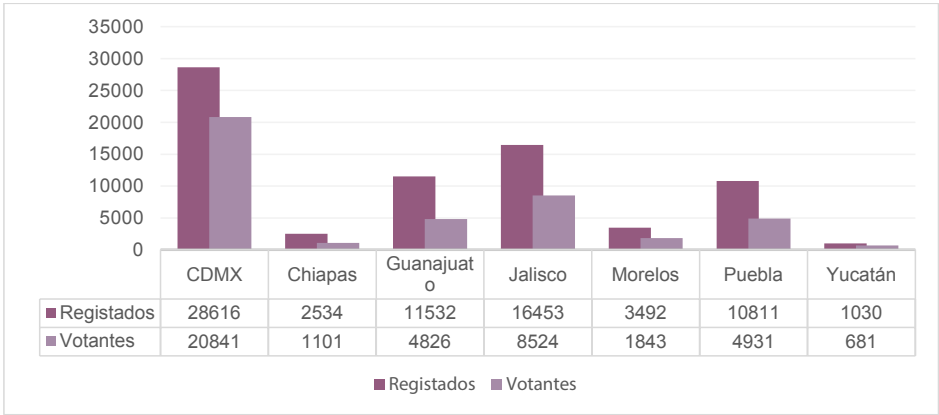
Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

estados se sumaron a la lista, siendo para 2018 quince entidades las que contemplan la participación de su ciudadanía en los comicios locales⁶. Para el Proceso Electoral 2017-2018, siete entidades federativas implementaron el voto de su ciudadanía en el exterior para la elección del Ejecutivo local, con un promedio de participación del 53.5%, siendo la Ciudad de México la entidad con el mayor porcentaje de participación, 72.83% (Ver Gráfica 3).

III. Voto Chilango, 2012-2018

En el año 2012, el otrora Distrito Federal fue una de las entidades pioneras en implementar el derecho al voto a los ciudadanos residentes en el extranjero para la elección de Jefatura de Gobierno.

Gráfica 3: Elecciones locales con voto extraterritorial 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de los Institutos Locales correspondientes.

6. Los estados que hasta hoy han experimentado elecciones locales con voto de su ciudadanía en el extranjero son: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Yucatán y Zacatecas.

Ello representó un hito en el país, pues dicho mecanismo se instauró en un contexto en el que el desarrollo de derechos de tercera y cuarta generación fue uno de los objetivos que armonizaron con las instituciones de la Capital del país. De esta manera, el *Voto Chilango* fue la denominación que caracterizó al programa permanente de voto de los ciudadanos y ciudadanas del Distrito Federal, residentes en el extranjero. Sin embargo, otra de las grandes contribuciones del mecanismo de voto extraterritorial fue que se incluyó por primera vez la modalidad de poder sufragar a través de Internet.

Para conseguir implementar por primera vez el mecanismo de *Voto Chilango*, el Instituto Electoral del Distrito Federal iniciado el Proceso Electoral 2011-2012, determinó la distribución de actividades entre sus diferentes áreas operativas, destacando por una parte la integración del Comité Encargado de Coordinar las Actividades Tendientes a Recabar el Voto de los Ciudadanos del Distrito Federal Residentes en el Extranjero (COVEDF 2012) el 28 de febrero del 2011 (IEDF/ACU-18-11); mientras que, por otra parte, determinó la

viabilidad de realizar el mecanismo electrónico por Internet a través del acuerdo IEDF/ACU-47-11 del 26 de agosto del 2011⁷.

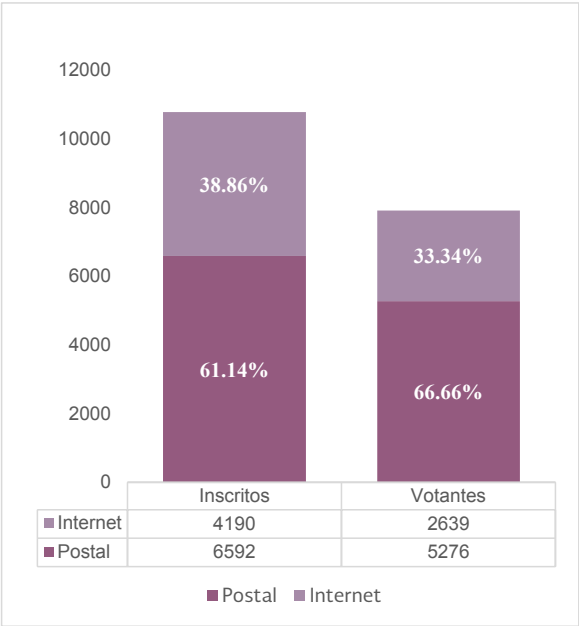
Así, luego de más de un año de trabajo que incluyó una campaña de difusión intensiva, se consiguió alcanzar una Lista Nominal de Electores del Distrito Federal residentes en el Extranjero (LNEDFRE) de 10,782 ciudadanos, de los cuales el 38.86% decidió hacerlo a través de la modalidad de voto por Internet. Lo anterior no es un dato menor, pues en términos prácticos, realizar el registro y determinar votar a través del mecanismo electrónico en la elección local, significaba que todo ciudadano del D. F. que pretendiera votar para la elección presidencial, tuviese que hacerlo de manera postal.

A pesar de lo anterior, el voto electrónico por Internet en su primera experiencia tuvo resultados sumamente alentadores: tres de cada diez votantes emitieron su voto a través de la plataforma de Internet (Ver Gráfica 4).

Con la Reforma Electoral del 2014, se implementó el Proyecto de *Armonización Electoral*, el cual alude a la idea de un federalismo colaborativo que provoca un

7. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se Podrán Determinar Dos Modalidades Para Recabar el Voto de los Ciudadanos del Distrito Federal Residentes en el Extranjero Para Elegir al Jefe de Gobierno en el Proceso Electoral ordinario 2011-2012.

Gráfica 4: Voto Chilango Proceso Electoral 2011-2012.



Fuente: Elaboración propia con datos del IECM.

mecanismo de mayor cooperación entre los Institutos Electorales Locales y las directrices establecidas por el Instituto Nacional Electoral (INE). Luego de tres años de celebración de elecciones locales con voto extraterritorial a partir de la Reforma de 2014, el INE emitió en junio de 2017

el Plan Integral de Trabajo del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero para el Proceso Electoral 2017-2018.

Dicho documento establece las modalidades y fechas de registro, el mecanismo de emisión del voto (exclusivamente postal)⁸, así como

8. Como medida de la armonización electoral del INE, la modalidad exclusiva para recabar el voto de los mexicanos residentes en el extranjero fue vía postal. A pesar de su éxito, es importante mencionar que el IECM ha probado su sistema de voto por Internet en seis elecciones (una extraterritorial y cinco de presupuesto participativo) en las que se han recabado más de 300 mil votos cuantificados. El sistema de voto electrónico por Internet de la Ciudad de México ha sido auditado por instituciones prestigiosas (UNAM y SCANDA) durante siete años, demostrando que el sistema es de fácil operación, seguro, con mecanismos de protección de datos, y que respeta la secrecía del voto universal, libre y directo. A partir de dichas experiencias, el Tribunal Electoral del Distrito Federal dictó una jurisprudencia (TEDF5PC J001/2016) en la que el voto electrónico por Internet es seguro y efectivo para las consultas y votaciones.

la asignación de la estrategia de escrutinio y cómputo, etcétera. No obstante, los Institutos Locales mantuvieron su autonomía de gestión en rasgos fundamentales como la atribución de las campañas de difusión e información; las líneas de acción y el procedimiento de operación del voto, así como el seguimiento y la coordinación de los trabajos relativos al tema.

Bajo esa premisa, en agosto del 2017, el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) aprobó el Documento Rector del voto de las ciudadanas y ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero⁹. El documento cuyo objetivo general fue que en lo concerniente al proyecto de voto de la ciudadanía en el extranjero, este fuera significativo en términos de administración de elecciones locales y en promoción de la cultura democrática, se dividía en seis líneas de acción correctamente delimitadas (Ver Ilustración 1).

Respecto de la participación de la ciudadanía extraterritorial, la Ciudad de México contó con la participación más alta en el Proceso Electoral 2017-2018 sin ser una entidad fundamentalmente expul-

sora de migrantes. Es decir, tanto en registro como en número efectivo de votos fue la entidad federativa con la mayor presencia electoral más allá de las fronteras nacionales (Ver Gráfica 5).

En otras palabras, como se puede observar en las gráficas 3 y 5, la Ciudad de México fue la entidad con la mayor participación extraterritorial tanto para la elección presidencial, como para la elección local.

Los niveles de participación del *Voto Chilango* responden a una multiplicidad de factores que se conjugaron hacia el mismo objetivo: no contemplar la participación electoral como un fin en sí mismo, sino como el producto de una política permanente de vinculación con la ciudadanía que reside más allá de las fronteras.

Para ello, el IECM construyó una estrategia de vinculación que involucró una serie de actores que permitieran crear lazos y nexos con los posibles votantes: medios de comunicación, la sociedad civil organizada, estudiantes y académicos residentes en el extranjero, y en general con la ciudadanía interesada, con el objetivo que la diáspora se mantuviera completamente informada respecto de la emisión de su voto.

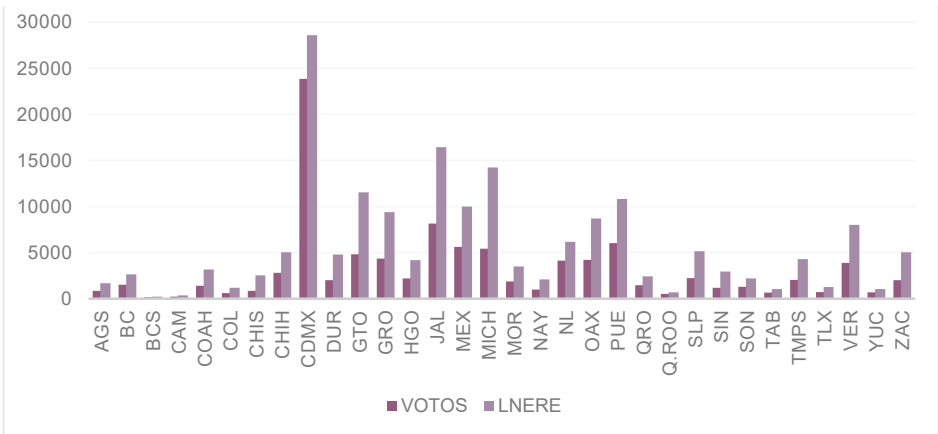
9. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México por el que se Aprueba el Documento Rector Para el Voto de las y los Ciudadanos de la Ciudad de México Residentes en el Extranjero Para la Elección de la Jefatura de Gobierno en el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018.

Ilustración 1: Líneas de acción del Voto Chilango 2017-2018.



Fuente: Elaboración propia con información del IECM.

Gráfica 5: Participación electoral extraterritorial en la elección presidencial 2018.



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Sin embargo, como toda estrategia comunicativa, en la que implementó el IECM la difusión del mensaje fue una parte que se vio rebasada por la respuesta de la comunidad chilanga residente en el extranjero, principalmente en Estados Unidos. Muchos de los spots promocionales fueron grabados por migrantes que, invitando a participar a sus connacionales, sentaron un precedente de observación participante en la campaña de difusión (Ver Ilustración 2).

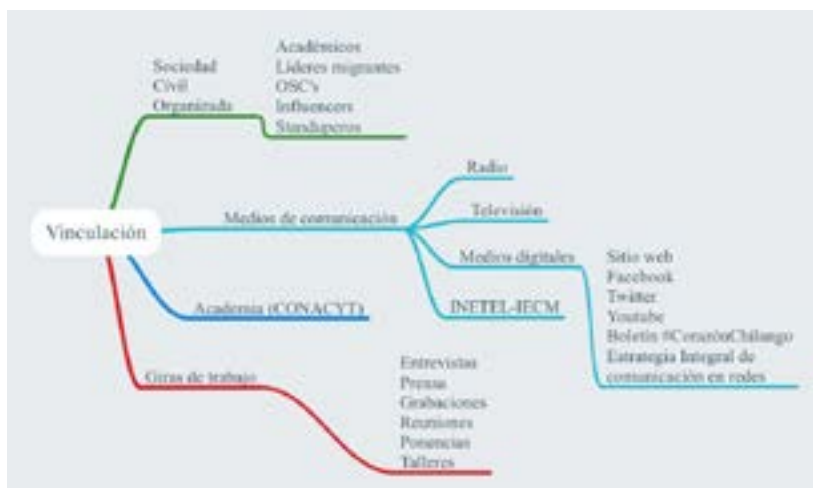
A partir de lo anterior es posible comprobar que la Ciudad de México está preparada para recibir los votos de sus conciudadanos radicados en el extranjero y que el IECM se encuentra sumamente comprometido con tan importante proyecto de ampliación de

los derechos políticos de la ciudadanía residente en el extranjero. Sin embargo, esto solo es relativo al componente activo del sufragio extraterritorial de los oriundos de la Ciudad de México, mientras que la parte pasiva requiere de una explicación paralela.

IV. El Diputado Migrante en la Ciudad de México: conceptos necesarios para su implementación

Como se explicó al inicio del texto, el *sufragio transnacional* también contempla ejercicios democráticos

Ilustración 2: Estrategia de vinculación del Voto Chilango 2018



Fuente: Elaboración propia con información del IECM.

de representación política de las poblaciones de migrantes. En otras palabras, la capacidad de que estas comunidades sean representadas en los Congresos nacional o estatales. Lo anterior, genera al menos tres posibilidades de interpretación de la figura de diputado migrante:

- Que la ciudadanía en el exterior vote por una candidatura para puestos de elección popular ya existentes (por ejemplo los diputados plurinominales);
- Que la ciudadanía en el exterior pueda votar por un candidato para escaños exclusivos para la población migrante;
- Que los Partidos Políticos integren en sus listas a sus militantes residentes en el extranjero.

En México han sido contados los casos en los que las comunidades migrantes han logrado colocar a alguno de sus integrantes en alguno de los Congresos. Para el primer supuesto, hay dos casos que merecen la pena ser mencionados. El caso pionero en nuestro país es el ocurrido en Zacatecas, cuyo antecedente se remite al

año 2001: el ciudadano Andrés Bermúdez había sido electo presidente municipal de Jerez, Zacatecas pero, por no cumplir con la residencia mínima, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) lo inhabilitó del cargo.

Con apoyo de la sociedad civil organizada se realizó una iniciativa local que proponía legalizar la participación de candidatos migrantes para los cargos de elección popular, misma que fue aprobada en 2003. Ante ello, Andrés Bermúdez se convirtió en el primer mexicano residente en el extranjero en ganar un puesto público por la vía electoral. A partir de ese año, en el Congreso de Zacatecas se han elegido dos diputados migrantes por legislatura, dando un total de ocho legisladores de carácter binacional en la historia del Legislativo zacatecano¹⁰. Es necesario realizar una precisión: aunque es un cargo de sufragio pasivo de carácter extraterritorial, el diputado debe ser votado por los ciudadanos residentes en el territorio estatal.

El segundo caso es el ocurrido en Jalisco en el presente Proceso Electoral: la ciudadanía jalisciense en el extranjero pudo votar por el diputado

10. Un estudio importante que analiza los perfiles de los diputados migrantes en el Congreso de Zacatecas es el realizado por Valentina Cappelletti, intitulado "El desarrollo de la 'Reforma Migrante': los diputados binacionales y los conflictos sobre su participación en el campo político zacatecano (2004-2016)". Consultado en <http://somee.org.mx/Congreso/> (última consulta 08/10/2018).

plurinominal de la circunscripción que le corresponde de acuerdo a su domicilio registrado en territorio nacional.

Es decir, los ciudadanos jaliscienses en el extranjero pudieron participar en la conformación de su Congreso Local coadyuvando con la ciudadanía al interior del estado para conformar la LXII Legislatura (19 diputaciones plurinominales de un total de 39).

Los jaliscienses en el exterior fueron los únicos ciudadanos que recibieron tres boletas en su Paquete Electoral Postal: Presidencia, Gubernatura y Diputación Plurinominal, y los números aunque disímiles, no distan significativamente entre ellos (Ver Tabla 3).

Para el segundo supuesto, el caso ejemplar es el ocurrido en Chiapas desde el año 2012. El Congreso chiapaneco instauró un escaño exclusivo para la representación política de su comunidad migrante, el escaño 41,

emanado directamente del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y plasmado en el Decreto 341, en el que el gobierno de Chiapas se declaró comprometido con el respeto a los derechos y al mejoramiento de las condiciones de vida de las y los mexicanos residentes en el extranjero. En dicho decreto, se hace mención de la importancia de la construcción de una nueva cultura de la migración que garantice el pleno reconocimiento de los derechos humanos de las y los migrantes chiapanecos¹¹.

De esta manera, la figura del *diputado migrante chiapaneco* fue elegida en dos ocasiones (2012 y 2015), con dos particularidades: fue a través de la implementación de un mecanismo de voto por Internet, y con la necesidad de que el candidato o candidata fuera un migrante de la entidad, radicado en el extranjero. Con la experiencia chiapaneca se instauró en nuestro país la figura de un legislador

Tabla 3: Votación extraterritorial Jalisco, 2018.

REGISTRADOS	VOTOS PRESIDENCIA	VOTOS GUBERNATURA	VOTOS DIPUTACIÓN
16,436	8,141	8,528	8,501

Fuente: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (Jalisco).

11. Decreto 341, Secretaría General de Gobierno, Dirección de Asuntos Jurídicos, Chiapas, en <http://www.chiapas.gob.mx> (última consulta 14/10/2018).

electo exclusivamente por la ciudadanía migrante. Aunque la primera elección fue caracterizada por su impecabilidad operativa, la segunda no lo fue tanto, y por cuestiones que tienen que ver con malas prácticas electorales aunadas a un sistema de registro altamente vulnerable, se canceló la oportunidad de continuar con esa figura. Para la primera experiencia, es suficiente mencionar que se registraron 1 mil 192 ciudadanos, de los cuales votaron 533, es decir, en la elección de diputado migrante en 2012, participó el 44.71% de la ciudadanía registrada¹².

Finalmente, para el tercer tópico relativo a las postulaciones de los partidos políticos, hay que considerar primero que a nivel estatutario contemplen la participación de sus militantes en el extranjero, tanto como votantes en las decisiones internas del partido, como para postular candidatos. Es así que solo cuatro partidos políticos permiten la inscripción y el voto de sus militantes en la toma de decisiones internas, mientras que solo dos contemplan la posibilidad de nombrar un candidato residente en el extranjero (Ver Ilustración 3).

Sin embargo -aunque el partido político no lo contempla a nivel estatutario- antes de que terminara la LXIII Legislatura, Salvador García, suplente del coordinador de la bancada de Movimiento Ciudadano en la Cámara de Diputados, se convirtió en el primer diputado migrante al renunciar el titular del escaño a inicios del 2018.

V. Conclusiones

Por mucho tiempo el voto de los mexicanos residentes en el extranjero tocó puntos sensibles del sistema político mexicano, lo cual generó una discusión abigarrada que gracias al involucramiento de asociaciones civiles conformadas principalmente por migrantes interesados en ejercer sus derechos políticos en su país de origen, tomó un cauce que desembocó directamente en el sistema electoral mexicano. Hoy el voto extraterritorial es un derecho avalado e irreversible. Una conquista que involucró a académicos, grupos de migrantes, partidos

12. Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (Chiapas). En <https://www.iepc-chiapas.org.mx/> (última consulta 08/10/2018). Para la segunda elección, se registró un crecimiento del padrón en 800%, y la votación fue once veces mayor, sin embargo, dadas las anomalías inherentes al caso particular, los datos no son explicativos para las pretensiones del presente texto.

políticos y autoridades electorales nacionales para el ensamblaje del mecanismo extraterritorial de voto.

A doce años de dicha debelación, han existido reformas tendientes al mejoramiento del mecanismo: se han flexibilizado las fechas de registro, se robusteció el alcance del voto extraterritorial; se implementó el registro por Internet y por teléfono; aumentó significativamente el número de entidades que reconocen el derecho a sus ciudadanos a votar desde el exterior, y sobre todo, se implemen-

tó de manera histórica la posibilidad de tramitar la credencial de elector fuera de las fronteras mexicanas. Sin embargo, aunque la participación electoral ha sido significativa, no es representativa del tamaño de la diáspora nacional. Más aún: la exigua emisión del voto extraterritorial frente al número de solicitudes de credenciales de elector en el exterior, es un indicador importante que refleja que el interés de muchos migrantes mexicanos es el de obtener un documento que les permita identificarse.

Ilustración 3: Voto extraterritorial en partidos políticos a nivel estatutario

Partido									
Tópico									
Inscripción al partido	✓	✗	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✗
Voto de militantes en el ext.	✓	✗	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✗
Candidato en el ext.	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✗
Relaciones exteriores o internacionales	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗

Fuente: Elaboración propia con base en los estatutos de los Partidos Políticos.

De lo anterior se generan dos hipótesis: la primera es que, dado que el mecanismo postal pudiera llegar a vulnerar su residencia al exponer su domicilio -al menos en el imaginario de los migrantes-, la decisión es en su mayoría de los mexicanos cuyo estatus migratorio es irregular, lo que en términos de costo-beneficio resultaría inviable; Poner en riesgo la residencia frente al ejercicio del voto. La otra hipótesis -menos alentadora- es que en realidad la diáspora mexicana no siente un vínculo político con su país de origen, y el ejercicio de su ciudadanía se ejerce en su comunidad de residencia.

De ser verdadera la primera, podría confirmarse mediante dos ejercicios institucionales claros y sólidos: el primero radica en construir una estructura institucional con suficiente autonomía de gestión, que mantenga un vínculo permanente con los posibles votantes, y que disemine una campaña continua de credencialización e inscripción a la LNERE. La otra, que sería el eslabón faltante, sería la posibilidad de implementar un mecanismo de voto electrónico por Internet, suficientemente robusto para que el sufragio sea correctamente contado y respetado. Si la segunda hipótesis es la correcta, entonces la posibilidad de integrar

políticamente a la diáspora que así lo desee, sigue siendo una garantía del Estado mexicano.

Respecto de la representación política de los oriundos de Ciudad de México en el exterior, la Constitución Política local establece en el numeral 5 del artículo 20 que *“el Gobierno de la Ciudad de México y todas las autoridades locales, en el ámbito de sus competencias, deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, ya sea que se encuentren en tránsito, retornen a la Ciudad de México o que este sea su destino”*¹³. Lo anterior tuvo un impacto en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, no solo en la garantía de la emisión del voto para Jefatura de Gobierno, sino para implementar la figura de Diputada/o Migrante, la cual deberá ser aplicada para el Proceso Electoral 2021¹⁴. Es sumamente importante iniciar el diseño de dicho modelo de representación, que debe ser armonioso con la expansión de derechos que ha caracterizado a la Ciudad de México: garantista, incluyente, plural y a través de índices de calidad emanados de buenas prácticas electorales. 

13. Constitución Política de la Ciudad de México.

14. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, Artículo Vigésimo Quinto Transitorio.

Bibliografía

Alarcón, Víctor, “El sufragio transnacional y extraterritorial en América Latina. Tendencias recientes y nuevos escenarios” en Emmerich, Gustavo y Alarcón, Víctor (coords.), *Sufragio Transnacional y Extraterritorial. Experiencias Comparadas*, México-Costa Rica, UAM-CONACYT-CAPEL/IIDH, 2016.

Bustamante, Jorge, “La migración de México a Estados Unidos: de la coyuntura al fondo” en Torres, Blanca y Vega, Gustavo, *Los Grandes Problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010.

Calderón Chelius, Leticia y Nayamín, Martínez, “La democracia incompleta: la lucha de los mexicanos por el voto en el exterior”, en Calderón Chelius, Leticia (coord.), *Votar en la Distancia. La Extensión de los Derechos Políticos a Migrantes, Experiencias Comparadas*, México, Instituto Mora, 2004.

Calderón Chelius, Leticia, *Los Superhéroes No Existen, los Migrantes Mexicanos Ante las Primeras Elecciones en el Exterior*, México, Instituto Mora, 2010.

Emmerich, Gustavo y Carrera, José Antonio, “Sufragio transnacional: votantes argentinos, ecuatorianos, peruanos y venezolanos en México, 2011-2013” en Emmerich, Gustavo y Alarcón, Víctor (coords.), *Sufragio Transnacional y Extraterritorial. Experiencias Comparadas*, México-Costa Rica, UAM-CONACYT-CAPEL/IIDH, 2016.

Emmerich, Gustavo y Peraza, Xiomara, “Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros”, en Emmerich, Gustavo y Pries, Ludger (coords.) *La Transnacionalización. Enfoques Teóricos y Empíricos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Porrúa, México, 2011.

Instituto Nacional Electoral, *Informe de Avance de la Operación de la Credencialización en el Extranjero*, México, México, INE, 2018.

Organización Internacional para las Migraciones, *Informe Sobre las Migraciones en el Mundo 2018*, Ginebra, OIM, 2018.

Banco Mundial, “Peplemove Project”, disponible en <http://peplemov.in> (última consulta 02/08/2018).

DOF, COFIPE 2005, 30 de junio de 2005, disponible en http://mxvote06.ife.org.mx/pdf/Legislacion/dof_30-06-2005_vespertina.pdf (última consulta 01/08/2018).

DOF, COFIPE, 1996, disponible en <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1996&month=08&day=22> (última consulta 22/10/2018).

DOF, LEGIPE 2014, 23 de mayo de 2014, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014 (última consulta 02/08/2018).

DOF, Ley de Nacionalidad, 1998, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4863826&fecha=23/01/1998 (última consulta 22/07/2018).

IDEA International, "Voting from abroad data base", disponible en <https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad> (última consulta 02/08/2018).

IECM, "Resultados de las Elecciones Ciudad de México", disponible en <http://www.iecm.mx/www/images/banners/PELO20172018/resultados/index.html> (última consulta 02/08/2018).

INE, "Cómputos nacionales", disponible en <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1> (última consulta 02/08/2018).

INE, "Voto en el extranjero", disponible en <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/inicio> (última consulta 02/08/2018).

3. La paridad en asuntos del Tribunal Electoral de la Ciudad de México

Martha Alejandra Chávez Camarena¹

“El derecho, como un águila en el cielo, es estable únicamente cuando se mueve”,

Aharon Barak

¹ Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

I. Introducción

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN

II. EL PAPEL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

III. ANÁLISIS DE CASOS

IV. CONCLUSIONES

V. BIBLIOGRAFÍA

De acuerdo con Bobbio², históricamente el concepto “democracia” tiene dos significados preponderantes, el primero de ellos se refiere al conjunto de reglas con base en las cuales la ciudadanía participa en la toma de decisiones, ya sea directa o indirectamente, mientras que el segundo se relaciona con el ideal en que se inspira un gobierno democrático, es decir, la consecución de igualdad.

Con base en esta distinción, se suele diferenciar la democracia formal o procedimental de la sustancial, de ahí que es posible considerar que la igualdad es un principio democrático.

En este orden de ideas, México en términos del artículo 40 de la Constitución Federal, está constituido como una República representativa, democrática, laica y federal; en consonancia con lo anterior, dicho ordenamiento jurídico contempla el principio de igualdad en diversos numerales.

Así, en el artículo 1 se establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma, y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, es decir, aquellos elementos que pudieran ser diferenciadores como el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, no podrán ser motivo para una distinción que redunde en

2. Bobbio, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, 3ª ed., trad. de Fernández Santillán, José, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pág. 39.

Trasladada al ámbito de la representación política, la paridad responde al principio de igualdad en el derecho político y electoral que incorpora en las listas el 50% de candidaturas para cada sexo, tanto en cargos titulares como suplentes

la anulación o menoscabo de sus derechos y libertades.

En esta tesitura, el artículo 3 señala que el criterio que orientará la educación contribuirá a fortalecer la igualdad de derechos de todas las personas.

Por lo que se refiere a la igualdad de género, el artículo 4 establece que hombres y mujeres somos iguales ante la ley.

De ahí que es dable considerar que la igualdad ubica en un plano de identidad a personas que, en virtud de sus características, son distintas o diferenciables, sin embargo, de una noción relacional y en un aspecto específico, resultan equivalentes.

A partir de dicho principio es que surge el concepto de paridad, entendida como una medida democratizadora que implica la participación equilibrada de mujeres y hombres en todos los procesos decisivos del ámbito público y privado³.

En este sentido, de acuerdo con el Diccionario Electoral⁴, la paridad constituye una de las estrategias orientadas a combatir los resultados de la discriminación histórica y estructural que ha mantenido a las mujeres al margen de los espacios públicos de deliberación y toma de decisiones, siendo además un principio que responde a un entendimiento congruente, incluyente e igualitario de la democracia, en donde la representación descriptiva y simbólica de las mujeres es indispensable y debe aplicarse dentro de órganos Ejecutivos, Legislativos, Judiciales y Autónomos.

Trasladada al ámbito de la representación política, la paridad responde al principio de igualdad en el derecho político y electoral, expresándose en disposiciones legales y regulatorias de regímenes y sistemas electorales que incorporan en las listas oficializadas el 50% de candidaturas para cada sexo, tanto en cargos titulares

3. Artículo 4 de la Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria.

4. Guevara Castro Alberto y Vicenzi Guilá, Sofía (coords.), *Diccionario Electoral*, 3 ed., México / Costa Rica, IIDH-CAPEL-TEPJF, 2017, tomo II, págs. 803-804.

como suplentes, lo que se traduce en una oferta electoral partidaria y en posibilidades de acceso a la representación en iguales condiciones de oportunidad entre hombres y mujeres⁵.

En este sentido, en México la paridad en el ámbito político deriva de la reforma político-electoral de febrero de 2014, en la que el Constituyente Permanente, al reformar el artículo 41 de la Carga Magna, impuso a los partidos políticos la obligación de establecer las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a las Legislaturas federales y locales.

Dicha obligación fue replicada y desarrollada en la Ley General de Partidos Políticos, así como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de tal suerte que la promoción y garantía de la paridad en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular se incluyó en los congresos federal y estatales, lo cual no limitaba que las legislaciones locales extendieran dicha regla a los ayuntamientos. Asimismo, se estableció que las fórmulas se integraran por personas del mismo género, sin

aceptarse criterios que den como resultado asignar a alguno de los géneros, exclusivamente, aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior, estableciendo además la atribución de las autoridades electorales de rechazar aquellos registros del género que excedieran el 50%.

Desde las publicaciones que entre 1887 y 1889 se hicieran en la revista *Violetas del Anáhuac*, dirigida por Laureana Wright de Kleinhans, en donde por primera ocasión se demandó el sufragio femenino a través de sus páginas⁶, pasando por el reconocimiento del derecho al voto en su aspecto activo y pasivo para las elecciones a nivel municipal en 1947, mismo que para 1953 se extendió a cargos federales, para posteriormente iniciar la inclusión de cuotas que comenzaron con 30% en 2002 y 40% en 2008, transcurrió más de un siglo para incorporar la paridad en la postulación de candidaturas.

Ahora bien, después de la reforma de 2014 y derivado de un proceso legislativo prolongado⁷, el 29 de enero de 2016 se publicó en el Diario Oficial

5. Artículo 18 de la Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria.

6. González Oropeza, Manuel et al, *Hacia una Democracia Paritaria. La Evolución de la Participación Política de las Mujeres en México y sus Entidades Federativas*, México, TEPJF, 2016, pág. 20.

7. Toda vez que la iniciativa presentada por el entonces Jefe de Gobierno, data de 2013.

de la Federación el Decreto por el que declararon reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México.

En términos del artículo Séptimo Transitorio se determinó la integración de una Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, quien tendría la atribución de aprobar la Constitución Local, autorizándose a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de conformidad con el artículo Tercero Transitorio, a que una vez que ocurriera lo anterior, expidiera las leyes inherentes a la organización, funcionamiento y competencias de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Ciudad, necesarias para que ejerzan las facultades que establezcan la Constitución Federal y de la Ciudad de México, a partir del inicio de sus funciones.

Contemplando además en su Octavo Transitorio que, aprobada y expedida la Constitución Política de la Ciudad de México, esta entraría en vigor el día que se señale para la instalación de la Legislatura, excepto en lo que hace a la materia electoral, misma que sería aplicable desde el mes de enero de 2017, facultando a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar sobre los procedimientos e instituciones electorales

que resultaran aplicables al proceso electoral 2017-2018.

En cumplimiento con lo anterior, el 5 de febrero de 2017 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México la Constitución Política Local y, posteriormente, el 7 de junio del mismo año se publicaron en el mismo órgano de difusión el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la Ley Procesal Electoral.

Considerando que la reforma político-electoral de 2014 únicamente estableció los mínimos que las entidades federativas deberían contemplar en materia de paridad, los Poderes Legislativos locales en ejercicio de su libertad configurativa, estuvieron en posibilidad de ampliar las reglas y alcances.

La coyuntura generada por la transición de Distrito Federal a Ciudad de México estableció las condiciones propicias para el desarrollo de un marco jurídico más robusto, amplio e innovador para el desarrollo de una política pública que combata las resistencias sociales y estructurales que han limitado o impedido que las mujeres ocupen los espacios que en el ámbito público y privado les corresponden.

La Constitución Política de la Ciudad de México reconoce en su artículo 7, apartado C, la contribución

fundamental de las mujeres en el desarrollo de la ciudad, de ahí que se promoverá la igualdad sustantiva y la paridad de género y para ello las autoridades adoptarán todas las medidas necesarias, temporales y permanentes, para erradicar la discriminación, la desigualdad de género y toda forma de violencia contra las mujeres.

En materia política, los artículos 27 y 29 contemplan la obligación de los partidos políticos para que sus candidaturas al Congreso local correspondan en 50% a hombres y 50% a mujeres; que las fórmulas se integren por personas del mismo género pero además, se dispone que la integración de dicho órgano será paritaria⁸.

Por otra parte, los numerales 32, 35, 53 y Décimo Séptimo Transitorio, extienden este principio en la integración del gabinete de quien ocupe la titularidad de la Jefatura de Gobierno, del Poder Judicial, en los altos mandos de las Alcaldías, así como en la selección de agentes del Ministerio Público y personal de la Fiscalía General de Justicia.

El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla en

sus artículos 23, 28 y 29, la paridad por lo que respecta a la postulación de candidaturas a las Alcaldías y Concejalías, estas últimas por ambos principios, así como en su integración.

No obstante que se contemplan otras disposiciones relacionadas con la paridad en dicho ordenamiento, en virtud del tema que ocupa el presente trabajo, no se mencionarán.

La reforma política de la Ciudad de México trajo como consecuencia la inclusión de nuevas instituciones, así como la transformación de otras, entre ellas la autoridad jurisdiccional electoral.

Al respecto, es importante señalar que la figura de un Tribunal Electoral local como institución, deriva de la reforma constitucional al artículo 122, aprobada en 1996, misma que trajo como resultado la modificación del Estatuto de Gobierno del entonces Distrito Federal, así como en la expedición de las leyes electorales, y que finalmente el 15 de enero de 1999 quedó formalmente integrado.

A partir de ese año se comenzó la construcción y consolidación de una autoridad jurisdiccional especializada

8. De acuerdo con el documento *Obligaciones de Paridad en las Entidades Federativas Proceso Electoral Local 2017-2018* del Instituto Nacional Electoral, se desprende del cuadro comparativo realizado a la legislación de las treinta y dos entidades federativas, que únicamente 4 de ellas (Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila y Querétaro) contemplan la paridad en la integración en el órgano legislativo (<https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2017/12/Obligaciones-de-paridad-en-las-entidades-federativas.pdf>).

en temas electorales; sin embargo, al entrar en vigor la Constitución de la Ciudad de México, así como las leyes electorales, en 2017 y de cara al proceso electoral que iniciaría ese año, se dio la transición a Tribunal Electoral de la Ciudad de México. El bagaje y *expertise* adquiridos se conservaron y se han venido acrecentando en esta nueva etapa para estar a la altura de las exigencias de la sociedad.

II. El papel del Tribunal Electoral de la Ciudad de México

En este contexto, el papel del Tribunal Electoral de la Ciudad de México es convertirse en una institución que abone a la consolidación de la democracia, de ahí que la tarea que

desempeña es fundamental y debe realizarse con toda responsabilidad.

Bajo esta perspectiva, la revisión judicial de los actos y leyes es, de acuerdo con Gumesindo García Morelos⁹, una pieza fundamental del Estado de derecho, por lo que las personas juzgadoras han asumido un rol protagónico en la construcción de las sociedades democráticas y en la protección de las libertades públicas de las y los gobernados.

En esta misma tesitura, Aharon Barak¹⁰ expresa que el principal papel constitucional de las autoridades jurisdiccionales consiste tanto en la búsqueda como en el ferviente deseo de proteger y preservar el carácter democrático del Estado, garantizando y cultivando los derechos humanos, toda vez que la democracia no es simplemente el

Los numerales 32, 35, 53 y Décimo Séptimo Transitorio, extienden este principio en la integración del gabinete de quien ocupe la titularidad de la Jefatura de Gobierno, del Poder Judicial, en los altos mandos de las Alcaldías, así como en la selección de agentes del Ministerio Público y personal de la Fiscalía General de Justicia.

9. García Morelos, Gumesindo, *Control de convencionalidad de los derechos humanos en los tribunales mexicanos*, México, TEPJF, 2015, pág. 13.

10. Barak, Aharon, "El papel de un juez en una democracia", *Derechos Humanos*, México, núm. 63, septiembre-octubre de 2003, págs. 56-58.

gobierno de la mayoría; la democracia son también los derechos de la humanidad, pues en ausencia de estos la democracia no puede existir.

Por lo que esta garantía de los derechos de la humanidad debe mostrar particular énfasis en las personas débiles, las minorías y los grupos marginados, pues las personas juzgadoras se encuentran en la posición ideal para dar expresión a los valores básicos de sus respectivos sistemas y para la protección de los derechos de las minorías.

En este orden de ideas, continúa señalando quien fuera Presidente de la Suprema Corte de Israel, quienes ejercen la función de juzgar deben caracterizarse por su absoluta neutralidad con respecto de las partes y asuntos que tengan ante sí. Lo anterior no implica en modo alguno apatía ante las dificultades de las partes o los valores básicos y los principios que están en juego; por el contrario, tiene como exigencia dar expresión a los valores y principios de su sistema legal, mismos que no son aquellos que pueden ser considerados como dependientes de un estado de ánimo pasajero, sino aquellos que reflejan las condiciones más profundamente enraizadas en la sociedad democrática.

De igual forma, la independencia de la judicatura le dota con la

capacidad única de reflejar valores básicos del sistema democrático, incluso cuando no coinciden con los vientos cambiantes de la opinión pública, pues la historia del Derecho es la búsqueda de la armonización de la ley con las necesidades cambiantes de la sociedad, de ahí que, un esquema normativo que no permita el desarrollo, llegará a convertirse finalmente en inútil.

En este sentido y en relación con el tema que nos interesa, los órganos jurisdiccionales deben abonar a la transición de la igualdad formal a la igualdad sustantiva, entendidas estas como:

a) *Igualdad formal*: también llamada “de trato”, que hace alusión al principio de igualdad entre hombres y mujeres, el cual debe sustentar y orientar las leyes, normas y principios de actuación de las políticas públicas.

b) *Igualdad sustantiva*: también llamada “de hecho” o “de facto”, que refiere a la modificación de las condiciones estructurales que impiden el pleno disfrute de los derechos de mujeres y hombres, garantizando el mismo acceso a las oportunidades y logro de resultados, lo cual se alcanzará a través de acciones legales, afirmativas y políticas públicas

que favorezcan a las mujeres, ya que históricamente y en todas las esferas de lo social se encuentran en franca desventaja¹¹.

Para ello, además de aplicar el marco jurídico nacional, tienen la obligación de considerar la legislación supranacional relacionada con la materia objeto de controversia, lo anterior es así, toda vez que, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada el 10 de junio de 2011, se reconoce la incorporación, con jerarquía constitucional, de las normas de fuente internacional en esta materia.

Lo anterior constituyó una apertura del derecho constitucional mexicano al derecho internacional de los derechos de la humanidad y estableció, como ya se mencionó, la obligación de aplicar todo el conjunto normativo internacional del que México es parte para la protección de las personas (normas y jurisprudencia) y no solo la norma sujeta

a la interpretación exclusiva de las autoridades mexicanas, constituyéndose así el bloque de derechos o bloque constitucional.

Mismo que se encuentra conformado en principio por las normas constitucionales y convencionales, y complementado con aquellas que son resultado de su interpretación nacional e internacional, lo cual permite que se genere un núcleo de normas de derechos humanos, integradas a partir de distintas sedes y fuentes¹².

Dicha reforma sentó con ello las bases del control de convencionalidad *ex officio* en un modelo

de control difuso de constitucionalidad, lo que implica que incluso las autoridades jurisdiccionales de carácter local participan en la revisión de actos de autoridad a la luz del bloque normativo o bien, contrastando si se ajustan a los parámetros establecidos por este.



Las personas
juzgadas se
encuentran en la
posición ideal para
dar expresión a los
valores básicos de sus
respectivos sistemas
y para la protección
de los derechos de las
minorías.

11. Zermeño Núñez, Martha Fabiola (coord.), *"Efectos de la Paridad de Género en la Legislatura Mexicana: Avances y Retos para la Igualdad. Informe Final Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad"*, México, INE-EPADQ S.C., 2017.

12. Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos. Una guía Conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2014, págs. 53-54.

Al realizar dicho análisis, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México debe juzgar con perspectiva de género, en términos de lo establecido en la tesis 1a. XXVII/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con el rubro: “JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN”¹³.

De acuerdo con dicho criterio, la perspectiva de género constituye una categoría analítica -concepto- que acoge las metodologías y mecanismos destinados al estudio de las construcciones culturales y sociales entendidas como propias para hombres y mujeres, es decir, lo que histórica, social y culturalmente se ha entendido como “lo femenino” y “lo masculino”.

La impartición de justicia debe realizarse sobre la base del reconocimiento de la particular situación de desventaja en la cual históricamente se han encontrado las mujeres -pero que no necesariamente está presente en cada caso-, como consecuencia de la construcción que socioculturalmente se ha desarrollado en torno a la posición

y al rol que debieran asumir, como un corolario inevitable de su sexo.

Lo anterior posibilita identificar las discriminaciones que de derecho o de facto pueden sufrir hombres y mujeres, ya sea directa o indirectamente, con motivo de la aplicación del marco normativo e institucional mexicano, por lo que su actuación debe buscar remediar los potenciales efectos discriminatorios que el ordenamiento jurídico y las prácticas institucionales pueden tener en detrimento de las personas, principalmente de las mujeres.

Aunado a otros criterios jurisprudenciales, como la tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), de rubro: “ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO”¹⁴, un instrumento que resulta de suma importancia para alcanzar los objetivos antes descritos es el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género¹⁵, impulsado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual tiene como propósito atender las problemáticas detectadas y las medidas de reparación ordenadas por

13. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 40, marzo de 2017, pág. 443.

14. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, abril de 2016, pág. 836.

15. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género*, México, 2013 (https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo_perspectiva_de_genero_REVDIC2015.pdf).

la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁶, relativas al ejercicio del control de convencionalidad por quienes imparten justicia y, por tanto, a la aplicación del Derecho de origen internacional, así como al establecimiento de instrumentos y estrategias de capacitación y formación en perspectiva de género y derechos de las mujeres.

Dicho protocolo pretende que quienes imparten justicia identifiquen y evalúen en los casos de que conozcan lo siguiente:

- a. Los impactos diferenciados de las normas;
- b. La interpretación y aplicación del derecho de acuerdo a roles estereotipados sobre el comportamiento de hombres y mujeres;
- c. Las exclusiones jurídicas producidas por la construcción binaria de la identidad de sexo y/o género;
- d. La distribución inequitativa de recursos y poder que deriva de estas asignaciones y
- e. La legitimidad del establecimiento de tratos diferenciados en las normas, resoluciones y sentencias.

Sentado lo anterior, se analizarán tres casos del reciente proceso electoral local 2017-2018, en los que el Tribunal de la Ciudad de México, a través de sus determinaciones, logró potencializar los derechos de mujeres en materia de participación política.

III. Análisis de casos

Los casos que se analizarán tienen como elemento común que los actos y normas impugnados fueron sometidos a un control difuso, al cuestionarse su conformidad o compatibilidad con las normas constitucionales y convencionales, sin embargo, para mayor claridad se estima importante señalar brevemente y a manera de introducción, en qué consiste dicho control y sus alcances.

Como se mencionó anteriormente, derivado de la modificación al artículo 1 de la Constitución Federal, se redimensionó el sistema jurídico mexicano, en cuanto al alcance que tienen los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Entre otros aspectos, ahora se vincula en forma directa a todas

16. En los casos de "Campo Algodonero", Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú.

las autoridades al régimen constitucional de derechos fundamentales. En específico, los entes públicos operadores de la norma deben promover, respetar, proteger y garantizar las prerrogativas fundamentales.

Lo anterior significa que, en el desarrollo de sus funciones, cada autoridad debe observar tales derechos sin necesidad de que una norma secundaria prevea expresamente competencia sobre el particular.

Ello bajo la lógica de que los derechos de la humanidad no son solo garantías de las y los gobernados oponibles al Estado, sino que implican valores que permean a todo el sistema jurídico democrático.

Sin embargo, para ello ha sido necesario desarrollar las bases conforme a las que debe ejercerse el control *ex officio* de la constitucionalidad y convencionalidad de las normas. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido las tesis LXVII/2011, LXIX/2011 y LXX/2011, de rubros: “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD”¹⁷, “PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIO-

NALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”¹⁸ y “SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO”¹⁹.

Criterios de los que es posible desprender como premisas fundamentales, la obligación de preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y los Tratados Internacionales, sobre las disposiciones que en contrario contenga cualquier norma inferior, impedimento para las y los juzgadores locales de emitir declaraciones generales sobre la invalidez *-erga omnes-* de las normas que se estimen contrarias a la Constitución General, en consecuencia, solo se pueden inaplicar normas inferiores a un caso concreto, siempre que se estimen contrarias a las Constituciones General y Local, así como Tratados que contemplen Derechos Humanos, privilegiando lo dispuesto en esos ordenamientos.

En concordancia con lo anterior, la tesis LXIX/2011, antes mencionada, contempla como primer paso del control de constitucionalidad y convencionalidad, procurar realizar una interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que

17. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, pág. 535.

18. *Ibidem*, pág. 552.

19. *Ibidem*, pág. 557.

las personas impartidoras de justicia (al igual que el resto de las autoridades del Estado Mexicano), deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos fundamentales reconocidos constitucional y convencionalmente, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

De no ser posible, se recurrirá a una interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, se deberá preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

Al agotarse los pasos anteriores y no haber resultado procedentes, el paso final consiste en la inaplicación de la ley que no resulte conforme a la Constitución, sin que esto signifique afectar o romper con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, por el contrario, fortalece el papel de las y los juzgadores al ser el último recurso para asegurar la

primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos.

Tratándose de materia electoral, esta atribución ha sido reconocida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del criterio contenido en la tesis IV/2014 de rubro: “ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES LOCALES. PUEDEN INAPLICAR NORMAS JURÍDICAS ESTATALES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A TRATADOS INTERNACIONALES”²⁰, en la cual sostuvo que los Tribunales Electorales locales tienen facultades para analizar las normas jurídicas estatales, contrastarlas con lo dispuesto en la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, y después de realizar un ejercicio de interpretación conforme, en su caso inaplicarlas en un asunto en concreto cuando sean contrarias a la norma fundamental.

a. ***TECDMX-JLDC-601/2017***

El primer caso corresponde al Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía, identificado con la

20. Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, núm. 14, 2014, pág. 53 y 54.

La paridad, a diferencia de las cuotas de género, constituye una medida definitiva que busca hacer efectivo el derecho a la igualdad reconocido en la Constitución, siendo además una exigencia de la democracia representativa y una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres en la sociedad.

clave TECDMX-JLDC-601/2017, y se encuentra relacionado con una figura que por segundo proceso electoral se encontró a disposición de la ciudadanía como opción para ejercer su derecho al voto, ya sea pasiva o activamente.

Me refiero a las candidaturas independientes o como se denominan en el ámbito de la Ciudad de México, candidaturas sin partido, mismas que no obstante estar vigentes desde el proceso electoral 2014-2015²¹,

continúan siendo una alternativa de participación novedosa, poco explorada y perfectible.

El medio de impugnación fue promovido por dos personas, una de sexo masculino y otra femenino, quienes el 2 de diciembre de 2017 presentaron ante el Instituto Electoral de la Ciudad de México solicitud de registro como aspirantes para integrar la fórmula de candidatura sin partido (como propietario y suplente, respectivamente), a una diputación local por el principio de mayoría relativa.

Sin embargo, en la misma fecha, sin existir pronunciamiento respecto de su solicitud por parte de la autoridad, presentaron escrito de demanda expresando como motivo de agravio la violación de sus derechos de participación política, toda vez que desde su perspectiva, diversas disposiciones²², como el numeral 13 inciso b) del Acuerdo IECM/ACU-CG-041/2017²³, los artículos 23 y 323, párrafo octavo del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México,

21. En el Distrito Federal quedaron registradas 94 personas aspirantes a candidaturas a diputaciones de mayoría relativa: 24 mujeres y 66 hombres (Listado IEDF). No obstante, solo obtuvieron su registro Judith Barrios Bautista, para el Distrito VII; Patricio del Valle Martínez, para el Distrito XIII; Efraín Morales Sánchez, para el Distrito XXI; y Edgar Adán Montero Alarcón para el Distrito XXII (Listado de candidatos IEDF), <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/content/las-candidaturas-independientes-en-el-proceso-electoral-2014-2015>.

22. Mismas que fueron precisadas por este órgano jurisdiccional en suplencia de la deficiencia de la queja al advertir que se encontraban referidas en forma imprecisa.

23. A través del cual se aprobó la Convocatoria para el registro de candidaturas sin partido.

así como los Lineamientos para el registro de candidaturas sin partido²⁴, establecían que las fórmulas de aspirantes a dichas candidaturas deberían estar integradas por personas del mismo género, lo cual al no actualizarse en su caso, se traduciría en la imposibilidad de obtención del registro solicitado.

Es importante señalar que, al día siguiente, el Instituto Electoral requirió a las partes actoras mediante oficio de tres de diciembre, a efecto de que se realizara la sustitución del integrante de la fórmula que no cumplía con el requisito de género, comunicación que fue respondida en el sentido de manifestar que la fórmula cumplía con la normativa constitucional y electoral.

Consecuentemente, la autoridad responsable emitió el 8 de diciembre del mismo año el acuerdo IECM/ACU-CG-096/2017, en el que se pronunció sobre la improcedencia de la solicitud de registro de la fórmula presentada por las partes actoras.

Con base en lo anterior, la *litis* se concentró en determinar si la interpretación realizada por la autoridad responsable a las disposiciones antes precisadas, consistente en la

aplicación estricta respecto de la integración paritaria de fórmulas a las candidaturas sin partido, menoscababa los derechos de participación política de las partes accionantes.

Para ello, en primer término, estableció los alcances del derecho al sufragio activo y pasivo, considerando el marco constitucional, legal y convencional²⁵, al respecto se razonó que el mismo es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal en cuanto que se establecen en la ley las calidades para su ejercicio.

Derecho que admite la posibilidad de establecer condiciones para su ejercicio e incluso restricciones, pero las mismas deberán encontrarse en una ley, no ser discriminatorias, estar basadas en criterios razonables y atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo y ser proporcional a ese objetivo.

Por otra parte, se razonó que la paridad, a diferencia de las cuotas de género, constituye una medida definitiva, que busca hacer efectivo el derecho a la igualdad reconocido en la Constitución, siendo además una exigencia de la democracia represen-

24. Para el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018.

25. Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los criterios de los Casos Castañeda Gutman vs México, además de Yatama vs Nicaragua.

tativa y una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres en la sociedad, de ahí que busca lograr una situación permanente en la que el poder público sea compartido por hombres y mujeres.

Directrices que además encuentran reconocimiento en normas supranacionales como en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Posteriormente, se realizó el control de constitucionalidad de la norma²⁶ al caso concreto, siguiendo los pasos establecidos, descritos en líneas anteriores.

En el caso particular se llevó a cabo una interpretación en sentido amplio, de tal manera que se analizaron los artículos 41 fracción I párrafo segundo de la Constitución, 23 fracción I inciso b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, mismos que establecen la obligación de los partidos políticos de establecer las reglas para garantizar la paridad entre géneros, reconocen el derecho de la ciudadanía de ser elegida

en elecciones periódicas y auténticas, y plantean la necesidad de crear las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos.

De igual forma, se consideraron los artículos 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que disponen que las restricciones en el goce y ejercicio de los derechos y libertades de ese instrumento deben aplicarse conforme a las leyes que se dicten en razones del interés general.

Bajo esta misma línea argumentativa, tomando en cuenta lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que los gobiernos tienen, frente a los derechos políticos y al derecho de participación política, la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, el debate libre de los principales temas socioeconómicos, la realización de elecciones generales, libres y con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular²⁷, y que son estas prerrogativas derechos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano, que se relacionan

26. Numeral 13, inciso b) del Acuerdo IECM/ACU-CG-041/2017 en relación con el octavo párrafo del artículo 323 y el primer párrafo del artículo 23, ambos del Código Electoral.

27. Informe Anual 2002, CIDH 2003³, Cap. IV, Cuba, párr. 12 e Informe 67/06, CIDH 2006, párr. 256.

estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana, como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático²⁸.

Se concluyó que la interpretación de la autoridad responsable al numeral 13, inciso b) del Acuerdo del Instituto Electoral, y al artículo Décimo Segundo de los Lineamientos, en relación con el octavo párrafo del artículo 323, y el párrafo primero del artículo 23 del Código Electoral, restringía indebidamente los derechos políticos de sufragio pasivo de las partes actoras, toda vez que en el caso concreto desnaturalizaba el contenido del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas.

Ello, estimando que el objeto de la paridad de género es establecer un piso mínimo, el cual busca traducirse en normas que propicien el avance de las mujeres hacia una igualdad sustantiva en el ámbito político, la postulación de una candidatura con una fórmula integrada con un hombre propietario y una mujer suplente como era el caso, no podría vulnerar la finalidad última de la norma, ya que ante la ausencia del propietario hombre, la mujer tomaría su lugar, incrementando así el porcentaje de

representación de ese grupo en la integración legislativa correspondiente.

Por lo que la interpretación de las normas debe realizarse de tal manera que potencialice los derechos y no que los haga nugatorios, de tal suerte que la norma no pueda ser entendida en su literalidad en todos los casos.

De ahí que el planteamiento formulado en la controversia analizada, se trata de una excepción a la regla de conformar las fórmulas de candidaturas por personas del mismo género, esto es así, ya que con esa interpretación se maximiza el derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones de igualdad, a partir de un enfoque *pro persona*, orientado a la protección más amplia de las personas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, a partir de un contexto de discriminación histórica.

Desde esta perspectiva, este Órgano Jurisdiccional estimó que la interpretación dada por la autoridad responsable a la normativa aplicable contravino los principios de paridad de género y menoscabó los derechos políticos de las partes accionantes, ordenando que el Instituto Electoral emitiera un nuevo acuerdo en el que determinara procedente la solicitud de registro de las partes actoras,

28. Informe Haití, CIDH 1990^o, Cap. I.

otorgándoseles un plazo de 70 días para recabar los apoyos correspondientes.

Tal determinación resultó congruente con la tesis XII/2018, que a la postre emitiría la Sala Superior, identificada con el rubro: “*PARIDAD DE GÉNERO. MUJERES PUEDEN SER POSTULADAS COMO SUPLENTE EN FÓRMULAS DE CANDIDATURAS ENCABEZADAS POR HOMBRES*”²⁹, que contempla la posibilidad de que tratándose de la postulación de fórmulas encabezadas por hombres, la posición de suplente pueda ser ocupada, de manera indistinta, por un hombre o una mujer, toda vez que la exigencia de que las fórmulas de candidaturas estén integradas por personas del mismo sexo debe interpretarse con una perspectiva de género que atienda a los principios de igualdad y paridad, y promueva en mayor medida la participación de las mujeres en la vida política del país y en la integración de los órganos de representación popular.

b. ***TECDMX-JLDC-108/2018 y
TECDXM-120/2018***

Los siguientes casos se reseñarán de manera conjunta y corresponden a un cargo de elección nuevo en la Ciudad de México, que son las Concejalías.

Como parte de la reforma política de la Ciudad, el Constituyente Permanente estimó modificar el órgano de gobierno de las demarcaciones territoriales en que se encuentra dividida esta entidad, pasando de una Jefatura Delegacional -unipersonal- a la Alcaldía, integrada por un Alcalde o Alcaldesa y un Concejo.

El Concejo en términos del artículo 81 de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, es el órgano colegiado electo en cada demarcación territorial, que tiene como funciones la supervisión y evaluación de las acciones de gobierno, el control del ejercicio del gasto público y la aprobación del proyecto de presupuesto de egresos correspondiente a la Alcaldía.

En este sentido, el Proceso Electoral Local 2017-2018 fue el marco para que por primera vez la ciudadanía pudiera elegir no solo a la persona titular de la Alcaldía, sino a las Concejalías que acompañarán y formarán parte de este orden de gobierno.

Los Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía que se analizan fueron promovidos en ambos casos por quienes fueran candidatas a una Concejalía por el principio de representación

29. Consultable en: <http://sief.te.gob.mx/iuse/default.aspx> (pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

proporcional (RP) en las demarcaciones territoriales de Tláhuac y Benito Juárez, respectivamente.

En sus escritos de demanda señalaron como acto impugnado los acuerdos CD 08/ACU-014/2018 y CD 17/ACU-015/2018, emitidos el 5 de julio de 2018 por los Consejos Distritales 8 y 17 del Instituto Electoral de la Ciudad de México, respectivamente, a través de los cuales se realizó la asignación de Concejalías por RP en las demarcaciones antes referidas.

A manera de acotación, resulta importante señalar que si bien es cierto, el artículo 17 fracción V incisos a) y b) del Código Electoral Local, establece que el número de Concejalías a elegirse en cada demarcación territorial será de diez a quince en una proporción de 60% por el principio de mayoría relativa y 40% por el principio de representación proporcional, también lo es que en el artículo Décimo Octavo Transitorio del mismo ordenamiento se determinó que por única ocasión en cada demarcación se elegirían 10 concejalías, en la proporción antes mencionada.

Por su parte, las accionantes en sus escritos de demanda manifestaron que en los acuerdos impugnados se había actualizado una excesiva interpretación sobre el requisito de

asignación paritaria, una indebida aplicación en esta asignación y por tal razón solicitaban la inaplicación de la fracción V del artículo 29 del Código Electoral, mismo que establece los pasos a seguir para la integración paritaria de los Concejos.

Lo anterior es así, pues en ambos casos, al momento de realizar la asignación de Concejalías, la autoridad responsable determinó que fuera la fórmula integrada por hombres la que accediera al cargo, pues de lo contrario las mujeres estarían ocupando 3 de los 4 espacios para Concejalías por RP, con lo que se incumplía el principio de paridad, dejando de considerar que las actoras habían sido postuladas en el número uno de las fórmulas propuestas por su partido político.

Situación que resultaba incompatible con los preceptos constitucionales y convencionales relacionados con el derecho de acceder a los diversos cargos de la función pública en condiciones de igualdad y paridad, lo que se traducía en una restricción o menoscabo de sus derechos político-electorales al impedírseles ser designadas como concejales.

Se procedió a analizar el marco normativo, estimándose que la paridad prevista en el artículo 41 y el principio de igualdad contemplado en el artículo 4, ambos de la Constitu-

ción Federal, deben entenderse como una aspiración para erradicar la desigualdad histórica que han sufrido las mujeres en nuestro país.

Desde esta perspectiva también se consideró lo dispuesto en los artículos 1 párrafo quinto de la Constitución Federal; 1 numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2 numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que contemplan una exigencia para el Estado mexicano en el sentido de garantizar los derechos fundamentales de las personas en términos igualitarios, lo cual también entraña una prohibición general de discriminación.

Esto implica que, para la observancia de este deber, es preciso que se aseguren las condiciones para que –en la realidad– todas las personas puedan gozar y ejercer sus derechos de manera efectiva, suponiendo el imperativo de identificar las situaciones de exclusión a las que han sido sometidos históricamente determinados sectores de la sociedad.

Por tal razón, para la comprensión del mandato constitucional se estableció que, debe partirse –en principio– del reconocimiento de la exclusión sistemática que han sufrido las mujeres a través de la historia, en los ámbitos educativo, económico, laboral, social, político, entre otros; tanto en México, como en el mundo.

Asimismo, se reflexionó sobre los pronunciamientos y directrices a nivel internacional que resaltan la importancia del principio de paridad, tal como el *Consenso de Quito*, adoptado durante la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe³⁰, o la *Plataforma de Acción* de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing³¹.

Contemplándose además otras disposiciones en las que, el entendimiento de la igualdad y no discriminación contra las mujeres, así como el acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad con los hombres, se ha materializado.

Tales como los artículos 4 inciso j) y 6 inciso a) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar

30. Que en su numeral 17 reconoce que la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres.

31. Que estableció como uno de los compromisos de los gobiernos el establecer un equilibrio entre hombres y mujeres en los órganos y comités gubernamentales, así como en las entidades de administración pública y en la judicatura, y para ello aumentar sustancialmente el número de mujeres con miras a lograr una representación paritaria, de ser necesario a través de la adopción de medidas positivas a favor de la mujer.

y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 1, 2 y 7 incisos a) y b) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

Con base en lo anterior y a partir de una interpretación conforme, se determinó que una cuota de género o cualquier otra medida afirmativa que se adopte, debe interpretarse a favor de las mujeres, porque –precisamente– está dirigida al desmantelamiento de la exclusión de la que han sido objeto. Ello desde una perspectiva de paridad como mandato de optimización flexible, que admite una participación mayor de las mujeres que la que supone un entendimiento estricto, es decir, en términos cuantitativos como cincuenta por ciento (50%) de hombres y cincuenta por ciento (50%) de mujeres³².

Bajo esta perspectiva, conforme al principio de igualdad y no discriminación por razón de género, las reglas previstas en la fracción V del artículo 29 del Código Electoral

solo deben aplicarse en caso de que el número de hombres se encuentre sobrerrepresentado.

De ahí que, en el caso concreto se consideró que los ajustes realizados por las autoridades responsables en los cuales se redujo el número de mujeres “a fin de garantizar la paridad de género”, resulta contrario a una interpretación armónica con el principio de igualdad y no discriminación y sobre todo con el derecho que históricamente las mujeres han generado en aras de lograr el acceso a los poderes públicos.

Estimándose que una interpretación en términos estrictos o neutrales de las disposiciones que establecen una cuota de género u otra medida afirmativa sería *contraria* a la lógica de efecto útil y a la finalidad de éstas, las cuales no se limitan a un aspecto cuantitativo sino –preponderantemente– cualitativo, pues se reducirían las posibilidades de que las mujeres desempeñen cargos de elección popular.

Entender la paridad de género de esa manera no implicaría solamente el establecimiento de un piso mínimo para la participación política de las

32. El entendimiento del principio de paridad de género bajo una perspectiva flexible permitiría que uno de los sexos supere al otro numéricamente, como sería el caso de las mujeres partiendo de la interpretación justificada en la presente. Véase: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral; y Comisión Interamericana de Mujeres, *La Apuesta por la Paridad: democratizando el Sistema Político en América Latina. Casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*, Perú, IDEA-OEA-CIM, 2013 (<http://www.oas.org/en/cim/docs/apuestaporlaparidad-final-web.pdf>).

mujeres, sino también un techo, lo cual sería contrario a las finalidades mismas de las acciones afirmativas, y a la noción de paridad flexible que se apega más a la finalidad que se persigue con las mismas.

Por lo que, si en un determinado caso un órgano de gobierno a nivel local queda integrado por un mayor número de mujeres, no es razonable pensar que ello deriva de una práctica discriminatoria hacia los miembros del género masculino, porque estos se encuentran en una situación de hecho en la que han disfrutado a plenitud del ejercicio de sus derechos políticos, al menos por razón de género, y no existen elementos en el caso para llegar a una conclusión distinta.

En virtud de lo anterior, se resolvió en concreto la expedición y entrega de las constancias de asignación como concejales en las respectivas demarcaciones territoriales a las partes actoras.

Tales determinaciones fueron controvertidas ante la Sala Regional Ciudad de México³³ y la Sala Superior, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³⁴, en las que esencial-

mente se consideró que el artículo 25, fracción V del Código Comicial en los casos concretos resultaba inconstitucional e inconvencional, existiendo coincidencia en que las acciones afirmativas deben interpretarse y aplicarse procurando su mayor beneficio, tal como se razonó en el criterio jurisprudencial de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificado con el número 11/2018 de rubro: *“PARIDAD DE GÉNERO. LA “INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES”*³⁵.

IV. Conclusiones

Los casos anteriormente analizados reflejan el compromiso de quienes integramos las Magistraturas del Tribunal Electoral de la Ciudad de México por contribuir al avance y consolidación de la participación de las mujeres en el ámbito público,

33. SCM-JDC-1082/2018 (en contra del TECDMX-JLDC-120/2018) y SCM-JDC-1087/2018 (en contra del TECDMX-JLDC-108/2018).

34. SUP-REC-1366/2018 (en contra del SCM-JDC-1082).

35. Consultable en: <http://sief.te.gob.mx/iuse/default.aspx> (pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

compromiso que se ha extendido a su interior mediante la adopción de medidas y acciones como la suscripción del Convenio de Adhesión al Pacto para Introducir la Perspectiva de Género en los Órganos Impartidores de Justicia en la Ciudad de México y la obtención de la Certificación de la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación Nivel Oro, mismas que han dado como resultado que, del total de las personas que laboran en el mismo, el 51% sean mujeres y 49% hombres ³⁶.

Sin duda falta mucho por hacer, sin embargo, se han comenzado a dar los primeros pasos y podemos decir que vamos por la ruta correcta, por lo que la ciudadanía puede estar segura que el Tribunal Electoral continuará velando por la protección de sus derechos político-electorales y en la búsqueda constante de la profesionalización de quienes lo integran para estar a la altura de los retos que la realidad social y política le impongan. 

36. Consultable en: https://comitegenero.tecdmx.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/07-ESTADISTICA-GENERO_JULIO_10_09_2018.pdf.

Bibliografía

Bobbio, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, 3ª ed., trad. de Fernández Santillán, José, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Guevara Castro Alberto y Vicenzi Guilá, Sofía, Coordinadoras, *Diccionario Electoral*, 3 ed., México / Costa Rica, IIDH-CAPEL-TEPJF, 2017.

González Oropeza, Manuel et al, *Hacia una Democracia Paritaria. La Evolución de la Participación Política de las Mujeres en México y sus Entidades Federativas*, México, TEPJF, 2016.

García Morelos, Gumesindo, *Control de Convencionalidad de los Derechos Humanos en los Tribunales Mexicanos*, México, TEPJF, 2015.

Barak, Aharon, "El Papel de un Juez en una democracia", *Derechos Humanos*, México, núm. 63, septiembre-octubre de 2003.

Zermeño Núñez, Martha Fabiola, Coordinador, *Efectos de la Paridad de Género en la Legislatura Mexicana: Avances y Retos para la Igualdad. Informe Final Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad*, México, INE-EPADEQ S.C.

Salazar Ugarte, Pedro, Coordinador, *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos. Una Guía Conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2014.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General de Partidos Políticos.

Constitución Política de la Ciudad de México.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.

Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México.

Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, Suprema Corte de Justicia de la Nación,

México, 2013. https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo_perspectiva_de_genero_REVDIC2015.pdf

Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf>

Convención Sobre los Derechos Políticos de la Mujer <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0019.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0019>

Consenso de Quito http://redongdmad.org/manuales/genero/datos/docs/1_ARTICULOS_Y_DOCUMENTOS_DE_REFERENCIA/B_DDHH_Y_CIUDADANIA/Consenso_de_Quito.pdf

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. http://beijing20.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf

Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria. https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf

Obligaciones de Paridad en las Entidades Federativas Proceso Electoral Local 2017-2018, México, INE, Noviembre 2017 <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2017/12/Obligaciones-de-paridad-en-las-entidades-federativas.pdf>

Tesis XXVII/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 40, marzo de 2017, pág. 443.

Jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, abril de 2016, pág. 836.

Tesis LXVII/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, p. 535.

Tesis LXIX/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, pág. 552.

Tesis LXX/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, pág. 557.

Tesis IV/2014, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, págs. 53 y 54.

Jurisprudencia 11/2018, pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tesis XII/2018, pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4. Las candidaturas independientes en la Ciudad de México: Pasado, presente y futuro

Carolina del Ángel Cruz¹

“En la política, los experimentos significan revoluciones”.

Benjamín Disraeli

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

I. Introducción

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN

II. ANTECEDENTES DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO

III. LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN LA CIUDAD DE MÉXICO ANTES DE LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL

IV. LAS CANDIDATURAS SIN PARTIDO DURANTE EL PROCESO ELECTORAL 2017-2018

V. LAS CANDIDATURAS SIN PARTIDO EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y LA PARIDAD DE GÉNERO

VI. FUTURO DE LAS CANDIDATURAS SIN PARTIDO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

VII. BIBLIOGRAFÍA

Como es conocido, el 5 de febrero del año 2017 entró en vigor la Constitución Política de la Ciudad de México, Carta Magna de avanzada en materia de Derechos Humanos. Así, no es de sorprender la regulación que en dicho documento se realizó sobre las llamadas “candidaturas sin partido”, mismas que quedaron consagradas en el Apartado A del artículo 27 en los siguientes términos:

1. *La ciudadanía podrá presentar candidaturas para acceder a cargos de elección popular sin necesidad de que sean postuladas por un partido político, siempre que cuenten con el respaldo de una cantidad de firmas equivalente al uno por ciento de la lista nominal de electores en el ámbito respectivo. Las personas que hayan sido militantes de un partido deberán renunciar a su militancia por lo menos un año antes del registro de su candidatura, de conformidad con lo previsto por la ley.*
2. *La ley electoral establecerá las reglas y procedimientos para su registro y participación, así como las medidas para garantizar su acceso al financiamiento público y a las prerrogativas en todo el proceso electoral, en los términos de lo dispuesto por la ley general.*
3. *Los requisitos que establezca la ley para su registro se guiarán por los principios*

de justicia, racionalidad y proporcionalidad.

4. *La ley electoral deberá garantizar que las fórmulas de candidaturas sin partido estén integradas por personas del mismo género.*

En efecto, como hemos mencionado, la Carta Magna de la Ciudad de México es de avanzada en materia de Derechos Humanos, sin embargo justo es decir que el tema de las candidaturas sin partido tiene diversos antecedentes en el contexto jurídico electoral de nuestro país. Se trata, pues, de un experimento social que pretende la construcción de una democracia inclusiva más allá de la oferta que ofrecen los partidos políticos. Veamos un poco acerca de ello.

II. Antecedentes de las candidaturas independientes en México

Los antecedentes más remotos de las candidaturas independientes en México los encontramos en el año

de 1894 (y hasta 1924), con Nicolás Zúñiga y Miranda, ciudadano mexicano que decidió ser, al margen de la figura de los partidos políticos, el primer candidato independiente. En efecto, Zúñiga y Miranda fue candidato presidencial en ocho ocasiones; cinco veces como contrincante del general Porfirio Díaz, una contra Venustiano Carranza, otra más contra Álvaro Obregón y la última contra Plutarco Elías Calles².

Es de mencionar que las intenciones de Nicolás Zúñiga y Miranda fueron posibles dado que, hasta el año 1946, en México no se encontraban prohibidas las candidaturas independientes; de hecho, se encontraban reguladas en las leyes electorales de 1911 y 1918, las cuales señalaban que: *“Los candidatos no dependientes de partidos políticos tendrán los mismos derechos conferidos a los candidatos de estos, siempre que estén apoyados por cincuenta ciudadanos del Distrito”*.

Fue el entonces Presidente de la República Manuel Ávila Camacho quien promovió la reforma constitucional que estableció lo que durante muchas décadas se conoció como el monopolio de las candidaturas a cargo de los partidos políticos.

2. Gómez, Alma, “Don Nicolás Zúñiga y Miranda, el Eterno Candidato a la Presidencia de México” de Cultura Colectiva <https://cultura-colectiva.com/historia/nicolas-zuniga-y-miranda-el-eterno-candidato-a-la-presidencia-de-mexico/>, última consulta 10/10/2018.

Por supuesto que existieron diversas voces que pugnaron por regular las candidaturas independientes, sin embargo, todas ellas resultaron acalladas y fue hasta el año 2001 que el ruido independiente se elevó a los órganos

electoral administrativa, después por el Tribunal Electoral, y, finalmente, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ante la imposibilidad de ejercer su derecho político electoral a ser votado sin un partido político de por medio, el ciudadano Castañeda acudió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, instancia que en 2008 condenó al Estado Mexicano a realizar una reforma a su normativa que permitiera y garantizara el derecho de los ciudadanos a ser electos³.

En México no se encontraban prohibidas las candidaturas independientes; de hecho, se encontraban reguladas en las leyes electorales de 1911 y 1918, las cuales señalaban: "Los candidatos no dependientes de partidos políticos tendrán los mismos derechos conferidos a los candidatos de estos, siempre que estén apoyados por cincuenta ciudadanos del Distrito".

jurisdiccionales, también ahí sin resultados.

Mención aparte requiere el caso de Jorge G. Castañeda quien pretendió competir por la vía independiente como candidato a la Presidencia de la República en el proceso electoral 2005-2006, intención que fue rechazada primero por la autoridad

Como vemos, el *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* cimbró las entrañas político-electorales de nuestro país, y obligó a la clase política a analizar, de manera seria y con vistas a su regulación, el derecho ciudadano a ser votado sin el aval de un partido político.

3. La Sentencia del caso Castañeda Gutman VS. Estados Unidos Mexicanos señaló que "El Estado debe, en un plazo razonable, completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido, en los términos de los párrafos 227 a 231 de la presente Sentencia".

En ese ambiente ambiguo entre lo regulado en México y lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 2012 tuvo dos momentos contradictorios entre sí; en mayo fue declarada como obligatoria la siguiente Jurisprudencia:

Jurisprudencia 11/2012 Quinta Época. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. SU EXCLUSIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL FEDERAL NO VULNERA DERECHOS FUNDAMENTALES. De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 1º, 35, fracción II, 41, segundo párrafo, fracciones I, II, III, IV, 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafos 1 y 2; 3, 25, incisos b) y c), 26, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, párrafo 1; 2, 23, 29, 30 y 32, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que el Poder Constituyente reconoció a los partidos políticos como entes de interés público y les otorgó el derecho a postular candidatos a cargos de elección popular; asimismo, que es prerrogativa del ciudadano poder ser votado para los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establece la ley y que en la Constitución o en los instrumentos internacionales

no existe la obligación de reconocer legalmente las candidaturas independientes o no partidarias. De lo anterior, se colige que, en el ámbito federal, el derecho a ser votado es un derecho humano de base constitucional y configuración legal, lo que significa que compete al legislador ordinario regular las calidades, condiciones y requisitos exigibles para ejercer dicha prerrogativa.

Por tanto, es constitucional y acorde con los tratados internacionales suscritos y ratificados por México, el artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que excluye las candidaturas independientes o no partidarias, al establecer que corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, pues no afecta el contenido esencial del derecho a ser votado, dado que se limita a establecer una condición legal, razonable y proporcional para ejercer el derecho de acceso a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad.

En contraste, y después de más de 6 años de sembrada la semilla por Jorge G. Castañeda, por fin en agosto de 2012 fueron publicadas las reformas constitucionales que

dieron paso a las candidaturas independientes, mismas que harían su primera aparición en los procesos electorales del año 2015 (federal y locales).

De acuerdo con los datos de las diversas autoridades electorales, en el año de 2015, un total de 325 ciudadanos/as realizaron trámites para competir en las elecciones vía candidaturas independientes, 144 vieron sus esfuerzos reflejados en las boletas electorales y solo 6⁴ culminaron exitosamente la travesía.

El movimiento independiente dio un repunte en los procesos electorales locales de 2016, año en el que para la elección de alrededor de 1,800 cargos públicos en 14 entidades federativas, se registraron 523 por la vía independiente; de los que, 304 aparecieron en las boletas electorales y fueron 11 los ganadores (10 alcaldes y un diputado constituyente de la Ciudad de México).

Una vez que hemos dado un vistazo a los antecedentes a nivel nacional, en el siguiente apartado analizaremos los precedentes de esta figura ciudadana solo en el ámbito territorial de la hoy Ciudad de México.

III. Las candidaturas independientes en la Ciudad de México antes de la promulgación de la Constitución Local

La Ciudad de México atravesó por un largo proceso en el tránsito hacia una democracia plena. En la búsqueda de la mayoría de edad política, a la organización de nuestra entidad se le han realizado cambios en más de una ocasión. En estos devenires legislativos encontramos la reforma constitucional publicada el 29 de enero de 2016, en virtud de la cual hoy estamos ante la deseada culminación con la promulgación de nuestra propia Constitución emanada de una Asamblea Constituyente.

Anteriormente, la Ciudad de México (antes Distrito Federal) por su naturaleza jurídica, es decir, como sede de los Poderes Federales y departamento del Poder Ejecutivo, no contaba con candidaturas a cargos de elección popular y en consecuencia, no había oportunidad

4. Los Candidatos Independientes que lograron su cometido fueron: Jaime Rodríguez “El Bronco”, como Gobernador de Nuevo León; Alfonso Martínez, Alcalde de Morelia; Manuel Clouthier, Diputado Federal en Sinaloa; Pedro Kumamoto, Diputado local en Jalisco, y los alcaldes de García, Nuevo León, y Comonfort, Guanajuato.

para que la ciudadanía participara en contiendas locales, ya que los cargos de la entidad eran por designación del Ejecutivo.

En ese tenor, la reforma legal de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1941, estableció que la función legislativa del Distrito Federal quedaba a cargo del Congreso de la Unión y que el Presidente de la República tuviera a su cargo el Gobierno del Distrito Federal por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Además, por primera vez estableció los límites precisos de la Ciudad de México, en su artículo noveno, quedando dividida en 12 delegaciones políticas⁵.

En el año de 1987 es publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional, mediante la cual se redefinen las facultades legislativas del Congreso de la Unión con relación al Distrito Federal. Esta reforma consistió en crear una Asamblea de Representantes del Distrito Federal, integrada por 40 miembros electos por votación mayoritaria y 26 de

representación proporcional. Esta Asamblea Legislativa fue concebida como un órgano de participación vecinal y de deliberación ciudadana, toda vez que las facultades legislativas con respecto del Distrito Federal seguían estando a cargo del Congreso de la Unión y a la Asamblea de Representantes solo se le concedían facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos⁶.

Lo rescatable fue que la Asamblea Legislativa era un órgano de deliberación colectiva electa en votación directa de los ciudadanos, siendo el inicio de la vida democrática de esta ciudad, y como puede apreciarse, eran principios de derechos básico de elecciones, por lo que solo podían participar los partidos políticos en la búsqueda de los espacios de elección popular.

La vida democrática de la Ciudad de México nace durante la época en la que por mandato constitucional existía el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos, por lo que las candidaturas independientes existen por primera vez en el año

5. Texto reglamentario de la base primera de la fracción VI del artículo 73 constitucional.

6. Esta fracción ya había sido modificada el 21 de septiembre de 1944. Por otro lado, en esta reforma no solo se reiteraron las facultades que el Constituyente de 1917 había otorgado al Congreso de la Unión "para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal", sino que en esta ocasión el legislador ordinario elevó a rango constitucional las facultades del Presidente de la República con relación al Distrito Federal, en un artículo que está dedicado a las facultades del Congreso de la Unión. Hurtado González, Javier y Arellano Ríos, Alberto, "La Ciudad de México y El Distrito Federal: Un Análisis Político-Constitucional", *Estudios Constitucionales*, Talca, año 7, núm. 2, 2009, págs. 207-239.

2015, y posteriormente en 2016, justamente en el proceso electoral en virtud del cual se eligió al Congreso Constituyente que tuvo a su cargo la elaboración de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Durante el proceso electoral local de 2015 en la Ciudad de México, manifestaron su intención de registrar candidaturas independientes un total de 147 personas, de las cuales, 95 lo hicieron para ocupar una diputación (71 hombres y 24 mujeres) y 52 para encabezar Jefaturas Delegacionales (38 hombres y 14 mujeres). De ellos alcanzaron la candidatura que buscaban, 11 personas: 4 para diputaciones (3 hombres y una mujer) y 7 para Jefes Delegacionales (6 hombres y una mujer).

Para la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, las campañas iniciaron con la participación de 9 partidos políticos y 8 candidatos independientes, sin embargo, tras diversos juicios electorales estos últimos alcanzaron 21 postulaciones. Ello fue así en virtud de que, ante una deficiente regulación legislativa, no es de sorprender que la figura que analizamos se haya encontrado con serios problemas en la convocatoria emitida por el Instituto Nacional Electoral (autoridad encargada de dicho proceso electoral), situación que provocó

la necesidad de ajustar los requerimientos sociales a la organización de un proceso electoral novedoso y sin un andamiaje jurídico del todo sólido.

En efecto, a la postre, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación llegó inevitablemente el choque de la violación de los derechos humanos de los aspirantes a candidatos independientes, frente a una pésima regulación del proceso electoral. Ante la falta de herramientas legislativas, organizativas y logísticas, el Tribunal optó por garantizar de manera amplia los derechos humanos de los que-rellantes y ordenó su registro como candidatos independientes: primero a 3 de ellos, luego a otros 10.

En ese momento hubiese sido obvio que la participación ciudadana ejercida a través de las candidaturas independientes sería la figura mayormente beneficiada por el hecho de que existían 21 en la contienda electoral y, en efecto, así sería si estas hubiesen sido las condiciones originales (principio de certeza jurídica). No obstante, el que las circunstancias cambiaran a tan solo 19 días de la jornada electoral, solo generó confusión, desorientación y mayor atomización de las opciones independientes, lo que sin duda benefició a los partidos políticos.

La dificultad para la postulación de candidaturas independientes a la Constituyente de la Ciudad de México no paró ahí, pues los requisitos para obtener el registro como candidato/a independiente resultaron excesivos, particularmente por las más de 73 mil firmas de apoyo ciudadano solicitadas, muy por encima de las requeridas para lograr una candidatura independiente en cualquier distrito o delegación (hoy Alcaldía), y solo similar a las requeridas para postularse de manera independiente para la Jefatura de Gobierno de la Ciudad.

Un reto importante para las candidaturas independientes fue lograr el voto ciudadano, tarea nada fácil para cualquier partido, pero que, además, se volvió complejo para las y los independientes, principalmente por la falta de equidad en la boleta electoral: si un ciudadano/a quería votar por un candidato/a independiente, debía anotar en la boleta electoral su nombre o el número que ocupaba en la lista (al reverso de la boleta), en contraste con el voto que se realiza por un partido político.

No obstante, y como ya mencionamos en párrafos anteriores, en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México hubo un diputado independiente, pese a que obtuvo 21,443 votos de los 32,110 que se requerían; sin embargo, al momento

de asignar curules le fue otorgada una al candidato independiente en lugar de al Partido del Trabajo, pues dicho instituto político obtuvo 18,257 votos.

IV. Las candidaturas sin partido durante el proceso electoral 2017-2018

Una vez que la Ciudad de México contó con su propia Constitución Política, esta ordenó la urgente reforma a las normas secundarias en materia electoral con la finalidad de que pudieran ser aplicadas durante el proceso electoral 2017-2018.

Así, las candidaturas ahora denominadas “*sin partido*” en la normativa de la Ciudad de México, tienen sustento a partir del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establecen los derechos ciudadanos, mandando en su fracción II sobre el derecho de ser votados a cualquier cargo de elección popular.

En efecto, dicho precepto constitucional federal establece de manera puntual la obtención de registro como candidatos/as de manera independiente, siempre y

cuando las personas cumplan con los requisitos establecidos en la legislación correspondiente.

Es de recordar que, derivado de la reforma político-electoral aprobada a nivel federal en el año 2014, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un esquema electoral de distribución de facultades y atribuciones entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales, por lo que las normas locales deben ajustarse a los parámetros de dicha reforma federal.

Siguiendo el orden jerárquico de la normatividad aplicable al caso, dentro de las adecuaciones también se reformó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en la cual se indican las condiciones en que contendientes independientes o sin partido participarán en el proceso electoral correspondiente, con la excepción de aquellas candidaturas de representación proporcional.

En la Ciudad de México, para el proceso electoral 2017-2018, el Instituto Electoral de la Ciudad de México otorgó la calidad de aspirantes a una candidatura sin partido a un total de 122 personas, de las cuales 14 fueron para el cargo de Jefatura de Gobierno (10 hombres y 4 mujeres), 74 para ocupar una

curul en el Congreso de la Ciudad de México (57 hombres y 17 mujeres), y 34 planillas para las Alcaldías (30 encabezadas por hombres y cuatro por mujeres).

De ese universo, una mujer para la candidatura de la Jefatura de Gobierno, cinco hombres como candidatos a alguna Alcaldía, y 10 candidaturas a ocupar una Diputación, 4 mujeres y seis hombres, de entre los cuales vale la pena destacar que uno de ellos tuvo como suplente a una mujer (ese caso se analiza a detalle párrafos más adelante).

Definitivamente no es nada fácil lograr el registro para candidaturas sin partido, los requisitos son varios. En primer lugar, se debe acreditar la personalidad moral constituida en una Asociación Civil, con el tratamiento de un partido político en el régimen fiscal y con su respectivo representante legal y responsable de administración de los recursos. También se regula la periodicidad para la obtención de respaldo ciudadano; por ejemplo, para la Presidencia de la República son 120 días; para el Senado, 90 días; Diputación, 60 días, Jefatura de Gobierno, 120 días; Diputaciones y Alcaldías, junto con sus concejalías, 60 días.

Otro requisito consiste en que las y los aspirantes deben presentar un número de firmas de apoyo equivalente al 1% de la lista nominal

correspondiente a la jurisdicción por la que competirían, distribuida en por lo menos el 35% de las demarcaciones territoriales, esto en el caso del Jefe o Jefa de Gobierno. Para el caso de las Diputaciones, y de las circunscripciones que conforman la demarcación territorial, y para el caso de las Alcaldías.

Durante el proceso electoral 2017-2018 en la Ciudad de México, para la recolección de firmas de apoyo se autorizó la utilización de una aplicación móvil, la cual permitió recabar la información de las y los ciudadanos que apoyaban a cada candidatura y se podía conocer de manera eficaz la situación nominal de las personas. Para mayor certeza, con esta aplicación se podía verificar el número de apoyos que llevaba cada aspirante, evitando errores en la captura de datos y reducción en los tiempos de verificación del porcentaje de respaldo.

Por otro lado, la norma marca como restricción para los aspirantes a candidatos sin partido el no

participar simultáneamente en un proceso de selección de candidaturas de algún partido político y no haber sido militante de algún partido político cuando menos un año antes de la solicitud de registro.

En la Ciudad de México, para el proceso electoral 2017-2018, el Instituto Electoral de la Ciudad de México otorgó la calidad de aspirantes a una candidatura sin partido a un total de 122 personas... Solo 16 alcanzaron a llegar a la boleta electoral.

Al respecto, vale la pena señalar que existió un ciudadano que hasta poco tiempo antes de solicitar su registro como aspirante (es decir, con la posibilidad de iniciar gestiones para la obtención del apoyo ciudadano que, de ser el caso, lo colocaría en las boletas electorales), militaba en un partido político, por lo que el Instituto Electoral de la Ciudad de México le negó su registro. Ante dicha negativa, el ciudadano en cuestión acudió ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, instancia que ordenó el registro bajo los siguientes criterios⁷:

7. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía promovido ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, con expediente identificado con la clave TECDMX-JLDC-589/2017.

1. En efecto, las disposiciones en las cuales se establece un plazo de separación de los militantes que ocuparan cargos de dirección partidista, como requisito para registrar una candidatura independiente, tienen una finalidad constitucionalmente válida, es decir, preservar el carácter independiente de la candidatura.
2. No obstante ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha asumido el criterio de que, para analizar las normas de las legislaciones locales que regulan a las candidaturas independientes, es necesario adoptar un enfoque funcional, es decir, a la luz del contexto legal, de la entidad federativa de que se trate, en su integridad.
3. Por lo que hace a la razonabilidad del plazo de un año de separación de su militancia previo a solicitar su registro como aspirante, la Corte Suprema sostuvo que, si bien su fijación queda dentro del ámbito de libertad de configuración del respectivo órgano legislativo local, este no debe ser desproporcional. En el mismo tenor, el derecho de toda ciudadana y ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública deben basarse en criterios objetivos y razonables.
4. A partir de un Test de Proporcionalidad, el Tribunal Electoral local concluyó que es válido que en las legislaciones se exija la no militancia de las y los ciudadanos para poder ser candidatas o candidatos independientes con el fin de preservar la independencia de la candidatura, sin embargo, no existe criterio alguno que estipule que el fin de alguna temporalidad sea constitucionalmente válido, por lo que no advirtió que exista un fin legítimo en ordenar que las y los ciudadanos no militen en un partido un año antes de que aspiren a ser candidatos independientes.

Por otra parte, y continuando con los requisitos exigidos en la norma para el caso de la Ciudad de México, para la verificación de los apoyos de registro se realizó un procedimiento de carácter informático, el cual utilizó un servidor central, ubicado en instalaciones del Instituto Nacional Electoral. La información del apoyo ciudadano que se recibía era transmitida desde los dispositivos móviles utilizados por los aspirantes; posteriormente, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del

El Tribunal Electoral local concluyó que...no existe criterio alguno que estipule que el fin de alguna temporalidad sea constitucionalmente válido, por lo que no advirtió que exista un fin legítimo en ordenar que las y los ciudadanos no militen en un partido un año antes de que aspiren a ser candidatos independientes.

Instituto Nacional Electoral realizaba la verificación de la situación registral en la base de datos de la Lista Nominal respectiva; el resultado de dicha verificación se reflejaba en el portal Web, a más tardar dentro de los tres días siguientes a la recepción de la información en el servidor.

Al concluir el periodo de obtención de apoyo ciudadano, el Instituto Electoral verificaba que los aspirantes hubieran obtenido el porcentaje mínimo de apoyo, con base en la lista nominal correspondiente a cada ámbito geográfico, con corte al 31 de agosto de 2017.

Se rechazaron los apoyos que proporcionaban nombres con datos

falsos o erróneos; en el caso de aspirantes a Jefa o Jefe de Gobierno, la o el ciudadano firmante no tuviera su domicilio en la Ciudad de México; en el caso de aspirantes a Alcaldesa o Alcalde y Concejales, la o el ciudadano firmante no tuviera su domicilio en la demarcación territorial en la que pretendiera participar; en el caso de aspirantes a Diputada o Diputado por el principio de mayoría relativa, el domicilio de la o el ciudadano signatario no correspondiera al Distrito Electoral Uninominal en el que el aspirante pretendía postularse, y las o los ciudadanos que hubiesen sido dados de baja de la Lista Nominal.

Por último, se realizó una muestra aleatoria de los apoyos verificados cuya situación registral preliminar fuese “*encontrados en lista nominal*” de las y los aspirantes que hubiesen presuntamente superado el porcentaje mínimo exigido por la Ley. A partir de esa muestra, en caso de encontrarse inconsistencias e irregularidades de los apoyos ciudadanos, que superaran el diez por ciento de esa muestra aleatoria, se procedería a la revisión total de los apoyos.

El Instituto Electoral de la Ciudad de México, con los criterios de referencia para el proceso electoral 2017-2018, mediante acuerdo del Consejo General determinó aprobar el registro de Candidatura sin Partido

para el cargo de Diputado de Mayoría Relativa al Congreso de la Ciudad de México, a 55 aspirantes y se rechazó el registro a 16; de los aprobados, posteriormente 11 renunciaron a su registro⁸.

Finalmente, un tema importante de comentar con relación a la experiencia de la Ciudad de México en 2018 fue la relativa a diversas acusaciones de una supuesta compra-venta de firmas de apoyo presentadas por algunas de las personas aspirantes a candidaturas sin partido. Un tema sin duda delicado y que amerita un profundo análisis jurídico-político a fin de que sea regulado e incluso tipificado en la

Es dable mencionar que la obligatoriedad de paridad en la postulación de candidaturas corresponde a los partidos políticos y que esas medidas resultan desproporcionadas cuando los ciudadanos compiten por un cargo de elección popular sin mediar postulación de partido político alguno.

normativa que regula los delitos de carácter electoral.

V. Las candidaturas sin partido en la Ciudad de México y la paridad de género

Como sabemos, existen diversas acciones afirmativas en la normativa electoral que tienen como finalidad buscar el acceso de las mujeres a diversos cargos de elección popular. Por otro lado, tenemos el principio constitucional de paridad de género, mismo que, entre otras cosas, contempla la obligatoriedad de que las fórmulas de candidaturas deben estar formadas por personas del mismo género.

En este orden de ideas, durante el proceso electoral local 2017-2018, en el desarrollo de la Décima Quinta Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, fue discutido el “Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, sobre la Proce-

8. <http://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2018/IECM-ACU-CG-063-2018.pdf>, última consulta 24/10/2018.

dencia de las Solicitudes de Registro como Aspirantes a Candidaturas sin Partido a Diputaciones por el Principio de Mayoría Relativa, en el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, presentadas hasta el 3 de diciembre de 2017”.

El Proyecto de Acuerdo en mención incluía, entre otras, la procedencia de las solicitudes de cuatro fórmulas aspirantes a candidaturas sin partidos para el cargo de diputados locales en la Ciudad de México, de entre las cuales se determinó declarar improcedente la correspondiente a la solicitud SR/ED/DEAP/004/2017, fórmula integrada por un hombre como candidato propietario y una mujer como candidata suplente.

Durante la discusión del asunto se argumentó que no era válido permitir la procedencia de una fórmula de aspirantes a una candidatura a diputación integrada por personas de género diferente, en razón de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Leyes Generales en Materia Electoral, la Constitución Política de la Ciudad de México, el Código Comicial de la entidad, el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral y, el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México por el que se

aprueban los Lineamientos para el Registro de Candidaturas Sin Partido para el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018 (IECM-ACU-CG-042-17), establecen dicha disposición de manera literal.

En ese tenor, en la argumentación correspondiente no se analizó a fondo la naturaleza jurídica e histórica de la existencia de la disposición legal que estipula que las fórmulas de candidaturas deben integrarse por personas del mismo género, pues al aplicarla literal convierte esta disposición, que de origen es una acción afirmativa, en una norma restrictiva, por lo que no cumple con el objetivo de las acciones afirmativas en materia de género relativo a eliminar obstáculos para el efectivo acceso de las mujeres a los cargos de elección popular.

La exposición de motivos de la reforma constitucional en materia político-electoral del año 2014 hace especial énfasis en que para consolidar la democracia es necesaria una apertura plena de los canales de participación a las mujeres; en ese sentido, estableció a los partidos políticos la obligatoriedad de garantizar que el 50 por ciento de sus candidaturas a legisladores sean ocupadas por mujeres. Vale la pena mencionar que esta media no debe ser considerada en literalidad

numérica, pues con la misma se pretende otro de los fines de las acciones afirmativas: el de compensar los perjuicios y la discriminación de que históricamente han sido objeto las mujeres.

Así, para que exista una verdadera equidad sistemática y sustantiva en materia de género, no es suficiente la adopción de acciones afirmativas, sino que estas deben, además, garantizar que se elimine todo obstáculo que impida que las mujeres ocupen un cargo, en el caso concreto, de elección popular.

Ahora bien, esta medida que en primera instancia estaba destinada precisamente a las candidaturas postuladas por los partidos políticos, se ha llevado al ámbito de las candidaturas independientes (candidaturas sin partido en la Ciudad de México), sin un análisis de fondo que haga evidente la diferencia en la naturaleza de las candidaturas señaladas. Es dable mencionar que la obligatoriedad de paridad en la postulación de candidaturas corresponde a los partidos políticos y que esas medidas resultan desproporcionadas cuando los ciudadanos compiten por un cargo de elección popular sin mediar postulación de partido político alguno, pues en estos casos, los requisitos que exige la norma para alcanzar la postu-

lación son diversos y de carácter estrictamente ciudadano.

Más aún, desde esta perspectiva, la norma electoral en este tema debería ser más clara al estipular que las candidaturas deberán ser del mismo género solo en los casos en los que el candidato propietario sea hombre.

Podemos mencionar como antecedente que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el año 2011, en la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, emitió los parámetros a fin de que los partidos políticos no evadieran las acciones de género estipuladas en el abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; para lo cual los obligó a registrar a candidatos propietarios y suplentes del mismo género y de manera alternada, con independencia del método de selección. En efecto, esta medida estaba destinada a los partidos políticos, y evitar con ello la práctica conocida como “Juanitas”, consistente en que los partidos políticos postulaban a mujeres para cubrir la cuota exigida por la ley, para que después renunciaran y fueran sustituidas por sus suplentes hombres.

Volviendo al caso que se analiza, la norma que se aplicó en estricto apego al principio de legalidad, violenta el derecho constitucional

a la igualdad y no discriminación por razón de género, contemplado en los artículos 1° y 4° de la Carta Magna, y que se encuentra también salvaguardado en diversos tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; por lo que la norma electoral aplicable sin contemplar la posibilidad de que una mujer pueda ser suplente de un hombre deriva en una evidente desigualdad sustantiva, pues se vuelve una discriminación por razón de género que se manifiesta en el ámbito de la política.

Así, la norma electoral como se encuentra regulada actualmente, contrapone de manera errónea el principio de paridad de género y la posibilidad de la integración de fórmulas encabezadas por un hombre y con suplencia de una mujer, pues en estas últimas se encuentra latente la posibilidad de las mujeres al efectivo acceso a los órganos legislativos o de carácter plural, requisito

sine qua non para hacer realidad la igualdad sustantiva.

Vale la pena mencionar que los ciudadanos que integraban la fórmula de aspirantes a la candidatura por una diputación acudieron al Tribunal Electoral de la Ciudad de México para impugnar el Acuerdo del Consejo General que les negó el registro y dicha instancia jurisdiccional ordenó revocar la negativa del registro solicitado bajo los siguientes argumentos⁹:

- a. La paridad de género es una figura orientada a combatir la discriminación histórica y estructural que ha mantenido a las mujeres al margen de los espacios públicos de toma de decisión. Por ello, los fines de la paridad se centran en garantizar la igualdad de oportunidades para participar en cualquier cargo de elección popular entre mujeres y hombres.
- b. La paridad, a diferencia de las cuotas de género, constituye una medida definitiva, que busca hacer efectivo el derecho a la igualdad reconocido en la Constitución.
- c. El derecho a la igualdad se reconoce en diversos tratados internacionales en los que se

9. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía promovido ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, con expediente identificado con la clave TECDMX-JLDC-601/2017.

destaca la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos de las mujeres, entre otros, el derecho de acceso a los cargos públicos y a participar en la toma de decisiones, y de adoptar medidas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, a fin de eliminar los prejuicios y prácticas basadas en estereotipos. En cambio, la finalidad de la cuota paritaria en la fórmula de candidatos y candidatas es evitar los actos de fraude a la ley.

- d. De la revisión a las normas y criterios antes referidos, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México determinó que la interpretación del Instituto Electoral de la Ciudad de México restringe indebidamente los derechos políticos de sufragio pasivo de las partes actoras. Ello en virtud de que en el caso concreto desnaturaliza el contenido del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas.

VI. Futuro de las candidaturas sin partido en la Ciudad de México

Antes de entrar a fondo en el tema de mérito es importante recapitular el devenir de las candidaturas independientes en el contexto nacional.

Durante el proceso electoral del año 2015¹⁰, para ocupar una diputación federal fueron 57 las personas que lograron la calidad de aspirantes a una candidatura independiente (de ellos, 50 fueron hombres y solo siete mujeres). De ese universo, alcanzaron la calidad de candidaturas independientes 22 fórmulas (20 integradas por hombres y dos por mujeres). De ellos, el único candidato electo fue Manuel Jesús Clouthier Carrillo por el Distrito 05, de Culiacán, en Sinaloa.

En contraste, existieron cinco aspirantes para ocupar alguna de las nueve gubernaturas que se disputaron ese año, de esas cinco aspiraciones solo tres lograron el registro y solo una persona ganó las elecciones (Nuevo León).

Por lo que hace al proceso electoral de 2016, vale la pena señalar que existieron 30 aspiraciones de

10. Segundo Reporte Electoral Integralia, "Distribución regional del poder político 24 de junio de 2015" (consultable en: <https://integralia.com.mx/content/publicaciones/014/ReporteElectoral2.pdf>, última consulta 24/10/2018).

candidaturas independientes para alguna de las gubernaturas en juego en ese año; de esas 30, son 10 que lograron la candidatura (en los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas), ninguna ganó.

En los procesos electorales locales celebrados en el año de 2017 (en Coahuila, Estado de México, Nayarit y Veracruz), de un total de 236 aspiraciones, 142 lograron el registro y solo tres ganaron, todos ellos ahora Presidentes Municipales en el estado de Veracruz.

Durante el proceso electoral de 2018 es importante destacar que la presencia de las candidaturas independientes llegó hasta la postulación para el cargo de Presidente de la República, elección en la cual, de origen, dos personas lograron el registro de sus candidaturas, de las 48 que en el momento procesal oportuno manifestaron interés en el tema. La efervescencia de las candidaturas independientes permeó numéricamente en los procesos electorales Federal y Locales, no obstante, los resultados finales no son halagadores para dicha figura.

En el tema de la Ciudad de México, si bien la aún incipiente figura de las candidaturas sin partido ha cobrado un interés ciudadano que

no puede ser calificado como menor, todavía faltan muchos aspectos que revisar, algunos por legislar y otros más por ajustar.

En primera instancia, los requisitos que solicita la norma son excesivos para cualquier ciudadano, baste saber que son mayores incluso, que para formar un partido político local.

Al respecto, la cantidad de firmas que como apoyo ciudadano se requieren son excesivas, particularmente en una sociedad en la que la participación político-electoral no ha logrado alcanzar cifras deseadas. Son pocas las personas que se interesan en las cuestiones electorales, y si a ello aunamos la desconfianza generada por la inseguridad latente en el país, es muy difícil que una persona se acerque a la ciudadanía para requerir de ella datos de carácter personal, lo que dificulta el primer paso para lograr una candidatura sin el aval de los partidos políticos.

Valdría la pena revalorar el peso del apoyo ciudadano previo, máxime que es justamente en las urnas y con el voto que se logran ocupar los cargos de elección popular. No es óbice mencionar que, sin duda, el apoyo ciudadano debe existir como un requisito previo, lo cuestionable es si el porcentaje exigido por la norma resulta el adecuado sin vulnerar

el derecho político-electoral a ser votado.

Por otra parte, entre los requisitos se encuentra el de formar una persona moral, constituida en Asociación Civil y su respectiva alta ante el Sistema de Administración Tributaria, para lo cual también se debe abrir una cuenta bancaria a nombre de dicha persona moral, para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

Es evidente que este requisito debe cumplimentarse para lograr la adecuada fiscalización de los recursos, sin embargo, su cumplimiento obliga a la observancia de diversas normas de carácter civil, mercantil y, por supuesto, electoral; situación que, aunada con los plazos propios del proceso electoral, en diversos casos hacen imposible su cumplimiento.

Baste decir que es un tema que puede causar graves vulneraciones a derechos político-electorales tratándose de procesos electorales extraordinarios, mismos que, por su propia naturaleza, suelen ser con plazos abreviados que harían imposible la participación de candidatos sin partido simplemente por el cumplimiento de este requisito. Es indispensable analizar esquemas igual de audita- bles, igual de confiables, pero de carácter estrictamente electoral.

Un segundo aspecto, que es consecuencia de los requisitos legales y de una evidente falta de regulación, es el relativo a la compra y venta de firmas de apoyo ciudadano. Sin duda se trata de un asunto que debe ser regulado de manera preventiva, pero más aún, debe ser tipificado como delito electoral, pues hasta hoy no existen elementos que de manera fehaciente pudieran encuadrar esta conducta como un hecho delictivo.

Otro tema a valorar es la desigualdad en la competencia electoral que tienen las candidaturas sin partido frente a las postuladas por las instituciones políticas. Como hemos venido analizando, la participación ciudadana debe ser motivada para que aumente día con día, no obstante, en nuestro sistema electoral tiene predominancia el fortalecimiento de las candidaturas postuladas por los partidos políticos por encima de las independientes. El tema, por supuesto, se replica en cada una de las entidades federativas, incluida la Ciudad de México.

La ley garantiza el acceso a financiamiento público para las personas que logren su registro como candidatos sin partido, así como su acceso a radio y televisión, sin embargo, para ello, la totalidad de las candidaturas sin partido por cada tipo de elección, son asimiladas al partido político con

menor financiamiento público, lo que atomiza el ya de por sí mermado acceso a dichas prerrogativas.

Es evidente que no se trata de otorgar mayor financiamiento a las campañas en general (tanto de partidos políticos como de candidaturas al margen de estos), sin embargo, debe revalorarse la distribución que se realiza, a fin de que resulte lo más equitativa posible, sobre todo si consideramos que las candidaturas postuladas por los partidos políticos tienen ventaja sobre las independientes desde el momento en el que dichas instituciones políticas se encuentran de manera permanente en el espectro ciudadano-electoral.

Como vemos, aún queda camino por andar, y bien podemos asegurar que una democracia verdaderamente sólida no debe conformarse con buscar la alternancia de los partidos políticos en el acceso al poder, además, debe garantizar que la ciudadanía tenga los medios idóneos y accesibles para el debido ejercicio de sus derechos político-electorales y, de entre ellos, el derecho a ser votado y de competir por un cargo de elección popular en igualdad de condiciones que con los partidos políticos. 

Bibliografía

Cámara de Diputados, “Candidaturas Independientes, Estudio conceptual de antecedentes, Jurisprudencia, Iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas”, *Derecho Comparado y opiniones especializadas*, México, Cámara de diputados, 2011.

Gómez, Alma, Don Nicolás Zúñiga y Miranda, El Eterno Candidato a la Presidencia de México. Cultura Colectiva

<https://culturacolectiva.com/historia/nicolas-zuniga-y-miranda-el-eterno-candidato-a-la-presidencia-de-mexico/>, última consulta 10/10/2018.

Hernández, Mariana, *La importancia de las candidaturas independientes*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.

Hurtado González, Javier y Arellano Ríos, Alberto, “La Ciudad de México y el Distrito Federal: Un Análisis Político-Constitucional”, *Estudios Constitucionales*, Talca, año 7, núm. 2, 2009.

Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA, “*Compared Electoral Law of Latin America*”, Estocolmo, 2007.

Segundo Reporte Electoral Integralia, “Distribución regional del poder político 24 de junio de 2015” (consultable en: <https://bit.ly/2D9UJSE>, última consulta 24/10/2018).

5. El uso del parámetro constitucional de los derechos humanos en las sentencias del Tribunal Electoral de la Ciudad de México

Armando Hernández Cruz¹

1 . Magistrado del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

I. Introducción

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN

II. LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES COMO DERECHOS HUMANOS

III. PARÁMETRO CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

IV. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD Y POTENCIACIÓN DEL DERECHO A PARTICIPAR POR UNA CANDIDATURA SIN PARTIDO

V. CONCLUSIONES

VI. BIBLIOGRAFÍA

Los derechos político-electorales son y deben ser considerados como una especie de los derechos humanos, simplemente que de los primeros exclusivamente los titulares son los ciudadanos. Asimismo, los derechos civiles se encuentran estrechamente vinculados con otros derechos humanos como la libertad de expresión, de reunión, no discriminación, etcétera.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 4, apartado A, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México, toda autoridad tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

De forma que, de acuerdo con esta obligación constitucional, los juzgadores electorales somos jueces constitucionales en el sentido de que contamos con los elementos y criterios para desplegar en el ejercicio profesional de resolución de conflictos, de una serie de posibilidades hermenéuticas, como son la interpretación conforme, el principio *pro personae* y el test de proporcionalidad, que nos permiten la optimización y protección de los derechos humanos, así como de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.

Lo anterior conlleva un punto muy importante: los jueces debemos aplicar correctamente los derechos humanos previstos en el parámetro constitucional. Por tanto, en el presente trabajo se expone la dimensión de

los derechos político-electorales como derechos humanos y su interdependencia con otros derechos, parámetro que sirve de marco para la optimización o materialización de los derechos y por eso se esboza un apartado sobre el control difuso de convencionalidad.

Finalmente, dado que el espacio es insuficiente para relatar la serie de casos en los cuales el Tribunal Electoral de la Ciudad de México aterrizó y optimizó en sus diversas sentencias los derechos humanos, se realizó el análisis de uno, el cual refleja la potenciación del derecho a participar por una candidatura sin partido con base en el parámetro de constitucionalidad y del método test de proporcionalidad.

la libertad, la igualdad, el acceso a la información, el trabajo, la salud, etcétera, son especies de los derechos humanos, esto es, expectativas negativas.

Los juzgadores electorales somos jueces constitucionales en el sentido de que contamos con los elementos y criterios para desplegar en el ejercicio profesional de resolución de conflictos, una serie de posibilidades hermenéuticas.

De ahí que, en el momento en que el juez electoral garantiza el debido respeto y protección de los mandatos constitucionales en materia electoral, en el fondo también lo está haciendo en materia de derechos humanos.

Entre las novedades que trajo la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, está la ampliación del llamado catálogo de derechos, que ahora tiene dos importantes fuentes: por un lado, una interna, es decir aquellos derechos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el otro, una externa, es decir, aquellos contemplados en los instrumentos internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte.

II. Los derechos político-electorales como derechos humanos

Debemos considerar que los derechos político-electorales, al igual que

Incluso, de acuerdo con nuestra Constitución, todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; es decir, debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económi-

No obstante, para efectos meramente didácticos se puede hacer una distinción entre derechos humanos y derechos políticos, en el sentido de que los derechos humanos son prerrogativas inherentes a todos los seres humanos y de los derechos políticos solo son titulares aquellas personas que tengan la calidad de ciudadanos.

En el momento en que la persona juzgadora electoral garantiza el debido respeto y protección de los mandatos constitucionales en materia electoral, en el fondo también lo está haciendo en materia de derechos humanos.

De ahí que los derechos políticos permiten a los ciudadanos relacionarse con la actividad política del Estado en el que tiene su ciudadanía,

cos, sociales y culturales; en otros términos, se deben complementar, potenciar o reforzar recíprocamente.

De ahí que podamos afirmar que el juez electoral, en su búsqueda de proteger y garantizar los derechos políticos y electorales, está no solo protegiendo los derechos humanos de fuente interna y externa, sino también, en cumplimiento del mandato constitucional, observa todo el catálogo de derechos humanos como un conjunto interrelacionado de derechos y, por consecuencia, es cuidadoso del impacto que la vulneración o satisfacción del derecho en cuestión tenga en los demás derechos reconocidos.

de tal manera que con ello, por ejemplo, interviene en las elecciones de sus gobernantes (derecho al voto) o bien se postula para un puesto de elección popular (derecho a ser votado).

En este sentido, los derechos humanos se ejercen por todos los seres humanos en general sin distinción de ningún tipo, mientras que los derechos cívicos se ejercen solamente por quien ostente la ciudadanía de un Estado, conferida a la persona de acuerdo con las leyes de dicho Estado.

En este contexto, los derechos cívicos o políticos no solo se limitan a votar y a ser votado, también podemos mencionar como parte de este grupo a

la libertad de asociación y afiliación a los partidos políticos para intervenir en los asuntos del país.

Igualmente, pueden ser considerados derechos políticos aquellos que se encuentran estrechamente vinculados con el ejercicio de otros derechos, por ejemplo, los derechos de petición, de acceso a la información, de reunión, de libre expresión y difusión de las ideas, libertad de imprenta y libertad de culto, todos cuya protección es indispensable a fin de no hacer nugatorios los derechos políticos.

Entre todos estos derechos la nota característica es que son derechos humanos en un sentido amplio, pero adquieren un carácter de *derechos político-electorales* cuando al ejercerlos existe una vinculación entre ellos y la materia electoral.

Entre todos estos derechos, la nota característica es que son derechos humanos en un sentido amplio, pero adquieren un carácter de *derechos político-electorales* cuando al ejercerlos existe una vinculación entre ellos y la materia electoral.

III. Parámetro constitucional de los derechos humanos y control de constitucionalidad

Ello en correspondencia con lo establecido en el párrafo tercero del artículo primero constitucional, cuando determina que:

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (...)”.

De ahí que podamos afirmar que el juez electoral en su búsqueda de proteger y garantizar los derechos políticos y electorales está no solo protegiendo los derechos humanos de fuente interna y externa, sino también, en cumplimiento del mandato constitucional debe observar a todo el catálogo de derechos humanos como un conjunto interrelacionado de derechos y, en consecuencia, ser cuidadoso del impacto que la vulneración o satisfacción del derecho en cues-

tión tenga en los demás derechos reconocidos. Al final, la intención es que la realización o concreción que tengan los derechos en litigio solo puede adquirir forma mediante la determinación de la realización que de manera consecuente se tenga en los demás derechos del parámetro de regularidad constitucional².

Adicionalmente, es deber de los impartidores de justicia, de ser el caso, realizar un examen de convencionalidad entre las normas locales con los derechos humanos. Es decir, un control difuso de convencionalidad, donde toda autoridad tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y de lo que se colige la posibilidad de que las autoridades inapliquen aquellas disposiciones ordinarias que sean contrarias a los derechos humanos previstos en el marco de regularidad constitucional.

Sobre el tema, viene a mencionar el caso Rosendo Radilla Pacheco, pues en la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se advierte un pronunciamiento

sobre este control, específicamente en el párrafo 339, que a la letra señala:

“En relación con las prácticas judiciales, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico³.

Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un ‘control de convencionalidad’ ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el Tratado, sino también la interpretación que

2 . Hernández Cruz, Armando, “El juez electoral como juez constitucional”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, México, Tomo LXVIII, núm. 270, enero-abril de 2018, pág. 359.

3 . *Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, párr. 339.

*del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana*⁴.

En complemento, ya en sede nacional y en ejecución de esta sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en el llamado Expediente Varios 912/2010⁵, que en la parte conducente enuncia:

“30. De este modo, el mecanismo para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente, pues no podría entenderse un control como el que se indica en la sentencia que analizamos si el mismo no parte de un control de constitucionalidad general que se desprende del análisis sistemático de los artículos 1o. y 133 de la Constitución y es parte de la esencia de la función judicial.

31. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente:

- Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución*

(con fundamento en los artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación;

- Todos los derechos humanos contenidos en Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte;*
- Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte.*

32. Esta posibilidad de inaplicación por parte de los jueces del país en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de las leyes, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación.

33. De este modo, este tipo de interpretación por parte de los jueces presupone realizar tres pasos:

4 . Caso *Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 339.

5 . Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre del 2011.

- A. *Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*
- B. *Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.*
- C. *Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del prin-*

cipio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.”

En suma, hablando de la jurisdicción electoral, en el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, las magistraturas no estamos ajenas a estos criterios y en labor cotidiana los incorporamos y optimizamos en nuestras determinaciones y resoluciones.

Claro es que el espacio no permite reproducir el número de casos en que lo anterior se llevó a cabo, tanto en las sentencias dictadas como en los distintos argumentos expresados en las sesiones privadas y públicas en que se discutieron los diversos expedientes, es por ese motivo que centro el análisis sobre el uso del parámetro constitucional de los derechos humanos en la sentencia del Tribunal Electoral de la Ciudad de México en un caso emblemático relacionado con las candidaturas sin partido.

IV. Control de convencionalidad y potenciación del derecho a participar por una candidatura sin partido

Es el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía con número de identificación TECDMX-JLDC-589/2017, cuyos antecedentes esencialmente son los siguientes:

El 3 de octubre de 2017, el Instituto emitió el Acuerdo por el que aprobaron los “Lineamientos para el registro de candidaturas sin partido para el proceso electoral 2017-2018”.

De acuerdo con lo anterior, el actor sostuvo que la autoridad responsable al emitir el acuerdo impugnado, interpretó indebidamente el contenido de los artículos 27 de la Constitución local y 310 del Código Electoral local, pues en su concepto, es contrario al derecho de votar y ser votado previsto en los artículos 1° y 35, fracción II, de la Constitución Federal, solicitando su inaplicación al caso concreto.

En su concepto, al analizar el requisito para obtener el registro como aspirante sin partido a la Jefatura de

Gobierno de la Ciudad de México, consistente en no ser militante de algún partido político cuando menos un año antes a la solicitud de registro, no asumió la posición más favorable para el ejercicio del derecho a ser votado, como mandata el artículo 1° de la Constitución Federal y diversos tratados internacionales.

En tal virtud, sigue diciendo el actor, la restricción apuntada es desproporcionada, pues solo se impone a los candidatos independientes, por lo cual además es discriminatoria.

Para efectos de la fijación de la *Litis* se precisó que esta consiste en determinar si la aplicación de los artículos 27 de la Constitución Política de la Ciudad de México y 310 párrafo segundo del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México fue válida al negar el registro como aspirante a candidato sin partido a Jefe de Gobierno en esta Ciudad, al actor o, por el contrario, si las disposiciones son inconstitucionales al establecer un requisito excesivo al exigir que los aspirantes deban dejar la militancia partidista un año antes de solicitar el registro de su aspiración.

En tales circunstancias, el estudio de fondo del asunto se centró en analizar los agravios consistentes en que la autoridad responsable interpretó

indebidamente el contenido de los artículos 27 de la Constitución local y 310 del Código Electoral Local, debido a que no se asumió la posición más favorable para el ejercicio a su derecho de ser votado. Asimismo, el agravio relacionado con la temporalidad de aplicación de la norma controvertida.

En tal sentido se consideró necesario conocer los alcances del derecho a ser votado desde la normativa nacional y desde la perspectiva internacional.

El parámetro constitucional de control para el estudio del caso se constituyó por: textos normativos nacionales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ciudad de México, así como instrumentos internacionales como la Observación General Número 25 del Comité de Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos *Caso Castañeda Gutman y Yatama vs Nicaragua*.

De lo anterior se concluyó que las razones señaladas por la Convención para reglamentar el ejercicio de los derechos políticos -edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente- no son las

únicas restricciones que válidamente puede imponer una nación al diseñar su sistema electoral, de modo que puede implantar exigencias distintas a las previstas, siempre que sean acordes con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

Una vez señalado el problema de constitucionalidad y de convencionalidad planteado por el actor, se hizo necesario que el Tribunal Electoral analizara la posible inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los artículos respectivos de la Constitución y del Código mencionados.

Para lo cual se retomaron los pasos que la Suprema Corte de Justicia ha determinado respecto de la manera en cómo los órganos jurisdiccionales del Estado mexicano deben llevar a cabo el control de constitucionalidad y convencionalidad de las normas jurídicas.

En cuanto al parámetro de interpretación constitucional y convencional en el caso concreto, no se advirtió la posibilidad de llevar a cabo una interpretación conforme de los artículos tildados, dado que si bien dichos numerales condicionan el ejercicio del derecho a ser registrada o registrado como candidato sin partido, a que la o el solicitante se haya apartado de su militancia partidista cuando menos un año antes de la solicitud de registro, no

puede perderse de vista que dicha limitación al ejercicio del derecho a ser registrada o registrado como candidato independiente no comulga con las limitaciones exclusivas que desde la Constitución Federal hasta las convenciones internacionales se permiten.

Por otro lado, dado que las interpretaciones respecto de las restricciones a los derechos de participación política -voto pasivo- se encuentran encauzadas sobre una misma línea argumentativa, no existiendo varias o diversas interpretaciones al respecto, es que no resultó procedente llevar a cabo una interpretación conforme en sentido estricto, pues las interpretaciones tanto de los órganos jurisdiccionales del país como de los tribunales internacionales se encuentran encaminadas en un mismo sentido.

De tal suerte que al no haber sido procedentes las interpretaciones en sentido amplio y estricto, el estudio se abordó desde la óptica de la inaplicación, a partir del test de proporcionalidad.

Sobre el test de proporcionalidad, como estándar metodológico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que debe realizarse en cuatro etapas:

- a. La obtención de un fin constitucionalmente válido a través de la norma legal.
- b. La idoneidad de la medida para satisfacer su propósito constitucional.
- c. La ausencia de medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental.
- d. Una mayor realización del fin perseguido respecto del de afectación, provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

En este contexto, el estudio se enfocó a determinar si la medida legislativa supera o no el test de proporcionalidad en cada una de sus etapas respectivas.

Sobre la primera etapa del test, a juicio del Tribunal, se estimó que exigir que la separación de la militancia de un partido se dé un año antes de la postulación a una candidatura independiente, no tiene un fin legítimo.

En la segunda etapa se sostuvo que si bien es cierto que con exigir la separación de la militancia de un partido de quien aspire a ser candidata o candidato independiente, podría alcanzarse el fin de que este tipo de

candidaturas se construya de forma aislada a los partidos políticos, no se advierte que de la exigencia de que esto ocurra un año antes de la postulación se obtenga un grado de mayor o menor separación de quien fue militante de un partido.

Por cuanto hace a la tercera etapa, se arribó a la conclusión de que la restricción prevista en la Constitución local y en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, para exigir en caso de militantes su renuncia a un partido político por lo menos un año antes del registro de su candidatura, no es necesaria. Lo anterior, ya que no existe justificación alguna para establecer una temporalidad relativa al cumplimiento del citado requisito.

Finalmente, en la cuarta etapa se concluye que la exigencia de la ausencia de militancia por un año es desproporcionada.

Con base en lo anterior y en lo fundado que resultó el agravio de la temporalidad para cumplir con lo dispuesto en los *Lineamientos*, se determinó que:

1. Se inaplica al caso concreto el artículo 27, apartado A, *in fine* de la Constitución Política de la Ciudad de México por las razones señaladas

en la parte considerativa de esta sentencia.

2. Se inaplica al caso concreto el artículo 310, párrafo tercero, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, por las razones señaladas en la presente sentencia.
3. En atención a las consideraciones esgrimidas, se estima que el promovente está imposibilitado a su cumplimiento, dada la temporalidad de aplicación de la norma.
4. Por ende, se revocó en lo que fue materia de impugnación, el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México”.
5. Se ordenó al Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, que emitiera un nuevo acuerdo en el que determinara procedente la solicitud de registro del actor como aspirante a candidato sin partido a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México del proceso electoral en curso.

Las Magistraturas integrantes del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, al resolver los casos sometidos a resolución con base en la Constitución Federal, se erigen como jueces constitucionales y, en el ámbito local, en los guardianes de la Constitución Política de la Ciudad de México.

V. Conclusiones

Es de señalarse que los derechos político-electorales son una especie de los derechos humanos, por lo que el juez electoral como juez constitucional no solamente es garante de los primeros, sino también de los segundos.

En este sentido, el juez electoral tiene una responsabilidad adicional como protector de la democracia. Específicamente, los Tribunales Electorales son una pieza clave que puede impulsar el tránsito hacia la democracia participativa en México.

Es de resaltarse que en el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, cuando el caso lo amerita, conscientes de la importancia del parámetro constitucional se potencializan los derechos político-electorales como derechos humanos, con base en herramientas metodológicas como el control difuso de constitucionalidad o convencionalidad, principio *pro personae*, interpretación conforme o test de proporcionalidad.

Por otro lado, la historia constitucional nos muestra que originalmente la idea de una Constitución se concibe como un límite a los órganos del Estado y una proclama de derechos, de ahí sus partes integrantes: la orgánica y la dogmática.

Asimismo, como parte del Estado de Derecho, en los sistemas jurídicos contemporáneos uno de sus elementos más significativos es la existencia de un control judicial de la Constitucionalidad de los actos del Estado, es decir, la posibilidad de que jueces constitucionales revisen la constitucionalidad de las leyes y actos estatales.

De este modo, las Magistraturas integrantes del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, al resolver los casos sometidos a resolución con base en la Constitución Federal se

erigen como jueces constitucionales y, en el ámbito local, en los guardianes de la Constitución Política de la Ciudad de México en materia electoral local.

De lo que se trata es de integrar en la Constitución un alto contenido normativo que reconozca una amplia gama de derechos humanos y de normas de organización política con sus garantías jurisdiccionales que permitan su reparación por las vías jurisdiccionales adecuadas. 

Bibliografía

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *Control Difuso de Constitucionalidad y Convencionalidad*, México, SCJN, CNDH y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013.

Hernández Cruz, Armando, *Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el Nuevo Modelo Constitucional de Derechos Humanos en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2015.

Terrazas Salgado, Rodolfo, *Introducción al Estudio de la Justicia Constitucional Electoral en México*, México, Ángel Editor, 2006.

Brage Camazano, Joaquín, *La Acción de Inconstitucionalidad*, México, IIJ-UNAM, 2000.

Aguilar Cuevas, Magdalena, "Las tres generaciones de Derechos Humanos", *Derechos Humanos. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, México, núm. 30, marzo-abril de 1998.

Duque Roquero, Roberto, "Control Constitucional de las Leyes Electorales", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 7-8, 2015.

Sánchez Gil, Rubén, "El control difuso de la constitucionalidad en México. Reflexiones en torno a la tesis P./J. 38/2002", *Cuestiones constitucionales*, México, núm. 11, julio-diciembre de 2004.

Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Tesis aislada: 1a. CCXC/2015 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima época. Primera Sala. Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II. Pág. 1648.

Jurisprudencia: VII.2º.C.J/3. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta. Décima época. Libro XX, Mayo de 20143, Tomo 2. Pág. 1106.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

Jurisprudencia 35/2013.

Tesis IV/2014.

Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154.

Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158.

Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.

Sentencias del Tribunal Electoral de la Ciudad de México:

Caso con número de identificación TECDMX-JLDC-589/2017.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución de la Ciudad de México.

6. La propaganda político-electoral: Regulación y retos en la Ciudad de México

Mauricio Huesca Rodríguez¹

Colaboró en la investigación Pedro Constantino Echeverría²

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

2. Asesor en el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

I. Introducción

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN

II. ANTECEDENTES

III. CONTEXTO JURÍDICO – SOCIAL

IV. LA PROPAGANDA POLÍTICO-ELECTORAL EN LAS REDES SOCIALES Y LOS RETOS POR VENIR

V. CONCLUSIONES

VI. BIBLIOGRAFÍA

La propaganda político-electoral ha adquirido en los últimos años gran relevancia dentro de los procesos electorales en el país. No siendo la excepción la Ciudad de México, dicha actividad es considerada no solo como una herramienta fundamental dentro de la arena político-electoral, además es una actividad decisiva al momento de sufragar.

El presente capítulo busca analizar la importancia del uso de la propaganda en procesos electorales y su posible influencia en el comportamiento electoral de los ciudadanos. Es a través de la implementación de tales mecanismos que varios autores sostienen que la ciudadanía es manipulada para que se conduzca de una manera determinada³, otros, en cambio, sostienen que no hay evidencia empírica que sostenga la afirmación que la propaganda electoral pueda cambiar de manera efectiva la opinión de los electores y, en consecuencia, su comportamiento electoral⁴.

Es importante reconocer que los avances democráticos de nuestro país han traído nuevas formas de comunicación política entre los actores, entendidos como partidos y/o candidatos, y la ciudadanía. La propaganda es una de estas

3. Corona Nakamura, Luis, "Propaganda electoral y propaganda política", *Estudios de Derecho Electoral. Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, México, 2011; González Llaca, Edmundo, *Teoría y práctica de la propaganda*, México, Grijalbo S.A., 1981; Valdés Vega, María Eugenia, "Comunicación política y propaganda electoral en México. Las reformas de 2007 y 2014", *Polis*, México, vol. 11, 2015.

4. Capdevila Gómez, Arantxa, *El Discurso Persuasivo. La Estructura Retórica de los Spots Electorales en Televisión*, Barcelona, Aldea Global, 2004.

formas novedosas de comunicación. Pero ¿qué entendemos por propaganda? Para poder avanzar en el desarrollo de este capítulo se vuelve necesario proveer una definición sobre qué se entiende por propaganda.

Basándonos en Merton, quien sostiene en su texto “Teoría y estructuras sociales” que propaganda es *“todos y cada uno de los conjuntos y símbolos que influyen en la opinión, las creencias o la acción sobre cuestiones que la comunidad considera controvertibles [...]”*. Dada una cuestión discutible, la propaganda se hace posible y, a lo que parece, inevitable”⁵.

En este sentido, la propaganda es definida como un conjunto de mensajes (escritos y audiovisuales) dirigidos a moldear la conducta de los ciudadanos con la intención de asegurar el respaldo electoral por una parte de la militancia partidista, pero por la otra de todos aquellos que, no siendo afines a un proyecto político no han definido su decisión.

En virtud de lo anterior, se ha vuelto imperativo regular de manera adecuada este fenómeno. Recordemos que en la legislación vigente se han realizado esfuerzos

por contrarrestar el efecto negativo que puede tener la propaganda en campañas electorales, a través de la regulación de los tiempos de radio y televisión, y la prohibición del uso de recursos públicos para la promoción indiscriminada de la imagen de políticos en el ejercicio de sus funciones⁶. La propaganda electoral tiene como intención principal impactar a la audiencia para conseguir el voto mediante emociones y no de manera racional. Es por ello que este trabajo busca fijar, con argumentos tanto teóricos como empíricos, cuáles son los retos regulatorios a los que se enfrenta la Ciudad de México.

El presente capítulo se divide en tres secciones. En la primera se abordan los antecedentes de la propaganda político-electoral con el propósito de plantear antecedentes para dotar al lector de un panorama general del efecto que han tenido los medios de comunicación masiva en el comportamiento electoral. En el segundo se describe el contexto jurídico social del uso de la propaganda electoral y de las reformas del 2007 y 2014; en el tercero se hace mención al incremento en el uso de la propaganda político-electoral en las

5. Merton, Robert, *Teoría y Estructura Sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

6. Valdés Vega, María Eugenia, *Comunicación Política y Propaganda Electoral en México. Las reformas de 2007 y 2014*, Polis, México, vol. 11, 2015.

redes sociales y los retos que este tipo de tecnologías traen a la esfera política; por último, se proporcionan conclusiones sobre cuáles son los retos de la regulación de la propaganda político-electoral.

II. Antecedentes

Antes de comenzar a desarrollar los antecedentes de la propaganda político-electoral, es importante hacer una breve mención a las motivaciones que tienen los partidos y candidatos para hacer este tipo de actividades. Lo anterior nos lleva a pensar en la teoría de la elección racional y, en específico, en la teoría de Anthony Downs⁷, quien sostiene que los agentes políticos en situaciones de información imperfecta buscarán racionalmente maximizar sus beneficios (en este caso, incrementar el número de votos) utilizando cualquier medio posible para lograr su cometido. Para Downs, en un escenario de información imperfecta en donde no hay una certeza sobre quién se verá beneficiado en la contienda, se generan incentivos para

que los partidos políticos busquen obtener, mediante encuestas y sondeos, aspectos del comportamiento electoral de la ciudadanía. De esta manera podrán hacer propuestas dirigidas a un sector específico de la sociedad.

Downs sostiene que el votante tiene un abanico de posibilidades por cuanto hace a su comportamiento al momento de emitir el voto. En su modelo señala que el electorado puede reaccionar: a) votando por su partido favorito; b) votando por otro partido elegido por razones estratégicas al no tener oportunidad de vencer el partido de su preferencia (*voter paradox*); c) votando por un partido elegido al azar, y d) absteniéndose.

En México, la política y el sistema de partidos han atravesado por periodos de gran desconfianza. Es justo aquí donde la propaganda política cobra sentido ya que mediante ella los partidos buscan convencer al electorado de votar por su opción política, siendo la propaganda electoral un medio idóneo para tales propósitos. Es en tal razón que el espíritu del legislador en las recientes reformas en materia electoral del país ha sido el canal ideal para que se propicie el uso de dichas plataformas, fomentando así el intercambio de ideas a través

7. Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper, 1957.

de medios masivos de comunicación entre partidos y ciudadanía.

Conforme los procesos democráticos en México comenzaron a intensificarse a partir de contiendas electorales más cerradas, el uso de los medios de comunicación electrónica se incrementó en la misma medida. Los partidos políticos dejaron de buscar votos entre los miembros de su militancia y de afinidades ideológicas, y comenzaron a inclinarse por una estrategia de convencimiento de aquellos ciudadanos que no tienen una ideología definida y tienden al abstencionismo.

Es por ello que a partir de las elecciones intermedias del año 1997, tanto el gobierno en el poder como aquellos de oposición buscaron un acercamiento con la sociedad a través de los medios electrónicos. Ese año cobró gran importancia para el contexto de la Ciudad de México, ya que no solo se renovó la Cámara de Diputados, sino que por primera vez en la historia de la Ciudad se eligió al titular de la Jefatura de Gobierno.

La Ciudad de México decidió en las urnas que fuera un partido de oposición el que tomara las riendas de la capital del país. El entonces hegemónico Partido Revolucionario Institucional comenzaba a fracturarse, perdió la mayoría en el Congreso y la Ciudad de México. Tres años

En la legislación vigente se han realizado esfuerzos para contrarrestar el efecto negativo que puede tener la propaganda en campañas electorales, a través de la regulación de los tiempos de radio y televisión, y la prohibición del uso de recursos públicos para promoción indiscriminada de imagen de políticos en el ejercicio de sus funciones.

después, en el año 2000, perdería la Presidencia de la República.

Esos años cruciales para la vida democrática del país y la Ciudad de México no hubieran sido posibles sin la participación activa de la ciudadanía, autoridades electorales sólidas y con la ya cada vez más evidente fuerza de movilización de los medios electrónicos. Fue a partir de esas elecciones que el modelo de comunicación política sufrió un cambio en la manera de realizar campañas electorales.

Como se verá en la siguiente sección, se han realizado una gran cantidad de reformas electorales que buscan regular el uso de estas herra-

mientas y de establecer ciertos límites a las mismas con la finalidad de tener elecciones equitativas.

Para efectos de brindar al lector un panorama más amplio de la evolución en la manera de hacer campañas políticas y del uso de los medios masivos de comunicación, es importante remontarnos a las formas en

escala local que buscaban el contacto directo de los candidatos con su base electoral, y por un uso limitado de los medios de comunicación como meros replicadores de los discursos de campaña de los candidatos y anuncios en la prensa escrita⁹.

Después de 1994, el uso de campañas mediáticas tanto negativas

como positivas ha llevado a plantear la necesidad de regular dichas conductas. Como bien señalan Guerrero y Moreno, “la forma, el alcance y los contenidos de este tipo de campañas dependen en

esencia de la regulación existente y de la cultura política imperante en cada lugar”¹⁰. Es precisamente sobre este último punto sobre el cual versa el presente escrito. Si bien es cierto que en democracias consolidadas la regulación de lo que se dice o se deja de decir en las campañas políticas se encuentra en total libertad, en México los mensajes que versan sobre violencia política de género, discurso

A partir de las elecciones intermedias del año 1997, tanto el gobierno en el poder como aquellos de oposición buscaron un acercamiento con la sociedad a través de los medios electrónicos.

las cuales se habían venido realizado las campañas políticas en el país. Es importante señalar que desde los primeros comicios realizados después de la Revolución y hasta 1994, la manera en la cual los partidos políticos hacían campaña y tenían comunicación con el electorado eran, de acuerdo con Pippa Norris⁸, de corte pre-moderno, es decir, se caracterizaban por ser campañas a

8. Norris, Pippa, “Campaign Communications” en LeDuc, Lawrence, Niemi, Richard et al (coords.) *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, London, SAGE, 2002.

9. Díaz-Jiménez, Oniel Francisco y Alva-Rivera, Miguel Eduardo, “El uso estratégico de la publicidad política de ataque en la elección federal intermedia de 2015 en México”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, México, 2016.

10. Guerrero-Martínez, Manuel Alejandro, y Moreno-López, Margarita, “Campañas Negativas: Los problemas del modelo de comunicación política en México” en Ugalde, Luis Carlos y Hernández, Said (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017, pág. 270.

de odio y en general campañas negativas, se encuentran muy regulados.

El creciente uso de campañas negativas en medios electrónicos durante los procesos electorales ha detonado una serie de reformas y normas que buscan incidir de forma directa en la relación entre actores políticos y medios de comunicación. Dichas normas han buscado regular el financiamiento público y privado a los partidos; los esquemas de fiscalización, los tiempos, duración y gasto de los procesos de selección interna de los partidos políticos, campañas electorales y la propaganda política.

El lector se preguntará ¿cómo se generaron dichas reformas? La respuesta gira en torno a las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 cuando, derivado de una gran cantidad de denuncias sobre el uso perverso de las campañas negativas en los procesos electorales, se generó un cambio en el comportamiento electoral de los ciudadanos¹¹.

Diversos autores han señalado que el medio de comunicación que tiene mayor impacto dentro del

electorado es la televisión. Los partidos políticos hacen uso de dicho instrumento a través del “spot”, de inserciones de corte “entrevista” o de “noticias”, siendo el spot el principal instrumento utilizado para mantener un acercamiento entre candidatos y votantes. El spot político adquirió relevancia en las reformas electorales y al cambiar el reglamento de radio y televisión, en el cual se condesó la publicidad electoral¹².

Si bien es cierto que el spot es el principal instrumento de comunicación política, también lo es el creciente uso de las redes sociales en el debate político. La Ciudad de México no es la excepción y el uso de las redes sociales se ha incrementado de forma exponencial en los últimos años, a pesar de las limitantes de acceso que estas suponen.

Las redes sociales constituyen un espacio de expresión inscrito en el marco de un mecanismo libertario natural y pleno para que la ciudadanía genere espacios de deliberación individual y colectiva, y con ello se contribuya a una democracia deliberativa, lo cierto

11. Valdés Vega, María Eugenia, *Comunicación Política y Propaganda Electoral en México. Las Reformas de 2007 y 2014*, Polis, México, vol. 11, 2015.

12. Alcalá, Fabiola y Reynaga, Paulina, “Las estrategias persuasivas en la propaganda electoral. Análisis de los spots televisivos transmitidos durante la Campaña Electoral Jalisco 2015”, *Comunicación y Sociedad*, México, núm. 29, 2017; Benassini, C., “Cambios a la reforma electoral: ¿Para qué tipo de comunicación política”, *Zócalo*, México, núm. 191, 2016, págs. 11-13; Hernández, G., “Comunicación Política y Spots”, *Zócalo*, México, núm. 191, 2016, págs. 14-16.

es que dicho espacio de reunión virtual ha generado no solamente un ambiente sano de expresión sino que se ha utilizado por diversos actores políticos, personas servidoras públicas y ciudadanía en general, para generar mensajes con contenido dogmático, subjetivo y muchas veces sin sustento alguno, que evidencie la procedencia de la denostación, del calificativo, entre otros.

Es importante mencionar que la legislación vigente no regula de manera alguna el uso de las redes sociales para el contraste de ideas y el debate político, y los criterios establecidos por las distintas salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han dejado claro que las redes sociales tienen una presunción absoluta de libertad. Esta condición de libertad total ha llevado al extremo de que las distintas salas jurisdiccionales soslayan el análisis sobre el contenido de un mensaje difundido en redes sociales por el simple hecho de que el vehículo de difusión es justamente una red social.

Este tipo de criterios, si bien se sustentan en una protección plena del ejercicio de la libertad de expresión, lo cierto es que han dejado en un esquema de excepción e incluso de impunidad, aquella propaganda gubernamental, institucional o personalizada que bien

podría incurrir en infracciones al marco constitucional.

Es por ello que en el marco de la elección de 2018, la participación activa del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) -como organismo administrativo encargado de realizar las elecciones- significó un parteaguas en la manera en que se buscó delimitar el uso pernicioso de campañas negativas, tomando en cuenta lo establecido por el artículo 400 del Código de Instituciones y Procesos Electorales de la Ciudad de México.

“Artículo 400.- [...] Los Partidos Políticos, las Coaliciones y los candidatos se abstendrán de utilizar propaganda y en general cualquier mensaje que implique calumnia en menoscabo de la imagen de Partidos Políticos, candidatos de partido, sin partido o instituciones públicas, así como de realizar actos u omisiones que deriven en violencia política, incluyendo las cometidas en razón de género. Queda prohibido a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión difundir propaganda, y en general cualquier mensaje que implique alguno de los actos considerados en el párrafo anterior [...]”.

Si bien es cierto que en países de corte mayormente liberal se considera este tipo de propaganda válida, en cuanto forma parte de la libertad de expresión y del contraste

de ideas, este aspecto fue precisamente uno de los grandes retos del IECM durante el anterior proceso electoral, sobre todo cuando dichas expresiones fueron realizadas en la esfera de las redes sociales.

¿Qué tratamiento debe dársele a las redes sociales? Durante el proceso electoral ordinario de 2018, el IECM reguló las campañas negativas siguiendo, por un lado, un enfoque liberal, es decir, todas aquellas expresiones realizadas en la esfera de las redes fueron consideradas como parte de la libertad de expresión; y por el otro, aquellas expresiones que fueron realizadas dentro de la esfera de las redes sociales pero que hicieran manifestaciones discriminatorias, de odio, de violencia política de género o calumnia, fueron sujetas de medidas cautelares a fin de evitar que se generara una disparidad en la contienda.

“Si bien es cierto que el *spot* es el principal instrumento de comunicación política, también lo es el creciente uso de las redes sociales en el debate político.”

III. Contexto Jurídico - Social

Antes de adentrarnos en la discusión sobre si se deben o no regular las expresiones de propaganda negativa, es importante hacer un breve recuento del contexto jurídico. Si bien es cierto que, como señalan Guerrero y Moreno, prohibir la propaganda negativa implicaría en cierta medida limitar la libertad de expresión, cabe preguntarse si tales expresiones abonan o no al contraste de ideas¹³.

Teóricamente es una pregunta difícil de responder ya que, por un lado, cualquier prohibición a la libertad de expresión implica censura, pero por el otro, hay que tomar en cuenta que en un escenario donde hay información imperfecta, como es el caso mexicano, bien valdría la pena replantearse dicha pregunta.

Los medios de comunicación tienen un papel clave en las elecciones. Estos son los instrumentos por los que el electorado se informa de la diversidad de opciones políticas,

13. Guerrero-Martínez, Manuel Alejandro, y Moreno-López, Margarita, “Campañas Negativas: Los problemas del modelo de comunicación política en México” en Ugalde, Luis Carlos y Hernández, Said (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017.

“Esta condición de libertad total ha llevado al extremo de que las distintas salas jurisdiccionales soslayan el análisis sobre el contenido de un mensaje difundido en redes sociales por el simple hecho de que el vehículo de difusión es justamente una red social.”

generan una visión crítica de la situación de la sociedad, son un mecanismo para fiscalizar las acciones del gobierno y es gracias a ellos que el electorado puede tomar una decisión informada.

Lo anterior no es trivial, ya que sirvió como elemento explicativo de la reforma electoral de 2007. Entre los argumentos que se utilizaron para reformar la legislación electoral, fueron aquellos tendientes a sostener que la prohibición expresada en el entonces Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, en su artículo 38, había una carencia

de instrumentos coercitivos para sancionar y prohibir el uso de expresiones que implicaran calumnia, diatriba, injuria o difamación en contra de ciudadanos, instituciones, candidatos o partidos políticos.

La reforma de la ley de 1996 se dio con motivo de dos planteamientos. Por los constantes cuestionamientos realizados a raíz de la elección de 2006 y, por tanto, para distender la polarización política generada por el conflicto post-electoral, y por motivos de tipo estructural¹⁴, es decir, se buscaba establecer límites a la propaganda electoral con mayor precisión y abaratar sus costos¹⁵.

La reforma electoral de 2007-2008 cambió de forma radical el anterior modelo de acceso a los medios de comunicación: a) se prohibió la compra de publicidad política, y b) se establecieron tiempos oficiales de radio y televisión mismos que son distribuidos entre los partidos¹⁶. Ello implicó que se otorgara un subsidio por parte del Estado de manera directa e indirecta a los partidos políticos. Cabe aclarar que la asignación de los tiempos de

14. Casar, María, “Anatomía de una reforma electoral”, *Revista Nexos*, México, 2009 (consultado en: <https://www.nexos.com.mx/?p=13242>, última consulta 24/10/2018).

15. Valdés Vega, María Eugenia, *Comunicación Política y Propaganda Electoral en México. Las Reformas de 2007 y 2014*, *Polis*, México. vol. 11, 2015.

16. Díaz-Jiménez, Oniel Francisco y Alva-Rivera, Miguel Eduardo, “El uso estratégico de la publicidad política de ataque en la elección federal intermedia de 2015 en México”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, México, 2016.

radio y televisión siguen una serie de criterios: a) el 70% de los tiempos oficiales se reparte de manera proporcional al porcentaje de votos obtenidos por cada partido en la elección anterior¹⁷, y b) el restante 30% se reparte de forma igualitaria entre todos los partidos. La reforma del 2007 incluía, entre otras situaciones, las siguientes:

- a. El cálculo de los costos del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos se fijaría anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.
- b. El reparto del financiamiento se hace de la siguiente manera: a) el 30% se distribuye de forma igualitaria, y b) el 70% restante se asigna de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección inmediata anterior.
- c. El financiamiento público por actividades ordinarias cambia de acuerdo al tipo de elección que se tenga. En este sentido,

Los medios de comunicación tienen un papel clave en las elecciones...son los instrumentos por los que el electorado se informa de la diversidad de opciones políticas,...el electorado puede tomar una decisión informada.

cuando se tenían elecciones para la Presidencia, el Senado y las Diputaciones, el 50% del financiamiento de cada partido era para actividades ordinarias tendientes a la obtención del voto, mientras que cuando solo se tratara de elecciones para diputados federales, obtenían el equivalente al 30%.

- d. El monto máximo de financiamiento que podrían tener los partidos por cuanto hace a aportaciones de sus simpatizantes no podría exceder a 10% del tope de gastos de campaña de la última elección presidencial.
- e. Por cuanto hace a aquellos partidos que perdieran su registro,

17. Debe hacerse notar que los partidos políticos de nueva creación bajo este supuesto no tienen acceso a esta cuota.

las obligaciones de estos se liquidan y los bienes y remanentes se regresan a la federación

- f. Durante el proceso electoral se asignaron 48 minutos diarios por concepto de tiempos de radio y televisión, mismos que se distribuían en horarios que comprendían desde las 06:00 de la mañana hasta las 00:00 horas. Los 48 minutos se pautaban en cada hora de transmisión. Los partidos políticos dispondrían de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, durante el transcurso de las precampañas. Durante las campañas electorales se destinó el 85% del tiempo total disponible, a los partidos.
- g. Los tiempos se repartían siguiendo el mismo criterio del financiamiento público para actividades ordinarias. El 30% se repartiría en forma igualitaria y el 70% de acuerdo a la votación obtenida en la elección anterior.
- h. Se garantizó el derecho de réplica para los candidatos por manifestaciones realizadas en medios digitales.

- i. Se reguló el uso de recursos públicos durante la contienda electoral con la finalidad de mantener la equidad.

Los efectos de la reforma del 2007 implicaron una sobrerregulación en materia electoral. Las autoridades electorales tuvieron una sobrecarga en sus funciones, pasaron de ser organizadores y promotores de la democracia a administradores, contralores, intermediarios, investigadores, jueces y legisladores¹⁸.

La implementación de la reforma de 2007 no tuvo los efectos que buscaba el legislador, en parte porque el exceso en la regulación de las actividades de los partidos políticos tuvo como efecto que los mismos no cumplieran lo que ellos aprobaron y se comenzó a judicializar la contienda, restándole credibilidad a las autoridades electorales. Lo anterior derivó en una nueva reforma a la legislación electoral en el año 2014.

Al igual que la reforma anterior, el motor principal para la realización de modificaciones a la legislación electoral tuvo mucho que ver con una serie de pro-

18. Casar, María, "Anatomía de una reforma electoral", Revista Nexos, México, 2009 (consultado en: <https://www.nexos.com.mx/?p=13242>, última consulta 24/10/2018).

testas y cuestionamientos por parte de los partidos políticos de oposición. Criticaron la sobre exposición del entonces candidato presidencial Peña Nieto en radio y televisión, lo que a su juicio implicaba una falta de equidad en la contienda. Argumentaban que se realizó una simulación y que se utilizó publicidad televisiva para que la imagen del entonces candidato apareciera en reportajes, entrevistas y notas informativas.

Durante el inicio de su gestión, el presidente Peña Nieto impulsó una serie de reformas en el marco del llamado Pacto por México; el Ejecutivo buscó hacer un régimen político más eficiente y democrático. Dentro de ese bloque de reformas, dos fueron de gran importancia para la Ciudad de México, la primera fue la reforma para el Distrito Federal, y la reglamentación de las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana, la iniciativa preferente y la consulta popular, instrumentos de vital importancia para la vida democrática de la Ciudad de México.

La reforma de 2014 buscó cerrar los huecos legales que había dejado la reforma de 2007 y, sobre todo, hacer que las contiendas electorales fueran más justas y equitativas mediante la reducción de los gastos de los partidos políticos. Se promovió la transparencia de los partidos en cuanto a su gasto

y sus fuentes de financiamiento; se disminuyeron los topes de gastos de campaña; se incorporó la figura de nulidad de la elección por rebase a los topes de gastos de campaña; se reguló y prohibió la compra de cobertura informativa y, en el caso de existir, se computarían como gastos de campaña y uso de tiempo de radio y televisión; se prohibió la entrega de utilitarios, se implementaron acciones tendientes a impedir el uso de esquemas financieros destinados a coaccionar e inducir el voto.

La reforma del 2014 fue más allá, incluía entre otras consideraciones, las siguientes:

- La desaparición del Instituto Federal Electoral y la creación del Instituto Nacional Electoral (INE). El cambio de nomenclatura implica que solo hay una autoridad nacional para las elecciones federales, estatales y municipales.
- Se aumentó el umbral de registro como partido político nacional o estatal al 3%.
- Se aprobó la reelección de legisladores. Las Senadurías podrían ser electas hasta por dos periodos consecutivos y las Diputaciones al Congreso de la Unión, hasta por cuatro periodos consecutivos.

- Se dio acceso a los candidatos independientes a prerrogativas para las campañas electorales.
- Rebase de tope de gastos de campaña como causal de nulidad de una elección.
- Por cuanto hace al acceso a los tiempos de radio y televisión, la reforma de 2014 plantea una serie de variantes respecto de la reforma de 2007. A partir de la nueva legislación, los tiempos públicos se distribuyen en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en la misma franja de horarios que comprende de las 06:00 y hasta las 00:00 horas, mientras en el periodo de intercampañas el 50 % de los tiempos de radio y televisión serán utilizados por las autoridades electorales para sus fines.
- Por cuanto hace a la propaganda político-electoral, se regula que los partidos políticos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas únicamente.
- Se faculta al INE para investigar infracciones cometidas al punto anterior, así como para poder imponer medidas cautelares, suspender o cancelar transmisiones en radio y televisión.

Queda de manifiesto que, si bien la reforma de 2014 dotó a la autoridad electoral de mayores atribuciones de investigación sobre infracciones cometidas por los partidos políticos, se mantiene aún al *spot* como el principal formato de comunicación política, en lugar de modificar el modelo de comunicación política.

IV. La propaganda político-electoral en las redes sociales y los retos por venir

Como hemos visto en el desarrollo del presente capítulo, las normas electorales solo regulan el contenido político-electoral en radio y televisión, sin embargo, la propaganda político-electoral en redes sociales e Internet se encuentra en otro contexto, en principio estas gozan de mayores libertades ya que no están sometidos a la limitante del tiempo de los *spots*, en Internet pueden tener mayor duración y estos pueden ser vistos en una gran diversidad de plataformas.

Para poder hablar de los efectos del uso de nuevas tecnologías de

La Sala Superior ha sostenido en diversos criterios (como en el SUP-REP-123/2017) que el uso de nuevas plataformas digitales como el Internet propició el debate, la libertad de expresión y el ejercicio democrático.

información es necesario hacer mención del modelo de radio y televisión y la reforma de 2007. Como se mencionó anteriormente, la reforma política de 2007 respondió a la necesidad de regular el impacto de los medios digitales en los procesos electorales. Partidos de oposición argumentaban que la influencia de dicho sector en el comportamiento electoral de los votantes podría favorecer u obstaculizar el acceso a dichos medios a las fuerzas políticas. Recordemos que el modelo de comunicación política en México, basado principalmente en *spots*, disminuye el debate y la confrontación de ideas, es por ello que el uso de las redes sociales e Internet ha cobrado relevancia en los procesos electorales¹⁹.

En el debate político durante el proceso electoral ordinario 2017-2018 en la Ciudad de México, las redes sociales tuvieron gran importancia. Para la elección de la Jefatura de Gobierno y las Alcaldías, una gran diversidad de candidatos hizo uso de estas plataformas para posicionarse entre el electorado. Sin embargo, dicha actividad no se limitó a posicionarse, sino que se hizo uso de ellas para desprestigiar y dar posicionamientos en contra de otras fuerzas políticas.

El Internet y las redes sociales, a diferencia de los medios masivos de comunicación, se basa en que estos son medios de comunicación interactivos. En ellos, tanto los usuarios como los emisores generan información y gozan de libertad de opinión y expresión, es decir, cualquier usuario puede ser creador de contenidos y no solo espectador. La Sala Superior ha sostenido en diversos criterios, como en el SUP-REP-123/2017, que el uso de nuevas plataformas digitales como el Internet propició el debate, la libertad de expresión y el ejercicio democrático.

Al respecto, la Organización de los Estados Americanos ha señalado que

19. Valdés Vega, María Eugenia, Comunicación Política y Propaganda Electoral en México. Las Reformas de 2007 y 2014, *Polis*, México, vol. 11, 2015; Zorrilla, Francisco, "Elección 2018: la política en *spots* o en Internet", *Revista Nexos*, México, 2017 (consultado en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=7141>, última consulta 24/10/2018).

la libertad de expresión en Internet y en las redes sociales ha permitido a los individuos comunicarse instantáneamente y a bajo costo, y ha tenido un impacto dramático en la forma en que compartimos y accedemos a la información y a las ideas. Ello en el contexto electoral ha tenido como consecuencia que se contrasten las ideas políticas, las plataformas, y en cierta medida, el alcance que podría llegar a tener tomar una decisión informada, hace que se distinga respecto de otros medios masivos de comunicación como la televisión, la radio o la fuente.

Las redes sociales han permitido el involucramiento del electorado en los procesos electivos y propiciado una mayor participación electoral. Ello es, sin lugar a dudas, un factor relevante en las sociedades democráticas. En la elección de 2018, la Ciudad de México experimentó una gran afluencia de votantes a las casillas, ciudadanía que fue activa en el proceso selectivo, emitiendo opiniones y desarrollando una mayor sensibilidad social.

Recordemos pues que la Ciudad de México no solo experimentó el proceso selectivo de la Jefatura de Gobierno, sino que en fechas recientes se realizó la consulta ciudadana de presupuesto participativo, lo cual constituye un ejercicio deliberativo

sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad.

Cabría preguntarse por qué es importante entonces el uso del Internet y las redes sociales. Porque dichas tecnologías promueven el debate amplio y robusto, el intercambio de ideas y opiniones, ya sean positivas o negativas, de manera ágil, fluida, expedita y libre. Si bien la libertad de expresión en Internet goza de garantía, ello no implica que los usuarios puedan hacer expresiones de cualquier tipo tratándose de partidos, candidatos y sujetos involucrados directamente en el proceso electoral. Las restricciones a las que hago referencia son, como se ha señalado previamente, calumnia, violencia política, violencia política en razón de género y aquellas que impliquen una disparidad en la contienda.

En materia electoral, cualquier expresión realizada en el contexto de Internet y redes sociales cobra mayor importancia la calidad del sujeto que emite el mensaje y el contexto, para determinar si se actualiza alguna afectación a los principios que rigen la contienda electoral.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha interpretado que las redes sociales constituyen un mecanismo privilegiado para el ejer-

cicio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión sin que pueda constituir un derecho ilimitado y absoluto.

En este sentido, no hay una prohibición expresa de la difusión de contenidos en Internet. Es decir, siempre se ha privilegiado la libertad en la difusión de la información a fin de salvaguardar la libertad de expresión y los derechos político-electorales de los ciudadanos. El IECM sostuvo dicho criterio durante el proceso electoral 2018, en el cual, ante la gran cantidad de procedimientos de queja recibidos por la autoridad electoral, se optó por un criterio libertario.

Hablar de un impacto real de las redes sociales es difícil en términos de audiencia. Sin embargo, el número de usuarios ha ido incrementando en los últimos años. En 2017 el número de personas usuarias fue de 79.1 millones, de acuerdo con datos del INEGI. El uso de redes sociales es la actividad preponderante de los mexicanos en Internet. En México, quienes cuentan con acceso a Internet, de acuerdo a cifras del INEGI, tienen en promedio 5 redes sociales, siendo Facebook, WhatsApp y YouTube las más usadas.

De acuerdo con el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el uso de telefonía celular es el medio más utilizado para acceder a contenidos de Internet. Sin embargo, la televisión y la radio siguen siendo los medios de comunicación más empleados en el país. Según el IFT, cerca del 96% de los entrevistados en la Encuesta Nacional de Consumos Audiovisuales cuenta con acceso a la televisión.

Retomando el tema de las limitaciones en las redes sociales e Internet, es importante hacer mención a la violencia política de género, la cual se conceptualiza como aquellas situaciones, acciones y omisiones que impiden la participación equitativa de hombres y mujeres en las contiendas electorales²⁰. Este fenómeno comenzó en el año 2012 cuando en países como Bolivia se comenzaron a dar conductas sistemáticas de acoso y violencia hacia las mujeres que buscaban ocupar o que ocupaban cargos públicos. Pese a los esfuerzos que se han dado en la región para erradicar la violencia contra la mujer, como la “Convención de Belém do Pará”, en los países latinoamericanos, solo Bolivia cuenta con una ley específica en la materia²¹.

20. Muñoz Cabrera, Patricia, *Violencias Interseccionales: Debates Feministas y Marcos Teóricos en el Tema de la Pobreza y Violencia Contra las Mujeres en Latinoamérica*, Tegucigalpa, CAWN, 2011.

21. Mena Farrera, Ramón Abraham y Martínez Ortega, Juan Iván, et al, *Manifestaciones de la Violencia Política de Género en las Contiendas Electorales 2015 en el Estado de Chiapas. Notas para el Análisis*, *LiminaR*, vol. 5, núm.1, págs. 97-111, 2017.

En el caso mexicano, en noviembre de 2017 se publicó el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, documento que establece que pese a que existen avances importantes en las condiciones para que se dé una participación activa y equitativa de

un sector de la población que recurrió al discurso violento y discriminatorio en contra de algunas candidatas. El IECM recibió un buen número de quejas respecto de señalamientos en contra de ciertas candidatas por su condición de género, señalamientos que se hicieron principalmente en las redes sociales.

Es por ello que no debe pasar desapercibido que la evolución de los medios de comunicación en la política y en los procesos electorales debe ser reformada. En

este sentido es conveniente hablar de un nuevo modelo que satisfaga el cambio de tecnologías. No podemos seguir basados en un modelo de comunicación política, como son los *spots*, ya que por su propia naturaleza son muy limitados y generan poco o nulo debate de ideas.

El éxito de una campaña no se refleja por el número de *spots* que se transmiten o el alcance que puedan llegar a tener. El éxito se centra actualmente en el uso de estrategias más sólidas.

las mujeres en la vida política, existen situaciones estructurales que obstaculizan el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, los cuales son considerados un reflejo de la discriminación, machismo y los estereotipos de género. Es evidente que las mujeres siguen estando sub-representadas políticamente.

A este respecto, el Constituyente de la Ciudad de México tuvo a bien considerar esta problemática y determinó que el Congreso de la Ciudad debería de tener paridad de género, al especificar que la conformación del mismo debe de ser del 50% para un género y el 50% para el otro. Sin embargo, no detuvo los impulsos de

V. Conclusiones

Como se ha observado, el modelo de comunicación política vigente basado en *spots* no ha sido capaz de responder a los cambios tecnológicos que implica el uso de las redes sociales y el Internet en las contiendas electorales. Es por ello que la actuación del IECM tuvo a bien mantener el espíritu del legislador de revisar y controlar el acceso a los tiempos de radio y televisión, limitar las campañas de desprestigio, mantener la equidad y la legalidad en la contienda, sin embargo, eso no es suficiente.

Es claro que el éxito de una campaña no se refleja por el número de *spots* que se transmiten o el alcance que puedan llegar a tener en ella; el éxito de una campaña se centra actualmente en el uso de estrategias más sólidas. Es decir, cada vez son más los candidatos que tienen presencia constante en redes sociales, que han buscado legitimarse con la gente de base, que -en un sentido Downsoniano- se han movido en el espectro ideológico con tal de obtener mayor número de votantes. Estos cambios en el comportamiento de los candidatos implican que hay una mayor apertura hacia canales de comunicación

y transparencia, menos onerosos y más deliberativos.

Es un tema que requiere mayor análisis, sin embargo, los cambios en la manera de llevar las elecciones nos dan elementos para cuestionarnos sobre cuál es el impacto real de los medios de comunicación masivos en la toma de decisiones políticas. El esquema de *spots* no nos permite reflexionar sobre qué opción es la mejor o la peor desde nuestra perspectiva como electores. Lo que sí nos da es una visión limitada de lo que harán las diversas propuestas electorales, en 30 segundos es difícil poder brindar mensajes que generen el debate público y el contraste de ideas.

Más bien nos presentan ataques y mensajes que buscan persuadir al elector de votar o no votar por alguna opción, sin que sea una decisión crítica y reflexiva.

El principal reto que enfrenta la autoridad electoral es tratar de que los mensajes políticos se ajusten a una sociedad cada vez más participativa y activa. Es decir, debemos como autoridades electorales fomentar la representación de género en las campañas, la construcción de ciudadanía, la representación de minorías que con anterioridad no se encontraban en la contienda y sobre todo buscar que la libertad de expresión siga siendo el valor fundamental durante la misma.

Debemos plantearnos también una transición hacia un modelo donde el uso de contenidos de Internet sea cada vez mayor, propiciando un contraste de ideas más profundo; reduciendo el hartazgo de la propaganda electoral de los *spots*; con lo cual, el elector tendría la libertad de ver y escuchar lo que en su esfera de libertad le apetezca. Sin embargo, pese a que hay argumentos en contra de las limitantes a la calumnia y a la denigración, porque implica necesariamente una restricción y censura a la libertad de expresión, expresiones de este tipo pueden también generar incentivos perversos a los contendientes.

Para concluir, me permito una reflexión en el sentido de que, si bien las redes sociales deben seguir siendo espacios de protección total, debemos avanzar hacia una cultura de información, exigencia y verdad, en la que podamos distinguir mensajes con contenido sesgado, falso, de aquel que es auténtico. Por ello es imperante la necesidad de sensibilizar a la sociedad sobre el uso de las redes sociales, pues si bien son espacios de construcción de comunidad en los que la ciudadanía confía en su contenido y con los que se siente más cómoda al provenir presuntamente de la auténtica expresión ciudadana, lo cierto es que no siempre es genuino o auténtico

y dicho fenómeno está generando estragos sobre la ciudadanía, pues existen ocasiones que su contenido desinforma, contribuye a la pérdida de valores de tolerancia, inclusión y diálogo, todo lo cual encona a la propia sociedad. 

Bibliografía

Alcalá, Fabiola y Reynaga, Paulina, “Las estrategias persuasivas en la propaganda electoral. Análisis de los *spots* televisivos transmitidos durante la Campaña Electoral Jalisco 2015”, *Comunicación y Sociedad*, México, núm. 29, 2017.

Benassini, Claudia, “Cambios a la reforma electoral: ¿Para qué tipo de comunicación política?”, *Zócalo*, México, núm. 191, 2016.

Capdevila Gómez, Arantxa, *El discurso persuasivo. La estructura retórica de los spots electorales en televisión*, Barcelona, Aldea Global, 2004.

Casar, María, “Anatomía de una reforma electoral”, *Revista Nexos*, México, 2009 (consulta en: <https://www.nexos.com.mx/?p=13242>, última consulta 24/10/2018).

Corona Nakamura, Luis, “Propaganda electoral y propaganda política”, *Estudios de Derecho Electoral. Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, México, 2011;

González Llaca, Edmundo, *Teoría y práctica de la propaganda*, México, Grijalbo S.A., 1981;

Díaz-Jiménez, Oniel Francisco y Alva-Rivera, Miguel Eduardo, “El uso estratégico de la publicidad política de ataque en la elección federal intermedia de 2015 en México”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, México, 2016.

Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper, 1957.

Guerrero-Martínez, Manuel Alejandro y Moreno-López, Margarita, “Campañas Negativas: Los problemas del modelo de comunicación política en México” en Ugalde, Luis Carlos y Hernández, Said (coords.), *Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017.

Hernández, Gerson, “Comunicación Política y *Spots*”, *Zócalo*, México núm. 191, 2016.

Klesner, Joseph, “Electoral Competition and the New Party System in Mexico”, *Latin American Politics and Society*, Miami, vol. 47, núm. 2, Center for Latin American Studies at the University of Miami, 2005.

Langston Joy, "Congressional Campaigning in Mexico", *Documento de trabajo*, México, vol. 184, CIDE, México, 2006.

Mena Farrera, Ramón Abraham y Martínez Ortega, Juan Iván, et al, "Manifestaciones de la violencia política de género en las contiendas electorales 2015 en el estado de Chiapas. Notas para el análisis", *LiminaR*, vol. 5, núm.1, 2017.

Merton, Robert, *Teoría y estructura sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

Muñoz Cabrera, Patricia, *Violencias Interseccionales: Debates Feministas y Marcos Teóricos en el Tema de la Pobreza y Violencia Contra las Mujeres en Latinoamérica*, Tegucigalpa, CAWN, 2011.

Norris, Pippa, "Campaign Communications" en LeDuc, Lawrence, Niemi, Richard et al (co-ords.) *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, London, SAGE, 2002.

Valdés Vega, María Eugenia, *Comunicación Política y Propaganda Electoral en México. Las Reformas de 2007 y 2014*, *Polis*, México. vol. 11, 2015.

Woldenberg Karakowsky, José y Salazar, Pedro, *La Mecánica del Cambio Político en México: Elecciones, Partidos y Reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

7. La democracia participativa en la Ciudad de México: El Instituto Electoral Local y el Tribunal Electoral de la Ciudad de México como garantes de los procesos participativos

Bernardo Valle Monroy¹

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

I. Introducción

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN

II. VÍAS DE PARTICIPACIÓN: LOS PROCESOS HISTÓRICOS

III. LA PARTICIPACIÓN CONTEMPORÁNEA EN MÉXICO Y LA CIUDAD DE MÉXICO

IV. ANÁLISIS PRÁCTICO DE PROCESOS PARTICIPATIVOS

V. RETOS Y PERSPECTIVAS

VI. BIBLIOGRAFÍA

En 1997, la Ciudad de México tuvo por primera vez la posibilidad de elegir al titular de la Jefatura de Gobierno. Este proceso tiene como antecedente movimientos históricos que propiciaron el cambio democrático y que abrieron la oportunidad de contar con estructuras gubernamentales más independientes y de representación en la Ciudad. Este acontecimiento tiene precedentes claros en los que tanto la sociedad civil como la ciudadanía jugaron un papel determinante, impulsando un proceso de mayor democratización en el cual gobierno, partidos políticos y la “*sociedad organizada*”, a través de complejas negociaciones, acordaron que la Jefatura de Gobierno, los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y las 16 Jefaturas Delegacionales fueran elegidos por la ciudadanía, dotando así de mayores derechos políticos a los habitantes de la Ciudad, generando un entorno de mayor politización, para romper la vieja estructura administrativa que operaba desde 1928.

Diversos acontecimientos pueden tomarse como referencia para entender la nueva estructura político-administrativa de la Ciudad, sin embargo, es de destacar que en la década de los noventa convergen diversos elementos que dan pie a cambios estructurales en la capital. La lucha por la democracia, después de las elecciones de 1988 fue una bandera que se reforzó y la cual tuvo un eco considerable, principalmente

en la capital del país; no obstante, el destino de demandas similares a estas iba de la mano y ligado de manera directa con los cambios que se pudieran dar a nivel nacional. Puesto que el Distrito Federal era caja de resonancia de los diversos temas que se discutían a nivel nacional, aquí es donde se emprendió una de las transformaciones de mayor relevancia, dando paso con la reforma de 1996 a un proceso de democratización que se ha venido consolidando hasta nuestros días.

Las reformas y transformaciones que se han experimentado a nivel nacional y en particular en la Ciudad de México han sido producto de negociaciones y cambios graduales que han llevado más de tres décadas. Este proceso de cambio democrático no solo ha tenido repercusiones en la instrumentación de la democracia representativa, sino que ha diseñado mecanismos de democracia directa plasmados en diversos ordenamientos jurídicos, como la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM). El modelo de transición adoptado por la clase política mexicana buscó permanentemente, contar con un bono de legitimidad que permitiese transitar de un régimen presidencial

a uno democrático, en donde el principio de soberanía popular se expresa mediante el voto y las elecciones dejan de ser solamente un ritual². Este proceso de cambio que vivió el país trajo consigo instituciones autónomas sólidas, relacionadas con la democratización y la organización de elecciones libres e imparciales, tales como el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE). Si bien este nuevo sistema trascendió los tres niveles de gobierno, es de destacar la importancia y el papel que jugó la sociedad civil organizada en la discusión sobre el papel del sistema presidencial y su relación con los poderes, así como la nueva composición de un renovado federalismo.

Los procesos de cambio experimentados en la capital del país son entendibles por factores determinantes, en donde la ciudadanía comienza a tener una percepción de poca confianza acerca de los poderes legislativos y partidos políticos, por lo que los mecanismos de participación ciudadana se han presentado como alternativas para mejorar la representatividad, incrementar la participación ciudadana, pero sobre todo mantener la estabilidad política. A nivel

2. Woldenberg, José, "Lessons from México", *Journal of democracy*, Baltimore, vol. 12, núm. 2, 2001, págs. 151-156.

internacional diversos organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), han fortalecido la idea de contar con mecanismos de democracia directa que generen distensión entre gobernantes y gobernados, sin embargo, esto ha sido discutido ampliamente, advirtiendo el riesgo de debilitar la democracia representativa en su forma clásica de representación política.

II. Vías de participación: Los procesos históricos

Con la emisión en 1928 de la *Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales*, que entró en vigor en enero de 1929, se contó

con dos vías de participación social y gestión de demandas: 1) el sistema corporativo y 2) el Consejo Consultivo de la Ciudad de México. Ya para 1970, con la reforma a la citada Ley Orgánica se dotó de mayores atribuciones al encargado de administrar los asuntos públicos en la Ciudad y se desconcentró en 16 delegaciones la administración pública. Es aquí donde nace por primera vez un mecanismo de participación ciudadana, denominado *Juntas de vecinos*, que de la mano con el Consejo Consultivo adoptó un carácter de órgano de representación vecinal. Sin embargo, la participación ciudadana seguía estando vinculada de manera directa a partidos políticos o a espacios corporativos que operaron en el Distrito Federal como mecanismo de control político durante décadas.

La reforma política en el Distrito Federal tiene como antecedente 1986, cuando el Gobierno Federal convocó a debatir a diversos sectores sobre el tipo de régimen político-electoral y la participación ciudadana en la Ciudad, creando como mecanismo de interlocución con

A partir de 1997... con la posibilidad de elegir
...vinieron de la mano demandas y necesidades
ciudadanas direccionadas a delinear
mecanismos de participación ciudadana
que trabajaran con autoridades en el diseño
y orientación de programas de gobierno y
acciones gubernamentales.

el Poder Legislativo, a la Asamblea de Representantes en 1988, órgano que careció desde su creación de facultades plenas en materia legislativa. Esto sirvió como mecanismo de distensión que retrasó, en gran medida, una reforma de gran calado. Es por ello que los representantes ante la Asamblea servían como puente de interlocución con el Ejecutivo sin que necesariamente las demandas sociales se vieran reflejadas en cambios legales o reformas sustanciales. Es hasta 1993 cuando la Asamblea Legislativa convocó a la ciudadanía a un plebiscito sin precedentes que planteaba de manera general los aspectos siguientes:

1. Dotar de mayores facultades a la Asamblea de Representantes para que tuviera funciones legislativas;
2. Contar con Consejos Ciudadanos electos que pudieran vigilar las acciones de gobierno, principalmente en materia de presupuesto, con el fin de vigilar el gasto;
3. Elección indirecta del titular de la Jefatura de Gobierno; y
4. Una mayor descentralización de funciones producto de una amplia reforma administrativa.

Derivado de la consulta se diseñó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado el 26 de julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

Las reformas precedentes a 1997, año en el que se eligió por primera vez a un Jefe de Gobierno, incorporaron pocos elementos de participación ciudadana que vincularan a autoridades y ciudadanía en la elaboración, gestión y toma de decisiones sobre los programas y planes de gobierno. Esto es plenamente comprensible, entendiendo el aparato corporativo y clientelar existente, en donde el sistema tenía la capacidad de unir a la sociedad con diversas instancias gubernamentales que poco a poco iban resolviendo demandas inmediatas. Las estructuras organizativas agrupadas en confederaciones, federaciones, sindicatos, ligas, etcétera, sirvieron de dique y contención ante demandas ciudadanas que pugnaron por una participación más efectiva en la toma de decisiones.

Con los Consejos Consultivos existentes desde 1929, surgieron los Consejos Ciudadanos establecidos en el Estatuto de Gobierno aprobado en 1994, mismos que tendrían representación en las 16 delegaciones. Estos fueron regulados en la Ley de Participación

Ciudadana aprobada en 1995, la cual sería derogada al año siguiente.

A partir de 1997, ya con la posibilidad de elegir la Jefatura de

En el marco de esa discusión, el 26 de noviembre de 1998 se aprueba por unanimidad en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la

Ley de Participación Ciudadana, sustituyendo en primera instancia los Consejos Ciudadanos por los Comités Vecinales, mismos que tendrían la posibilidad de reconstruir geográficamente la forma en la que las y los vecinos podrían intervenir en

Con la entrada en vigor de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México, no solo se refrendan los mecanismos ya existentes en la capital, además se incorporan nuevas figuras de democracia directa que empoderan a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental

Gobierno por medio del voto libre y secreto de la ciudadanía, vinieron de la mano demandas y necesidades ciudadanas direccionadas a delinear mecanismos de participación ciudadana que trabajaran con autoridades en el diseño y orientación de programas de gobierno y acciones gubernamentales.

El debate continuó de manera constante en diversos sectores de la sociedad. Con un gobierno electo democráticamente se inició la discusión por la necesidad de una Ley de Participación Ciudadana que dotara a la ciudadanía de mecanismos de participación en la toma de decisiones y en el ejercicio del gobierno.

los asuntos públicos. Estos comités, según la ley, tendrían que ser electos por el voto libre y secreto de la ciudadanía, lo que implicaba un mecanismo mixto de democracia representativa. Ciudadanos que no necesariamente poseen figura de servidores públicos pero que intervienen mediante la representación otorgada en urnas, en las decisiones de gobierno más inmediatas a su entorno.

Las transformaciones que ha venido experimentando la Ciudad de México hasta nuestros días, tienen una aduana importante en materia de participación ciudadana; esto se reflejó en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* expedida el 17 de mayo de 2004, creando la

figura que actualmente funciona como órgano de representación ciudadana, denominada Comités Ciudadanos, en sustitución de los antes mencionados Comités Vecinales.

Estos comités ahora no solo servirían de enlace con las autoridades delegacionales y del Gobierno de la Ciudad, sino que integrarían una instancia de coordinación denominada Consejo Ciudadano Delegacional. La nueva figura trajo retos importantes en la reconfiguración geográfica, con el fin de dotar de representación a cada una de las colonias que integran el marco geográfico de nuestra ciudad. En 2010, con la incorporación en la ley de la figura de Consejos de los Pueblos, el entonces Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) se da a la tarea de elaborar el Catálogo de Colonias y Pueblos Originarios del Distrito Federal, publicado en la Gaceta el 27 de mayo de ese año. Este Catálogo servirá como referencia de los diversos mecanismos de participación ciudadana que se han implementado en los últimos años.

En la actualidad no cabe duda de la importancia y relevancia que han cobrado los diversos mecanismos de participación ciudadana. Con la entrada en vigor el 17 de septiembre de 2018 de la nueva *Constitución Política de la Ciudad de México*, no solo se refrendan los mecanismos

ya existentes en la capital, sino que se incorporan nuevas figuras de democracia directa que empoderan a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental, con lo que se busca una mayor eficiencia en el ejercicio del poder político.

Esta nueva forma de concebir la organización político-administrativa tiene como eje transversal la intervención en la vida pública de la ciudadanía, mediante su participación de manera más activa. No solo se trata de acudir a las urnas cada tres o seis años, sino que el espíritu de los cambios y transformaciones legales redundan en una intervención directa de las ciudadanas y los ciudadanos. Después de décadas intensas de discusión y organización ciudadana en todos niveles, el 29 de enero de 2016 se publicó la reforma política de la Ciudad de México, iniciando así un camino importante de transformación en la forma en la que se relacionan gobernantes y gobernados.

Con la reforma de 2016 se abrió paso a una mayor autonomía para los capitalinos, acerca de la definición de temas como presupuesto, seguridad, participación ciudadana, derechos humanos, entre otros, representando un modelo a nivel nacional e internacional por la manera en la que

los ciudadanos adquieren derechos fundamentales para su desarrollo dentro de la sociedad.

III. La participación contemporánea en México y la Ciudad de México

En las últimas décadas, el debate sobre el papel de la democracia en el desarrollo de las naciones ha ido de la mano de los diversos mecanismos de democracia directa, extendiendo su discusión a la implementación en legislaciones y prácticas que se han consolidado en diversas latitudes. Actualmente México cuenta con instrumentos reconocidos a nivel federal, pero que son sobre todo mucho más vastos a nivel local.

En México la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece dos instrumentos de participación ciudadana, mismos que han sido fuertemente debatidos por su eficacia real a la hora de ser implementados. Tenemos, por un lado, la Consulta Popular que puede ser convocada a petición de:

- El Presidente de la República,

- Las cámaras del Congreso de la Unión, y
- Los ciudadanos, para lo que se requiere la firma de 2% de la lista nominal de electores y, para que el resultado de dicha consulta sea vinculante para los poderes públicos, debe haber una participación de al menos 40% de la lista nominal.

Por otra parte, la Constitución cuenta con la Iniciativa Ciudadana, mediante la cual se concede a los ciudadanos la facultad o derecho para presentar propuestas de ley ante los órganos legislativos. También es conocida como Iniciativa Popular y se le considera como un mecanismo de la democracia directa, a través del cual se confiere a los ciudadanos el derecho de hacer propuestas de ley al Poder Legislativo.

Estos mecanismos de participación se inscriben en el contexto internacional en donde las democracias en América Latina fueron restauradas después de largos periodos de dictaduras militares, por lo que esta variante de participación sirvió como referente para transitar a sistemas democráticos como los que vivimos hoy en día. Los mecanismos de democracia directa trajeron

consigo la posibilidad de modificar regímenes políticos a lo largo del continente, lo que dio lugar al contexto global que hoy conocemos. Es importante destacar el hecho de que estos instrumentos fueron utilizados en el caso de Chile (el plebiscito del 17 de agosto de 1989 aprobó por amplia mayoría las reformas a la Constitución, con un 91% del electorado a favor del Sí, y un 9% por la opción del No), lo cual produjo el inicio de la transición democrática chilena. En Uruguay, en 1980 se convocó a un referendo para ratificar la nueva Constitución propuesta por el régimen, la cual tuvo como resultado el rechazo, con lo que se dio el inicio a la transición en esa nación.

Aunque en varios países de la región se habían realizado referendos durante la primera mitad del siglo XX, estos fueron excepcionales y a menudo impulsados por gobiernos autoritarios o en democracias de baja intensidad³. La evolución de las consultas desde 1900 a 2009

permite observar cambios cuantitativos y cualitativos. Entre 1900 y 1931 hubo apenas 12 consultas orientadas a legitimar gobiernos autoritarios o ratificar nuevas constituciones. En el período siguiente (1932-1947) hubo 10 consultas, siendo aún más intenso el patrón precedente: todas ellas fueron convocadas por regímenes

El sistema mixto de participación ciudadana con el que cuenta esta urbe representa una forma de intervención en dos niveles: permite a la ciudadanía formar parte en la elaboración y ejecución de políticas públicas y posibilita evaluar el desempeño de sus autoridades, mediante la revocación de mandato.

autoritarios o híbridos y siempre por el presidente. Entre 1948 y 1963 hubo ocho consultas, cinco de ellas realizadas en democracias frágiles. No es sorprendente que con la expansión de gobiernos autoritarios del período siguiente, el referéndum volviese a destacar en este contexto, aunque otra vez el número de consultas, consideran-

3. Welp, Yanina y Nina Massüger, *La Democracia Directa y sus Diferentes Culturas. Análisis de las Experiencias Suiza, Europea y Latinoamericana*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

do la cantidad de países, es muy bajo (con solo seis)⁴.

En resumen, a principios de la década de los noventa, en América Latina cobró fuerza la tendencia de expandir los mecanismos de democracia directa para corregir las crisis de representación, tener mayor legitimidad política y, en algunos casos (especialmente en Bolivia y Venezuela) para responder a las demandas sociales por mayor participación ciudadana⁵.

En este contexto, la Ciudad de México se caracteriza como una entidad pionera en la forma en la que ha adoptado los diversos mecanismos de participación ciudadana. El sistema mixto de participación ciudadana con el que cuenta esta urbe, representa una forma de intervención en dos niveles que, por un lado, permite a la ciudadanía formar parte en la elaboración y ejecución de políticas públicas, pero a su vez posibilita a las ciudadanas y a los ciudadanos evaluar el desempeño de sus autoridades, definiendo mediante la revocación de mandato si la autoridad electa debe o no dejar su cargo de manera anticipada.

Estos mecanismos a nivel local se encuentran plenamente definidos en

la *Constitución Política de la Ciudad de México*, así como en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. Es de destacar que no todas las entidades del país cuentan con una ley en la materia, por lo que la legislación mencionada representa un instrumento de avanzada, dotando a la ciudadanía de elementos para su participación de manera activa en la vida pública.

Los instrumentos definidos en la Constitución local se encuentran establecidos mediante tres conceptos de democracia que han sido referenciados en diversos debates sobre el sentido y uso de la democracia: el primero consiste en los instrumentos de democracia directa con los que cuentan los ciudadanos, acotados en cierta medida a un sí o no sobre un tema específico.

En este sentido tenemos seis instrumentos en la Constitución:

- Iniciativa ciudadana;
- Referéndum;
- Plebiscito;
- Consulta ciudadana;
- Consulta popular;
- Revocación de mandato.

4. Ídem.

5. Zovatto, Daniel, "Las instituciones de la democracia directa" en Lissidini, Alicia y Welp, Yanina et al (coords.), *Democracias en Movimiento. Mecanismos de Democracia Directa y Participativa en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014.

El segundo conjunto de instrumentos forma parte de la democracia representativa, misma que define la Constitución en dos niveles, en donde el primero garantiza la posibilidad de generar órganos de representación ciudadana que evalúen la función pública, mientras que en el segundo se puede decidir sobre una parte del presupuesto, es decir, el destino que tendrán estos recursos para mejorar su entorno inmediato. Dichos instrumentos están señalados como:

- a. Gestión, evaluación y control de la función pública;
- b. Presupuesto participativo.

Finalmente, el tercer elemento consiste en la garantía que todos tenemos de organizarnos políticamente en instituciones y partidos, así como nuestro derecho consagrado constitucionalmente de votar y ser votado. Este tipo de participación es lo que se define como democracia representativa, la cual tiene tres elementos en la Constitución local:

- 1. Candidaturas sin partido.
- 2. Partidos políticos.
- 3. Agrupaciones políticas locales.

La entrada en vigor de estos mecanismos de participación ciudadana se dio a partir del 17 de septiembre de 2018, por lo que es importante destacar que la Ley de Participación Ciudadana vigente aún no cuenta con la reforma que permita incorporarlos, sin embargo estos instrumentos ya se encuentran en diversos elementos que han dado identidad y herramientas de participación a las y los habitantes de la capital. El carácter mixto en la participación ciudadana de nuestra capital se expresa en los diversos mecanismos plasmados en la ley en dos grandes conceptos:

- a. En el primero se definen todos y cada uno de los instrumentos de participación ciudadana; y
- b. En el segundo se definen los órganos de representación ciudadana en las colonias de la Ciudad de México.

IV. Análisis práctico de procesos participativos

Las experiencias vividas en la región latinoamericana han sido caracterizadas por procesos de participación que atendieron condiciones políticas específicas, derivado de las dictaduras militares y regímenes autoritarios que se impusieron en la segunda mitad del siglo XX. En el caso mexicano, y en particular en la Ciudad de México, estos procesos de participación ciudadana tienen su principal origen en el descrédito de la clase política gobernante y en la erosión de las instituciones, producto del ejercicio del poder que durante cerca de 70 años se dio con la hegemonía del partido único.

Los procesos de democracia directa en la Ciudad de México se ubican en dos ejercicios que obedecieron, en uno de ellos a la legitimidad de una acción de gobierno por parte de la autoridad (Plebiscito sobre los segundos pisos), y en otro al rechazo de una acción de gobierno por parte de los ciudadanos afectados (Consulta Ciudadana Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa). Estos procesos que experimentó la Ciudad de México han reforzado la idea

sobre la pertinencia de incorporar mecanismos de participación ciudadana. Si bien el nivel de participación en ambos ejercicios no tuvo la respuesta esperada, es de destacar que la discusión mediática en torno a ambos proyectos generó un polo de atracción en la opinión pública que definió en ambos casos el acatar el resultado independientemente de las o los promovedores.

En el marco de estos dos procesos las autoridades electorales han jugado un papel preponderante, ya que, en función de la normativa legal aplicable en aquel momento vigente, se resolvió la realización de estos ejercicios garantizando en todo momento el carácter neutro del papel que jugarían para la definición y la asistencia a las urnas por parte de la ciudadanía.

El Instituto Electoral del Distrito Federal en ambos casos emitió convocatoria e integró a las y los funcionarios representantes de las Mesas Receptoras de Votación (MRV), en el caso del plebiscito sobre los segundos pisos y de Centros Receptores de Opinión Ciudadana (CROC) y Mesas Receptoras de Opinión Ciudadana (MROC) en el caso de la Consulta Ciudadana corredor cultural Chapultepec-Zona Rosa.

En ambos ejercicios la instalación de mesas fue prácticamente del cien por ciento ⁶.

La metodología y sistematización de las opiniones vertidas en ambos ejercicios se dio de manera ejemplar, arrojando que no registraron ningún medio de impugnación que objetara el resultado de dichos ejercicios, por lo que se destaca al órgano electoral como garante de estas prácticas de democracia directa. Los siguientes datos estadísticos muestran la participación y la relevancia de este tipo de ejercicios de participación ciudadana, los cuales darán una orientación a futuro para entender la importancia y necesidad de contar con estos mecanismos.

1. Plebiscito 2002 Segundos Niveles en el Viaducto y el Periférico.

El 17 de junio de 2002 un grupo de ciudadanos del Distrito Federal presentó al Jefe de Gobierno una petición para la realización de un plebiscito para conocer la opinión de los habitantes de la Ciudad de México sobre la construcción de los segundos pisos de Viaducto y Periférico, de conformidad con el Artículo 14 de la *Ley de Participa-*

ción Ciudadana del Distrito Federal, vigente en ese momento.

El 22 de septiembre de 2002 se llevó a cabo el plebiscito al que había convocado el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el 19 de junio del mismo año. Con base en el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* donde se estipula que a través del plebiscito el Jefe de Gobierno podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.

Los días 19 y 26 de junio de 2002 se publicó la convocatoria en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y en el *Diario Oficial de la Federación*, respectivamente. La pregunta realizada conforme a la base primera de la convocatoria fue la siguiente:

¿Está a favor o en contra de que se construyan segundos pisos a Viaducto y Periférico?

- a. *Estoy a favor*
- b. *Estoy en contra*

La organización de este proceso plebiscitario estuvo fundamentado en el Artículo 52 del *Código Electoral*

6. En el caso del Plebiscito 2002 no se instalaron 3 Mesas Receptoras de Votación en las secciones 3768 de la Delegación Tlalpan y en las secciones 4692 y 4779 de la Delegación Cuauhtémoc.

del Distrito Federal vigente en ese momento y de los artículos 123 y 124 del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, en los que se señalaba que el IEDF es el organismo público autónomo depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar la elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana.

Asimismo, definió como sus fines y acciones el contribuir al desarrollo de la vida democrática y garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Órganos de Gobierno Legislativo y Ejecutivo en el Distrito Federal, así como la celebración de los procedimientos de participación ciudadana.

Para el desarrollo de esta jornada consultiva se dispuso la instalación de 5,535 centros de votación con 6,169 MRV, equivalente a una mesa por cada 1,500 electores o fracción de ciudadanos residentes en cada sección, y que cuando fuera necesario se instalaran dos o más mesas, de forma contigua, y se dividiera la lista nominal de electores por orden alfabético. El despliegue institucional para este ejercicio no tiene precedentes, ya que se estableció un convenio de apoyo y colaboración con la Secretaría de Educación Pública para que en las escuelas públicas se instalaran los

centros de votación y por tanto las MRV.

El 22 de septiembre se llevó a cabo la jornada plebiscitaria arrojando datos de suma trascendencia para la vida urbana de la capital. En este ejercicio se tuvo una participación de 420,536 electores, que constituían el 6.64% de la lista nominal registrada en ese momento. Los resultados arrojados por los cómputos de las 40 sedes distritales dieron como resultado la aprobación del proyecto con 274,621 por el “Sí” y 142,381 por el “No”. Es de destacar que en 15 de las 16 delegaciones ganó la propuesta de construir dicho proyecto, mientras que solo en una delegación (Benito Juárez) se impuso el “No”.

Así es como transcurrió de manera general este proceso consultivo; cabe resaltar el hecho de que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México resolvió 18 acuerdos del Consejo General impugnados, de los cuales 10 se declararon infundados, dos se desecharon de plano, dos se tuvieron por no interpuestos y solo en el caso de cuatro se declararon parcialmente fundados, sin que esto significara poner en riesgo en ningún momento la jornada consultiva.

La innovación y trascendencia de este ejercicio democrático marcó un antes y un después en la forma en la

que se relacionarían gobierno y ciudadanía, ya que hasta nuestros días se sigue discutiendo la pertinencia de flexibilizar los mecanismos de participación ciudadana, mientras que para otro sector de la sociedad se tiene el temor de suplantar la democracia representativa con estos mecanismos.

2. Consulta ciudadana corredor cultural Chapultepec-Zona Rosa.

El 6 de diciembre de 2015 se llevó a cabo la jornada consultiva sobre la pertinencia o no de realizar el denominado corredor cultural Chapultepec-Zona Rosa, el cual tuvo sustento legal en lo establecido por el Artículo 47 de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* en donde se señala que la Consulta Ciudadana es el instrumento mediante el cual las diversas autoridades locales someten a consideración de la ciudadanía cualquier asunto que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales de la entidad. En este contexto, el IEDF organizó dicha consulta convocada por el Consejo Ciudadano Delegacional en Cuauhtémoc y los Comités Ciudadanos de las colonias Condesa, Roma Norte I, II y III.

Esta jornada consultiva, a diferencia del plebiscito realizado

en 2002, tiene dos aspectos importantes: *primero* fue solicitada por organizaciones ciudadanas que se opusieron desde el inicio a la realización del proyecto, y *segundo*, esta consulta solo fue realizada en el ámbito territorial correspondiente a las colonias que serían afectadas por la obra y que pertenecen al Consejo Ciudadano Delegacional en Cuauhtémoc. La pregunta realizada en la jornada consultiva fue la siguiente:

¿Debe o no realizarse el proyecto corredor cultural Chapultepec-Zona Rosa?

- a. *Sí debe*
- b. *No debe*

Al igual que el plebiscito de 2002, la consulta realizada en 2015 tuvo como marco de referencia los instrumentos de participación ciudadana consagrados en las leyes vigentes en ese momento y que dotaban a la ciudadanía de la capital de la posibilidad de ejercer los mecanismos de democracia directa. Es el caso de la Consulta Ciudadana de 2015, cuya jornada consultiva tuvo lugar el 6 de diciembre de ese año.

Durante el proceso de instalación e integración de CROC y MROC, es de destacar que se cubrió al 100% la meta fijada por

el órgano electoral responsable de realizar la consulta. Tenemos que se instalaron 75 MROC en los 64 CROC en un total de 64 colonias de la delegación Cuauhtémoc, es decir, uno por colonia. El listado nominal utilizado en este ejercicio fue el correspondiente al corte del 15 de abril del mismo año en que se realizó la consulta. Toda la organización, integración de mesas y cómputo de las opiniones emitidas estuvo a cargo del IEDF, en apego al marco normativo vigente.

Esta consulta se realizó en tres distritos electorales locales (IX, XII y XIII), registrando una participación de 22,380 electores que emitieron su opinión correspondiente a una lista nominal de 465,017 ciudadanas y ciudadanos, lo que representó una participación del 4.81%.

El cómputo y resultado de las opiniones emitidas se realizó con el trabajo de las tres sedes distritales ubicadas geográficamente en la zona donde se realizó la consulta, destacando lo siguiente: 1) las opiniones favorables a la realización del proyecto fue de 7,893 ciudadanos, lo que representó 35.27%, mientras que las opiniones en contra del proyecto fueron de 14, 201 ciudadanos, un universo de 63.45% del total de opiniones emitidas, y 2) la participación por género arrojó que las mujeres

fueron las personas que participaron en mayor número, representando un universo del 56.11%.

El desarrollo de la consulta y el transcurso de la jornada se registraron sin incidentes que pusieran en riesgo el ejercicio de participación ciudadana, con lo que se puede deducir que estos ejercicios tienen una base social importante en la participación, lo que impide que intereses ajenos alteren la voluntad ciudadana expresada mediante ellos.

El hecho de contar con estos instrumentos y que sean implementados independientemente de los resultados, obliga a los diversos actores a reflexionar sobre el papel que juega la sociedad civil ya no solo en la elección de sus autoridades, sino en el rumbo que tomará su entorno en función de las decisiones gubernamentales.

Por ello es indispensable contar con una sociedad civil fuerte que oriente estos mecanismos como un complemento necesario de la democracia representativa y no como un mecanismo de competencia de los instrumentos tradicionales. Si bien en ninguno de los dos ejercicios mencionados anteriormente se alcanzó el mínimo legal requerido para ser vinculante, cabe señalar que las autoridades correspondientes asumieron de manera clara la voluntad

expresada en ambas consultas, respetando los resultados obtenidos a fin de legitimar lo expresado en las urnas. Esto es entendible, en cierta medida, por la capacidad de generar una opinión pública activa en las decisiones que se toman desde el ejercicio del poder. De ahí la importancia de contar con estos mecanismos que no solo tienen un efecto inmediato en sus resultados, sino que generan todo un polo de atracción sobre la importancia de participar en los asuntos públicos por parte de la ciudadanía.

V. Retos y perspectivas

Los diversos mecanismos de participación ciudadana son referencia de la importancia y el papel que juegan los diversos órganos de representación ciudadana, así como los miembros de la llamada sociedad civil, y su rol en el fortalecimiento de instituciones de democracia participativa, directa y representativa. Es por ello que las autoridades electorales están obligadas a repensar el papel preponderante que tienen los ciudadanos en la instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas

implementadas en la Ciudad. Por esta razón debemos reconocer el trabajo que desde las instituciones electorales se realiza para el fortalecimiento de la democracia. En el caso particular de la Ciudad de México, contamos con mecanismos de democracia representativa que integran a la ciudadanía en procesos de planeación y ejecución de programas públicos. Tal es el caso de la elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos que se realiza cada tres años, así como la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo.

Estos dos instrumentos, uno de representación ciudadana y otro de consulta, se han consolidado con los años, teniendo una participación estable en sus resultados a lo largo de su vigencia. Sin embargo, se tiene que observar que la participación ciudadana en este tipo de consultas y elecciones no es la deseable y esto tiene que ver, en gran medida con el contexto en el que se encuentran inmersos estos ejercicios de participación en donde destaca, según el *Informe sobre Cultura Cívica de la Ciudad de México*, realizado por el actual Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), que el nivel de cultura política de los habitantes de la capital es bajo, al menos en 58%, y en donde la cultura de la legalidad representa 73% en niveles medios,

lo que indica que la ciudadanía tiene un reto mayúsculo para mejorar los niveles mencionados.

A pesar de que 60% de los ciudadanos dice conocer la existencia de los Comités Ciudadanos y 46% dice saber sobre la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo, no existen razones inmediatas que motiven a la ciudadanía a participar de manera robusta en estos ejercicios. Podemos señalar, en ese sentido, que los niveles de participación regis-

trados en la Consulta Ciudadana de Presupuesto Participativo han sido medianamente estables y esto tiene que ver con el tipo de ciudadanía que hace uso de estos instrumentos.

Es ahí donde las instituciones tanto gubernamentales como órganos autónomos tienen que poner la mirada y fortalecer la participación. Así, tenemos que desde la primera edición de la Consulta, la participación es la siguiente (Ver Tabla 1).

Tabla 1
Resultados de Consultas Ciudadanas

EDICIÓN DE CONSULTA	OPINIONES EMITIDAS EN MESAS RECEPTORAS DE OPINIÓN	OPINIONES EMITIDAS VÍA INTERNET	TOTAL
2011	142,482	No hubo	142,482
2012	144,277	No hubo	144,277
2013	147,737	No hubo	147,737
2014	740,157	137,225	876,706
2015	146,441	36,604	188,764
2016	178,047	98,238	276,285
2017	688,023	58,198	746,221
2018	285,626	4,589	290,215

El IECM, en concordancia con la Ley de Participación Ciudadana, ha realizado la elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos con una participación por encima de la que se registra en las Consultas Ciudadanas sobre Presupuesto Participativo. Este tipo de ejercicios tienen como base el hecho de poder generar una representación ciudadana que no necesariamente constituya la elección de un cargo

público, sino que sirva como puente de interlocución directo e inmediato de la ciudadanía con las autoridades responsables de la administración pública.

La elección de Comités Ciudadanos es un ejercicio que se ha realizado desde 2010, en donde el índice de participación muestra poca variación en sus tres ediciones realizadas, tal y como se muestra en la Tabla 2:

Tabla 2
Elección de Comités Ciudadanos

AÑO DE ELECCIÓN	VOTACIÓN EMITIDA EN MESAS DE RECEPCIÓN DEL VOTO	VOTACIÓN EMITIDA VÍA INTERNET	TOTAL
2010	650,428	No hubo	650,425
2013	743,748	137,186	880,934
2016	706,549	58,234	764,783

El impulso y fortalecimiento de estos instrumentos trae consigo la posibilidad de construir democracias más estables y con mayor posibilidad de fortalecer instituciones que permitan una mejor gobernabilidad. Algo a lo que no podemos renunciar en sociedades democráticas es a no dotar a la ciudadanía de instrumentos que les den herramientas para propiciar su participación activa. Los resultados registrados en Latinobarómetro 2017 son poco alentadores con el desencanto que tiene la ciudadanía acerca de los mecanismos de participación democrática.

Al igual que la Ciudad de México, tenemos que un promedio superior al 50% tiene un descontento con la democracia, lo que nos obliga a reflexionar al respecto. Este recorrido por los diversos escenarios que se han dado en la Ciudad de México debe considerar rasgos que se presentan en nuestras instituciones, mismas que tienen un alto nivel de descrédito, y que han atravesado crisis institucionales, por lo que han tenido que adaptarse a los nuevos retos que enfrentan.

Los resultados electorales en el mundo muestran un debilitamiento

consistente de los procesos ideológicos de las fuerzas políticas, donde la discusión, más allá de izquierdas o derechas, se centra en el hartazgo ciudadano, producto de la corrupción y un ejercicio del poder político desligado de la sociedad.

El reto de las democracias en el mundo consistirá, sin lugar a duda, en la forma en la que la ciudadanía tome parte de manera directa en el rediseño institucional para evitar contradicciones que minen la participación, y que terminen consolidando regímenes de corte autoritario.

Los debates en donde intervienen amplios sectores sociales obligan a las élites a aceptarlos y promoverlos. Sin embargo, para que los mecanismos de democracia directa contribuyan a reforzar la democracia, se requiere de instituciones fuertes, división de poderes, libertades básicas garantizadas, elecciones justas y la posibilidad de que distintas opiniones puedan ser difundidas libremente, entre otras⁷.

Finalmente, el análisis y evaluación de los diversos mecanismos de participación ciudadana muestra que en la actualidad, y cada vez más, estos mecanismos conviven con sistemas democráticos. Las diversas

7. Welp, Yanina y Nina Massüger, (2014) *La Democracia Directa y sus Diferentes Culturas. Análisis de las Experiencias Suiza, Europea y Latinoamericana*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México.

contradicciones son evidentes en el caso de la Ciudad de México: 1) por un lado la necesidad imperante de tener estos instrumentos y 2) por el otro, una escasa participación, producto del desencanto a los procesos democráticos; sin embargo, estos instrumentos contribuyen a dirimir conflictos en el espacio de la democracia, los cuales antes se resolvían por otros medios. En paralelo, a pesar de que varios países de la región cuentan con mecanismos de democracia directa susceptibles de ser activados desde abajo (Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela y Bolivia), al igual que en la Ciudad de México, las prácticas son escasas.

Esto podría obedecer a que, con contadas excepciones, la sociedad civil latinoamericana no cuenta con organizaciones de la sociedad civil fuertes o con los recursos suficientes para activar un mecanismo efectivo de democracia directa y/o a que no hay garantías institucionales suficientes que permitan confiar en los procedimientos institucionalizados de participación ciudadana⁸. 

8. Ibídem

Bibliografía

Abramovich, Víctor y Courtis Christian, *Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.

Aguayo Quezada, Sergio y Parra Rosales, Luz Paula, *Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos entre la Democracia Participativa y la Electoral*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997.

Alarcón, Víctor, *Leyes de participación ciudadana en México. Un acercamiento comparado*, en *Bóxer, Judith et al.*, *Democracia y formación ciudadana*, México, IEDF, 2002.

Álvarez, Lucía, (coord.), *La Sociedad Civil Ante la Transición Democrática*, México, Plaza y Valdés, 2002.

— *“Participación y Democracia en la Ciudad de México”*, México, La Jornada Ediciones-CIICH-UNAM, 1997.

— *et al.* (coords.), *“Democracia y Exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México”*, México, Plaza y Valdés-UAM-INAH-UNAM-UACM, 2006.

— Y Sánchez Mejorada, Cristina, “Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000”, en Olvera, Alberto J. (coord.), *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana-Fondo de Cultura Económica, 2003.

Becerra, Ricardo et al., *La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, Partidos y Reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

— *Bolos, Silvia* (coord.), *Participación y espacio público*, México, Universidad de la Ciudad de México, 2003.

Maríñez, Freddy (coord.), *Ciudadanos, Decisiones Públicas y Calidad de la Democracia*, México, Limusa-Noriega Editores, 2006.

Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Democracia, Ciudadanía y Justicia*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.

Peschard, Jacqueline, *La Cultura Política Democrática*, México, IFE, 2001.

— “La Reforma Política del Distrito Federal en 1993”, en Álvarez, Lucía, *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada/CIICH-UNAM, 1997.

Welp, Yanina y Nina Massüger, *La Democracia Directa y sus Diferentes Culturas. Análisis de las Experiencias Suiza, Europea y Latinoamericana*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

Woldenberg, José, “Lessons from México”, *Journal of democracy*, Baltimore, vol. 12, núm. 2, 2001.

Zermeño, Sergio, “La participación ciudadana en el Distrito Federal (la normatividad y sus resultados)”, en Álvarez, Lucía et al. (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés-UAM-INAH-UNAM-UACM, 2006.

Ziccardi, Alicia, *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*, México, M. A. Porrúa-IIS, UNAM, 1998.

— (coord.), *Planeación Participativa en el Espacio Local: Cinco Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2001.

Zovatto, Daniel et al., *Democracia Directa y Referéndum en América Latina*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2004.

— “Las instituciones de la democracia directa” en Lissidini, Alicia y Welp, Yanina et al (coords.), *Democracias en Movimiento. Mecanismos de Democracia Directa y Participativa en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014.

8. La normativa y acuerdos del Instituto Electoral de la Ciudad de México: Su importancia en la garantía de los derechos fundamentales

Mario Velázquez Miranda¹

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

SUMARIO

I. EL ENFOQUE DEL CICLO ELECTORAL Y SU APLICACIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES EN MÉXICO

II. EL IECM EN EL CONTEXTO DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

III. LA TUTELA DE LOS DERECHOS HUMANOS A TRAVÉS DE LOS ACUERDOS DEL IECM A LO LARGO DEL CICLO ELECTORAL

IV. REVISIÓN DE ALGUNOS ACUERDOS RELEVANTES EMITIDOS POR EL IECM DURANTE EL CICLO ELECTORAL CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2017-2018

V. BIBLIOGRAFÍA

I. El enfoque del ciclo electoral y su aplicación en los procesos electorales en México

En el marco del desarrollo, la expansión y la tutela internacional de la democracia, uno de los conceptos que más fuerza ha adquirido, desarrollando incluso un argot propio, es el del *ciclo electoral*, término que alude a una concepción de las elecciones que se distancia de la forma clásica de entenderlo -acontecimiento único celebrado cada cuatro o cinco años- para redireccionarle hacia un enfoque alternativo en el que el proceso electoral es apreciado como una actividad continua o cíclica, más que como acontecimientos organizados de manera discontinua.

De acuerdo con esta perspectiva, atendiendo a la complejidad operativa y la periodicidad de los procesos electorales modernos, se estiman pertinentes una serie de medidas que garanticen la integridad del proceso electoral a lo largo de todas las etapas en que se divide, lo que ha dado lugar a que el diseño de las metodologías y los lineamientos se aparten de una visión que centra la atención en la posibilidad de que los actos fraudulentos o malas prácticas encaminadas a distorsionar el resultado ocurrirían únicamente durante el día de la elección o durante la campaña electoral y, por el contrario, se extiendan las tareas de vigilancia, asistencia y observación a momentos anteriores que van desde la emisión de la convocatoria hasta el día de los cómputos y las declaraciones de validez, pasando por los procedimientos como el recluta-

miento y la selección del personal de los órganos electorales, los procesos internos de selección de candidaturas de los partidos y las campañas electorales, asumiendo, como afirma Pippa Norris, que los problemas y los intentos de alteración se pueden dar en cualquier etapa del proceso².

En ese marco, y en el entendido de que el proceso electoral es un ciclo que en realidad no se interrumpe, dado que cada nueva elección comienza donde concluye la anterior, es que se han multiplicado los esfuerzos por verificar que todos los actos y resoluciones que involucran el desarrollo de los comicios en un sentido amplio, sean aptos para asegurar que la voluntad del electorado será libre y dará lugar a resultados auténticos y verificables, en abono de la legitimidad de las respectivas autoridades y representantes.

En ese objetivo es necesario que cada acto relevante del ciclo se desarrolle conforme a los estándares internacionales mínimos para brindar certeza respecto de su idoneidad y, como consecuencia, contribuyan a generar una sensación de confianza creciente en el electorado que, a su

vez, repercutirá favorablemente en cuestiones como el incremento de la participación ciudadana en el proceso democrático, una mayor y mejor difusión de los valores y los principios rectores de la democracia; la consolidación de buenas prácticas en materia

Es necesario que cada acto relevante del ciclo se desarrolle conforme a los estándares internacionales mínimos para brindar certeza respecto de su idoneidad y, como consecuencia, contribuyan a generar una sensación de confianza creciente en el electorado.

de gestión electoral, así como el uso eficaz de los recursos y el desarrollo de sinergias con otras instituciones públicas involucradas en la organización y vigilancia de los procesos³.

De acuerdo con este enfoque, el desarrollo de una mejor gobernanza en los procesos electorales parte de que al inicio de un nuevo ciclo electoral que, como se ha dicho, en

2. Norris, Pippa, *Why Electoral Integrity Matters*, Nueva York, Cambridge University Press, 2014, pág. 33.

3. Oficina de Cooperación de la Unión Europea, *Guía Metodológica sobre Asistencia Electoral de la Comisión Europea*, Bruselas, Comisión Europea, 2008, pág. 45.

términos reales tiene lugar tan pronto finaliza el anterior, se programen y apoyen un conjunto de reformas legales puntuales y pertinentes a fin de dejar a los organismos electorales responsables en una posición de garantizar, con base en los principios de eficiencia, profesionalismo, autonomía e independencia, el respeto a las normas electorales cuya correcta aplicación asegura un desarrollo normal de los comicios, lo que desde luego exige no centrar la atención y la certeza únicamente en los actos que son más visibles ante la opinión pública y los medios de comunicación, sino extenderla a cada acuerdo, a cada determinación de la autoridad electoral vinculada ya no solo con la organización de la elección, sino con el desarrollo democrático de la entidad.

Siguiendo esta idea, el tema materia de este ensayo resulta propicio para exponer el cuidado que desde el Instituto Electoral de la Ciudad de México se ha puesto en la emisión de acuerdos a lo largo de cada etapa comprendida por el ciclo electoral, a fin de que todos en su conjunto constituyan un andamiaje sólido sobre el que se desarrolle con normalidad la elección y, por tanto, se cuente al final de los comicios con resultados aceptados por cada actor y por la ciudadanía en general, garantizando así el derecho fundamental de cada persona en

nuestra Ciudad a la participación en los asuntos públicos de su interés, previo a lo cual estimo indispensable realizar un breve recuento de la evolución que el sistema mexicano ha tenido hasta llegar al punto en el que estamos a fin de comprender en qué marco se desenvuelve actualmente esta tutela.

II. El IECM en el contexto de la evolución de los órganos electorales en el sistema electoral mexicano

En el caso de nuestro país, desde que la reforma de 1996 estableció las bases para ciudadanizar los órganos electorales y hacerlos paulatinamente más confiables, profesionales y autónomos, al desvincularlos totalmente de Poder Ejecutivo Federal, excluyendo a quien fuera titular de la Secretaría de Gobernación del Consejo General que presidía hasta entonces, e integrarlo por la o el Consejero Presidente y ocho Consejeros y Consejeras Electorales con voz y voto propuestos por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y electos por el voto de las dos terceras partes de

los miembros presentes de la misma, así como por la o el Secretario Ejecutivo y representantes de los Partidos Políticos Nacionales con registro y representantes del Poder Legislativo, todos sin derecho a voto⁴.

Las capacidades de las autoridades electorales tanto a nivel federal como local para garantizar elecciones auténticas y fiables han ido incrementándose, partiendo de la configuración de un marco legal mediante el que, gradualmente, se han ido adecuando, ampliando y redistribuyendo, a la vez que se implementan mecanismos legales para intentar paliar las debilidades que en la experiencia se mostraron, en algún momento específico, susceptibles de generar una vulneración

Parte esencial de este
proceso de democratización
en nuestro país fue la
instauración de los Órganos
Electorales Autónomos en el
nivel local,

a la libertad de las y los votantes o a la integridad de los comicios.

Conforme este diseño fue avanzando, se hicieron de la certeza, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad y el profesionalismo los principios rectores de la función estatal electoral.

Los órganos electorales administrativos fueron adquiriendo un nivel de especialización acorde a la complejidad creciente de procesos electorales cada vez más competitivos en los que la equidad exige una implementación rigurosa de los procedimientos previstos en la norma, a fin de garantizar que en cada etapa del ciclo electoral se asegure la adecuada preservación de este principio, en beneficio de la credibilidad institucional que, ciertamente, cada día demanda más garantías en torno a la capacidad de los órganos electorales no solo para organizar y calificar los procesos electorales, sino para implementar todas las tareas correspondientes a una concepción de la democracia que se ha venido ampliando con el objetivo de brindar a las y los ciudadanos mayores espacios de decisión, así como para desarrollar las habilidades necesarias para ejercer a plenitud su ciudadanía.

Parte esencial de este proceso de democratización en nuestro país

4. Becerra Chávez, Pablo Javier, "La Reforma Electoral de 1996" en Cansino, César (coord.), *Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 1998, pág. 36.

fue sin duda la instauración de los Órganos Electorales Autónomos en el nivel local, encargados de organizar y vigilar las elecciones de la gubernatura, las presidencias municipales y las diputaciones de los Congresos Estatales en las entidades federativas, así como las de la Jefatura de Gobierno, las jefaturas delegacionales y las diputaciones a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Estas últimas dos, Alcaldías y Congreso de la Ciudad de México, respectivamente, a partir de 2018, y cuyo paulatino, aunque desigual fortalecimiento y consolidación, permitió que la dimensión local en lo electoral adquiriera sus propios rasgos, acordes a las características geográficas, demográficas, políticas y culturales de cada lugar, dando pie a que la mayor cantidad de procesos electorales locales hoy día se realicen en condiciones de auténtica competitividad y en los lugares en que así lo propició la voluntad de las y los votantes, se dé una alternancia pacífica del poder.

La función de estos Órganos Electorales se ha visto acotada en el marco del Sistema Nacional Electoral, implementado con la reforma constitucional de febrero de 2014, en el que con base a una redistribución de competencias se confirieron al Órgano federal, ahora de carácter

nacional, atribuciones exclusivas en relación con los procesos locales electorales, tales como la capacitación electoral, la ubicación de casillas, la designación de las personas funcionarias de las mesas únicas de casilla, la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales, además de la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y las y los candidatos, y se le otorgó la atribución de expedir lineamientos o normatividad en materias que son competencia de los denominados Organismos Públicos Locales Electorales, como las de programas de resultados preliminares, impresión y producción de materiales electorales, entre otras.

No obstante la reconfiguración de competencias, las autoridades electorales locales mantienen atribuciones en tareas esenciales para el adecuado desarrollo de los procesos electorales a su cargo. Entre ellas, las vinculadas a los derechos y acceso a las prerrogativas de las y los candidatos y partidos políticos; la educación cívica, los trabajos de preparación de la jornada electoral, la impresión de documentos y producción de materiales electorales, la realización de los escrutinios y cómputos, así como la declaración de validez y

otorgamiento de constancias en las elecciones locales.

En un número importante de organismos electorales locales se agrega a estas tareas la organización de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, que de igual manera demandan una administración integral y las tareas vinculadas con la educación cívica y la tutela a los derechos político-electorales del ciudadano.

En el caso particular de la Ciudad de México, el Instituto Electoral es la autoridad encargada de la organización de los procesos electorales para la elección de los cargos de Jefatura de Gobierno, diputaciones al Congreso y de las alcaldías en las dieciséis demarcaciones territoriales. Asimismo, tiene bajo su responsabilidad la organización de los instrumentos de participación ciudadana, el diseño y la implementación de las estrategias, programas, materiales y demás acciones orientadas al fomento de la educación cívica y la construcción de ciudadanía⁵.

III. La tutela de los derechos humanos a través de los acuerdos del IECM a lo largo del ciclo electoral

El principio de legalidad tiene una función muy específica: limitar la acción de las entidades públicas al mandato de la ley y asegurar que todo organismo del Estado cumpla la obligación de actuar en consonancia con la Constitución General y las leyes que de ella emanan, así como los tratados internacionales suscritos por nuestro país.

En ese entendido es imprescindible que todo acto de autoridad se ajuste a lo estipulado en el artículo 16 del citado ordenamiento constitucional, dado que, al ser susceptible de causar molestias, se precisa del conocimiento de los preceptos legales que lo facultan para obrar del modo que lo hace y las causas o motivos de su obrar, lo que se encierra en el principio de que toda determinación de

5. Cfr. Artículo 36 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.

autoridad debe estar debidamente fundamentada y motivada.

La imposición de esta carga a toda autoridad, de citar de manera exacta los artículos de las leyes que la facultan para adoptar una determinación, es decir, fundar y exponer las consideraciones lógico-jurídicas en virtud de las que concluyó que en el asunto específico se adecua al supuesto normativo referido, lo que se define como motivar, constituye una garantía de que dicho acto concreto está apoyado de manera clara y fehaciente en la ley, a la vez que le brinda la oportunidad a quien esté dirigido, de controvertirlo ante autoridades jurisdiccionales en los casos en que sea de su interés o estime que se aplicó de manera incorrecta o inexacta un dispositivo normativo.

Es primordial tener presente que la propia ley conforme a la que las autoridades deben regir su actuación es una regla de carácter general, característica que tiene como propósito precisamente impedir injerencias en materia de libertades y posesiones individuales más allá de las limitaciones o delimitaciones válidas para todas las personas por igual, así

como que surge con el asentimiento de la representación del pueblo en un procedimiento caracterizado por la discusión y la publicidad, mediante el que se busca asegurar la racionalidad que el contenido de la ley debe siempre intentar recoger⁶ y se ha de expresar mediante la palabra, las más de las veces escrita, en tanto que la norma establecida es una significación sobre conductas genéricas, expresadas por la o el legislador precisamente mediante palabras⁷.

Llevado al campo de la materia electoral, la vigencia del principio de legalidad exige que las autoridades ciñan su marco de actuación a la normatividad constitucional y legal que regula su organización, atribuciones, funcionamiento y competencia⁸, exigencia que se traslada, desde luego, al ejercicio de su facultad reglamentaria, la cual radica en una potestad que le atribuye el ordenamiento jurídico respectivo para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, a efecto de desarrollar y dar materialidad a los objetivos consignados en las leyes electorales que le compete aplicar, y que la ejerce a través de

6. Böckenforde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, Madrid, Trotta, 2000, pág. 23.

7. Aftalión, Enrique y Vilanova, José et al., *Introducción al Derecho*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2004, pág. 592.

8. Rosales, Carlos Manuel, "Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica", *Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos*, San José, 2009, págs. 265-311.

la emisión de reglamentos, lineamientos y Acuerdos Generales, conforme la o el legislador lo habilitó para regular determinadas materias, precisando las bases y parámetros generales con los que habrá que desempeñar esta actividad.

Entre las normas que debe acatar cualquier autoridad, entre ellas los Institutos electorales, está la contenida en el artículo 1º, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que en esencia establece que en nuestro país todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como que su interpretación será de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas, esencia del denominado principio *pro persona*, e impone la obligación a las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

El Instituto Electoral de la Ciudad de México como toda autoridad del Estado Mexicano, está obligado

a respetar, en el ejercicio de sus atribuciones -incluida su facultad de expedir reglamentos, Acuerdos y lineamientos- este marco de protección a los derechos humanos y asegurar su vigencia plena en los procedimientos que le compete organizar, en tanto esta obligación debe ser apreciada en el marco de las funciones que el apartado V del artículo 41 de la CPEUM define, al señalar que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales.

En tal carácter de función estatal, esta se desarrolla a través de un conjunto de actos emprendidos por las entidades del Estado mencionadas, conforme a sus respectivas competencias, encaminados a un fin específico, que es la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía por medio de un voto cuya validez demanda que sea libre, universal, secreto y directo, y que como tal constituye el medio por el que expresa su decisión soberana, exterioriza su voluntad respecto de las opciones políticas que registraron aspirantes para contender por un cargo de gobierno o

representación popular, y renovar los poderes del Estado.

Como derecho humano, la regulación del voto a nivel de la Constitución Federal parte de lo prescrito en el artículo 35, que define dentro de los derechos ciudadanos, entre otros, el de votar en las elecciones populares y poder ser votado/a para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley; el de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; el de ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición; el de poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; el de iniciar leyes en los términos y con los requisitos que señalen la Constitución y la Ley del Congreso, así como el de votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.

Este listado de derechos identificados en el texto constitucional como *derechos ciudadanos*, conforman -junto con los derechos de petición y de libre manifestación de las ideas-, ya sea en forma escrita o en forma oral, el núcleo de lo que ha sido denominado como derechos político-electorales de la ciudadanía, que son aquellos que reconociendo constitucionalmente a la persona como ciudadano/a mexi-

cano/a, le confieren la potestad para que participe en la representación de la soberanía del pueblo y de manera democrática en la renovación del poder público, es decir, de intervenir en actividades que se encuentren relacionadas con el Estado en el ejercicio de la función pública, así como el de reunirse pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

En virtud de este carácter de

Al emitir un acuerdo vinculado al desarrollo del proceso, el Instituto debe asegurarse que sus fines sean realmente útiles para garantizar que cada persona pueda participar, a través de su voto, en el relevo de los poderes públicos.

derecho fundamental, el Instituto, en cumplimiento del ya referido artículo 1 de la Constitución, tiene el compromiso de garantizar a los ciudadanos que sus determinaciones, expresadas a través de los Acuerdos, lineamientos o las disposiciones reglamentarias que la ley le autoriza a emitir, hagan verdaderamente efectivo el goce de estos derechos consagrados en la Constitución,

así como el deber de instrumentar todas las medidas necesarias para garantizar la autenticidad y efectividad del sufragio en el contexto de los procesos democráticos que le corresponde organizar.

De tal manera, al emitir un Acuerdo vinculado al desarrollo del proceso, el Instituto debe asegurarse que sus fines sean realmente útiles para garantizar que cada persona pueda participar, a través de su voto, en el relevo de los poderes públicos, asegurando que cada elemento que en la Norma se consideró valioso para dotar a las elecciones respectivas de certeza, se colme de manera tal que, por ejemplo, se promueva que las personas con alguna discapacidad cuenten con las condiciones para emitir su voto en posición de igualdad de la votación, estableciendo una medida cuyo fin debe ser contribuir en forma importante para que el voto sea auténticamente universal; o bien, acorde a las características de la competencia electoral y en el marco de los acontecimientos, establecer medidas que permitan que esta se desarrolle en auténticas condiciones de equidad y que no se susciten actos que influyan negativamente en la libertad del elector, como la compra del voto.

Conforme a estas consideraciones, es claro que la normativa y los acuerdos que expida la autoridad electoral para resguardar efectivamente la tutela de los derechos humanos deben estar diseñados para avanzar hacia la eliminación de todos los obstáculos que limiten, en los hechos, el ejercicio de estas prerrogativas o impidan su pleno desarrollo en detrimento de una participación ciudadana efectiva, de manera tal que cada uno contribuya a la conformación de un sólido entramado que haga posible su goce pleno, abarcando para tales efectos todos los aspectos organizativos y logísticos, vinculados tanto a los procesos electorales, como a las actividades de participación ciudadana y educación cívica que compete al Instituto gestionar, articulado de manera tal que permita alcanzar en todo momento, en tiempo y forma, las metas trazadas para cada etapa, a fin de que el proceso a través del que se ejercitan estos derechos de participación se desarrolle con normalidad.

Siendo ese el marco jurídico al que deben ceñirse tanto los acuerdos como los lineamientos y los reglamentos que el Instituto tiene la facultad de emitir, procederé a destacar el contenido y las características de algunos que fueron emitidos, haciendo hincapié en la finalidad y los efectos que se buscaron

alcanzar al momento de su emisión, así como de los bienes jurídicos que mediante ellos se buscó resguardar, conformando un muestreo que a la vez tiene el propósito adicional de mostrar cómo en un período relativamente breve, una autoridad electoral local tiene que atender cuestiones que van mucho más allá de la organización del proceso electoral, a fin de resaltar la importancia de su labor en el marco del federalismo mexicano, la identidad de cada entidad federativa y el derecho de las y los habitantes a participar en cuestiones públicas y a ejercer plenamente su ciudadanía.

IV. Revisión de algunos acuerdos relevantes emitidos por el IECM durante el ciclo electoral correspondiente al Proceso Electoral Local 2017-2018

Durante los últimos dos años nuestra Ciudad ha experimentado, a raíz de una serie de reformas y

adiciones a diversas disposiciones de la CPEUM en materia política, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, diversas modificaciones que redefinieron el rostro de la Capital con lo que ha sido la transformación más profunda en su historia desde la refundación institucional del gobierno del Distrito Federal, a la que dio lugar la aprobación y posterior publicación, en diciembre de 1928, de las denominadas “Bases Generales para el Establecimiento del Nuevo Régimen de Gobierno y Orden Urbano del Distrito Federal incluidas en la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales”, mediante las que se concretó la supresión del régimen municipal hasta entonces vigente y se dio paso a la creación de una nueva institución desde la cual el gobierno del Distrito lo ejercería el Ejecutivo nacional: el Departamento del Distrito Federal, que entró en funciones el 1 de enero de 1929⁹.

El esquema de 2016 fue muy distinto al implementado en 1928. Recuérdese que, sobre el esquema de 1928 llegó a decirse que creaba una centralización administrativa absoluta y antidemocrática (esta opinión fue sostenida por Lamberto Hernández,

9. Miranda Pacheco, Sergio, *La creación del Departamento del Distrito Federal. Urbanización, política y cambio social*, México, Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM, 2008, pág. 57.

quien fuera presidente de la Comisión Reorganizadora del Consejo Municipal de la Ciudad de México). En sentido contrario al esquema de 1928, en 2016 se garantizó que la Ciudad de México se constituiría como una entidad federativa dotada de autonomía en lo relativo a su régimen interior y a su organización política y administrativa, en los términos que determine su propia Constitución Política (la primera en su historia). En ese sentido, la Ciudad de México sería gobernada sin la intervención de autoridad federal alguna, sino por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial locales, permitiendo que en lo sucesivo el gobierno de la Ciudad (tal y como lo señala Peschard), se ejerza en igualdad de condiciones que los demás integrantes del Pacto Federal, al contar con facultades y responsabilidades muy similares a las de los estados. No obstante estas reformas, no se alteraría la naturaleza de la Ciudad de México como sede de los Poderes Federales y Capital de la República Mexicana.

Una de las innovaciones más llamativas que esta nueva Constitución establece respecto del sistema electoral de la capital, es el cambio en cuanto al número de espacios correspondiente a cada fórmula de distribución para definir a las 66 diputaciones que conforman el

Pleno del Congreso de la Ciudad de México, que pasó de un modelo con predominio de las curules asignadas por el principio de mayoría relativa, en el que 40 correspondían a quienes ganaron en el mismo número de distritos uninominales, por 26 distribuidos conforme al principio de representación proporcional, a uno de paridad absoluta, en el que 33 espacios son definidos conforme a un principio y 33 más por el otro.

Un cambio en esta regla, que tiene el propósito de hacer más fidedigna la representación en el Congreso en relación con la votación total emitida en la Ciudad de México, de manera tal que la presencia de cada fuerza política en el parlamento local se ajuste de una manera más exacta al número de votos obtenidos en las urnas, aun y cuando haya obtenido pocas victorias en las elecciones llevadas a cabo en cada distrito, acarrea necesariamente implicaciones de importancia para el órgano electoral local, cuya estructura administrativa responde precisamente a la geografía electoral aplicable en las elecciones de mayoría relativa, en tanto debe contar con una Dirección Distrital y, ya en el proceso electoral, un Consejo Distrital en cada uno de los Distritos Electorales en que se divide el territorio de la Ciudad.

En términos prácticos, esto se tradujo en la necesidad de adecuar su estructura orgánica, no solo para reducir el número de órganos desconcentrados en los distritos, de 40 a 33, sino para reubicarlos de manera funcional acorde a los cambios que esta disminución tuvo en la geografía electoral y la configuración de cada distrito, lo que hizo necesario completar, dentro de márgenes de tiempo muy reducidos, una serie de cambios normativos, logísticos y estructurales encaminados a contar, antes del inicio del proceso electoral, con estas sedes y concluir así el rediseño institucional más grande en la historia de este Instituto desde su fundación en 1999.

A fin de ejecutar esta adecuación, el 4 de agosto de 2018, previo al inicio de la elección, el Consejo General del IECM emitió el Acuerdo identificado con la clave IECM/ACU-CG-035/2017, por el que se aprobaron modificaciones a la estructura orgánica funcional del propio Instituto, en acatamiento a lo previsto en las nuevas disposiciones en materia electoral de la Constitución Política de la Ciudad de México y del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, y que entre otras determinaciones, en atención a la disminución de 40 a 33 oficinas distritales, suprimió 7 plazas de cada uno de los

siguientes cargos: Titular de Órgano Desconcentrado, Secretaria/Secretario de Órgano Desconcentrado, y Subcoordinadora/Subcoordinador de Educación Cívica, Organización Electoral y Participación Ciudadana, así como 14 del cargo de Técnico/Técnico de Órgano Desconcentrado.

Otra decisión de importancia adoptada antes del inicio del proceso electoral fue la vinculada con la entrada en vigor de las Alcaldías en cada una de las 16 demarcaciones en que se divide el territorio de la Ciudad de México, mismo que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 53, Apartado A, numeral 3, párrafo primero de la Constitución Local, así como por lo dispuesto en los artículos transitorios Vigésimo Segundo, párrafo primero de la Constitución Local y Décimo Octavo, párrafo primero del CIPECM, tuvo que ser dividida en porciones territoriales, 6 en esta ocasión, denominadas circunscripciones para efecto de la elección de Concejales.

Para cumplir dicha obligación en un lapso más bien breve, un Comité Técnico integrado exclusivamente para tales efectos realizó los análisis y trabajos necesarios para presentar un proyecto de división territorial, a fin de conformar 96 Circunscripciones para la primera elección de Concejales por Mayoría

Relativa dentro del Proceso Electoral 2017-2018, atendiendo diversos criterios como la determinación de la media poblacional, para lograr que la desviación poblacional de cada Circunscripción respecto de su media fuese como máximo de $\pm 15\%$, a fin de asegurar el máximo respeto al principio de igualdad del voto, expresado en el aforismo “una persona, un voto”, considerando en todo momento la delimitación territorial de los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México para la conformación de Circunscripciones, procurando en todo momento no dividirlos, privilegiando la agrupación de secciones electorales completas en cada uno de los pueblos, y tomando en cuenta los resultados de la consulta realizada a pueblos, barrios y comunidades indígenas residentes, sobre la determinación de las Circunscripciones de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Este trabajo previo al inicio de la campaña significó un esfuerzo extraordinario, dado que requirió de la apertura de vías que facilitarían tanto el diálogo con la ciudadanía como la construcción de consensos, principalmente con los Pueblos y Barrios originarios de esta capital, cuyas opiniones y propuestas fueron escuchadas y atendidas en la nueva

Otra parte esencial para garantizar la certeza y autenticidad de los resultados es la relativa a la adecuada conformación de todos los órganos involucrados en esta tarea, dentro de los cuales tienen un rol esencial los Consejos Distritales.

propuesta de Circunscripciones, concluyendo así las condiciones que dieran viabilidad a uno de los principales logros de la Reforma Política, que fue el de promover una representación política de mayor calidad en las Alcaldías, en las que, contrario a lo ocurrido en el caso de las Jefaturas Delegacionales, en las que la administración pública estaba a cargo únicamente de una persona, que era el Jefe Delegacional, se dio voz al resto de la ciudadanía que emitió su voto en favor de opciones distintas a las ganadoras, al conformar una instancia colegiada, como son los Concejos de las Alcaldías, en la que, si bien el partido mayoritario detendrá siempre la mayoría, los partidos que ocuparon los siguientes lugares en la elección y, por tanto, las personas que votaron

en su favor, tendrán derecho a ser escuchadas.

Otra parte esencial para garantizar la certeza y autenticidad de los resultados es la relativa a la adecuada conformación de todos los órganos involucrados en esta tarea, dentro de los cuales tienen un rol esencial los Consejos Distritales, que conforme a los artículos 115 y 116 del CIPECM, son instancias colegiadas de carácter temporal que funcionan durante los procesos electorales con facultades de decisión en el ámbito electoral correspondiente. Están integrados por la persona que preside el Consejo Distrital, que es el Titular del correspondiente órgano desconcentrado y miembro del Servicio Profesional Electoral, y seis Consejeros/as Distritales definidos por el Proceso Electoral a través de un riguroso proceso selectivo a cargo de una Comisión Provisional, conformada ex profeso y que contempla etapas como examen de conocimientos, evaluación curricular y entrevista.

En función de lo anterior, a través de los Acuerdos IECM/ ACU-CG-059 /2017, por el que se aprobó la ratificación de 38 Consejeras y Consejeros Distritales para dar continuidad a la designación que en su momento se llevó a cabo y que aún no concluyen su encargo, y que por causa de la nueva conformación de la demarcación territorial

de los distritos electorales locales ha impactado en forma directa la integración de los Consejos Distritales para el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, y el Acuerdo IECM/ ACU-CG-060/2017, por el que se aprobó la Convocatoria del Proceso de Selección y Designación al cargo de Consejera o Consejero Distrital del IECM para el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, ambos del 20 de octubre de 2017, se establecieron las bases para lograr que este procedimiento y sus resultados cumplan con la importante finalidad que su naturaleza misma lleva intrínseca.

No debe perderse de vista que en un proceso de selección de personas llamadas a desempeñar funciones de suma importancia, es imprescindible que se brinde total transparencia en cuanto a todas las etapas que habrán de seguirse y los resultados de cada una de ellas. El cumplimiento de todos los requisitos y el aseguramiento de que ningún aspirante incurra en los impedimentos de ley para ser Consejero o Consejera Distrital son elementos esenciales para preservar la independencia e imparcialidad de la función electoral, que exige que cada uno de los órganos encargados de ejecutar alguna de las fases del proceso por el que se lleva a cabo, reúna las condiciones mínimas para

asegurar que obra sin presiones externas o no guarda algún interés particular en relación con los resultados de la elección.

En efecto, el buen desarrollo de un proceso de esta naturaleza implica una garantía en favor tanto de la ciudadanía como de los propios partidos políticos y candidaturas, de que se hizo un escrutinio pertinente en torno a las calidades que la norma plantea como mínimos para asumir que una persona, de acuerdo con la lógica y la sana crítica, no cuenta con vínculos que pongan en entredicho su imparcialidad y hagan presumir que sus decisiones no estarán sujetas a influencias, intromisiones o presiones de ninguna índole, en beneficio de la confianza que deben brindar a la ciudadanía.

Por otra parte, una vez iniciado el proceso electoral, lo que ocurrió el 6 de octubre de 2017, una de las mayores preocupaciones del Instituto fue establecer mecanismos y procedimientos idóneos y pertinentes a fin de asegurar dos situaciones fundamentales: que

la ciudadanía tuviera absoluta certeza de la forma en que tendría que votar, a fin de que su voluntad quedara efectivamente plasmada en las boletas, así como para pre-

Una vez iniciado el proceso electoral (6 de octubre de 2017), una de las mayores preocupaciones del Instituto fue establecer mecanismos y procedimientos idóneos y pertinentes para asegurar que la ciudadanía tuviera absoluta certeza de la forma en que tendría que votar y la elección se diera en condiciones de equidad.

servar el orden y las condiciones de equidad en la elección.

Para cumplir la primera condición se emitió el Acuerdo identificado con la clave IECM/ACU-CG-028/2018, por el que el Consejo General del IECM aprobó los lineamientos para las sesiones de los cómputos locales, declaratorias de validez y entrega de constancias de Mayoría para el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, así como el Cuadernillo de Consulta sobre votos válidos y votos nulos para el desarrollo de la sesión de cómputos distritales.

Mediante este acuerdo se establecieron las disposiciones normativas

que los Órganos Desconcentrados del Instituto habrían de atender durante el desarrollo de las sesiones de los Consejos Distritales para los cómputos, declaratoria de validez y las respectivas entregas de constancias, a efecto de brindar certeza ante

la debida custodia y resguardo de las boletas y documentación electoral en su entrega-recepción a los órganos competentes, y la custodia de los paquetes electorales en la realización de los cómputos hasta su conclusión, entre muchos otros.

Se validó el Cuadernillo de Consulta sobre votos válidos y votos nulos, configurando una herramienta con criterios orientadores ante la deliberación sobre el sentido de los votos reservados, es decir, aquellos sobre los que existía duda fundada sobre la intencionalidad de la marca que realizó el o la ciudadana sobre la boleta electoral.

la ciudadanía de que los actos llevados a cabo por estas instancias durante los cómputos de las Elecciones Locales reunían los elementos necesarios para asegurar la debida transparencia y la absoluta imparcialidad de sus participantes, esclareciendo la forma en que se desempeñarían procedimientos tan relevantes como el Recuento de Votos, sus causas, incluidas en la normatividad aplicable y las instancias facultadas para su realización; la recepción, depósito y salvaguarda de la diversa documentación electoral y paquetes;

la debida custodia y resguardo de las boletas y documentación electoral en su entrega-recepción a los órganos competentes, y la custodia de los paquetes electorales en la realización de los cómputos hasta su conclusión, entre muchos otros.

A s i m i s m o , mediante este acuerdo se brindó validez al Cuadernillo de Consulta sobre votos válidos y votos nulos, configurando una herramienta que permitió sentar criterios orientadores ante la deliberación sobre el sentido de los Votos Reser-

vados, es decir, aquellos sobre los que existía duda fundada sobre la intencionalidad de la marca que realizó el o la ciudadana sobre la boleta electoral al momento de emitir su voto, durante los cómputos en el Consejo, brindando un respaldo gráfico sumamente ilustrativo que ayudaría a los responsables de dichos procedimientos a interpretar con certidumbre y en apego a los criterios judiciales, al respecto establecidos, el sentido de la voluntad de los electores.

Atendiendo a la dinámica de la competencia y a tensiones específi-

cas que se presentaron durante las campañas electorales, el Instituto estimó imprescindible, a fin de salvaguardar los principios de equidad y certeza, así como garantizar una participación política libre de las personas en el proceso en la que su voluntad respondiera únicamente a sus propias convicciones y legítimos intereses, emitir un instrumento que le permitiera definir, conforme a las restricciones previstas en la normativa vigente, una serie de medidas de protección que salvaguardan los derechos político-electorales y la integridad de la ciudadanía, imponiendo restricciones puntuales a diversos actores relevantes en relación con el proceso electoral.

En razón de ello, el 13 de febrero de 2018 y previo al inicio de las campañas, el Consejo General del IECM emitió el Acuerdo por el que se Aprueban Medidas de Neutralidad que Deberían Observar las y los Servidores Públicos, y Medidas de Protección para quienes Asistan a Eventos Públicos con Motivo del Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, mediante el cual, y en el marco de lo previsto en las leyes aplicables, se enunciaron una serie de restricciones dirigidas a actores políticos específicos, a fin de enfatizar las conductas para las que, desde su posición, estaban impedidos, in-

curriendo en el riesgo de cometer un acto ilegal en caso de llevar a cabo alguna de ellas y hacerse acreedor a las sanciones correspondientes

Así, por ejemplo, en dicho instrumento se requirió a las personas servidoras públicas de los tres órdenes de gobierno en el ámbito geográfico de la Ciudad de México, abstenerse de conductas tales como efectuar campañas de promoción personalizada a través de inserciones en prensa, radio, televisión o Internet, incluidas las redes sociales, así como en bardas, mantas, volantes, anuncios espectaculares u otros similares; la difusión de los programas sociales y de las acciones institucionales de beneficio social; efectuar aportaciones provenientes del erario a partidos políticos, coaliciones y candidaturas, y/o brindarles cualquier apoyo gubernamental distinto a los permitidos por la ley; asistir en horarios de labores a cualquier evento o acto público, gira, mitin o acto partidista, de alguna candidatura a cargo de elección popular local; realizar, en su carácter de personas funcionarias públicas, manifestaciones en favor o en contra de algún partido político, coalición o candidatura durante actos de campaña, y de utilizar redes sociales institucionales, así como portales institucionales, para inducir o coaccionar a otras personas servidoras públicas o

En virtud de instrumentos como los mencionados, emitidos antes del inicio del proceso y hasta su conclusión, el Instituto logró optimizar sustancialmente las capacidades de vigilancia y reacción del órgano ante situaciones de tensión o malas prácticas.

a la ciudadanía en general, para votar a favor o en contra de algún partido político, coalición o candidatura.

Asimismo, se enfatizó que desde el periodo de intercampana y hasta el día de la jornada electoral quedaba prohibido a cualquier persona servidora pública condicionar o promover la entrega inmediata o futura de recursos públicos, programas y acciones sociales o beneficios derivados de la utilización de recursos destinados al apoyo de la ciudadanía afectada con motivo de desastres naturales.

En este sentido, se previno a las autoridades de las demarcaciones territoriales y del Gobierno de la Ciudad de México responsables de la entrega de programas y acciones sociales, para que entregaran las reglas de operación y el calendario

de entrega correspondiente, a efecto de que estuvieran en todo momento sujetas al escrutinio de los partidos políticos, las coaliciones, las candidaturas, los medios de comunicación, la ciudadanía y de aquellos que realicen observación electoral, puntualizándose que, a su vez, el Instituto Electoral publicaría en su sitio oficial de Internet los calendarios, las reglas de operación y el padrón de personas beneficiarias a que se refiere el punto inmediato anterior, para los fines ahí indicados.

El otro aspecto relevante del Acuerdo en análisis es el relativo al uso de los espacios públicos durante las campañas, tema en el que, partiendo de lo dispuesto por el artículo 399 del CIPECM, que establece que las reuniones públicas realizadas por los partidos políticos, así como las y los candidatos, tendrán como límite el respeto a los derechos de terceros, en particular los de otros partidos políticos y candidaturas, se previno a quienes ostentaban la titularidad de las demarcaciones territoriales a fin de que dieran un trato equitativo en el uso de los locales públicos, a todos los participantes de la elección, a la vez que se requirió a quienes contendieron para que solicitaran el uso de los locales con suficiente antelación, señalando la naturaleza del acto a realizar, el número de simpatizantes que concurran, las horas necesarias para la preparación

y realización del evento, quedando a cargo de las autoridades responsables de administrar, proporcionar al Instituto un calendario mensual de las actividades programadas para la ocupación de dichos espacios, mismo que debe publicarse en la página del Órgano Electoral, así como dar aviso de cualquier cambio que se genere, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación.

En este instrumento en el que se constriñó a los partidos políticos a conducir sus actividades dentro de los cauces legales, así como de sus normas internas y ajustar su conducta y la de sus militantes, simpatizantes y candidaturas a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de las demás Asociaciones Políticas y los derechos de sus simpatizantes, se estableció que tanto los partidos como sus candidaturas podrían solicitar por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, la presencia de personal de la Oficialía Electoral con la finalidad de que se diera fe de la realización, durante los actos públicos, de situaciones potencialmente riesgosas para la integridad física de participantes y asistentes, previéndose que pudieran hacer del conocimiento de la Secretaría Ejecutiva esta situación para instrumentar las medidas de seguridad en coordinación con las autoridades de seguridad pública lo más pronto posible.

En virtud de instrumentos como los mencionados y muchos otros más, emitidos antes del inicio del proceso y hasta su conclusión, el Instituto logró optimizar sustancialmente las capacidades de vigilancia y reacción del órgano ante situaciones de tensión o malas prácticas cometidas en el marco de las campañas electorales o a lo largo de la jornada electoral, poniendo particular atención en aquellas que más lesionan la credibilidad de la ciudadanía en el proceso en su conjunto, como son las vinculadas a hechos de violencia, compra del voto o uso ilícito de recursos públicos, para llegar al día de la elección con las condiciones necesarias para garantizar el respeto a la libertad de los electores y, en ese marco, su derecho humano a una participación política libre, informada y racional, mismo que se concretó a través de los respectivos cómputos mediante los que se asignaron los espacios de representación y gobierno a quienes recibieron el mandato ciudadano para que así sea durante los próximos tres años, en los casos de las Alcaldías y Diputaciones al Congreso, y de seis años para la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, a través de una elección en la que participaron 7 de cada 10 mexicanos, cuyos derechos estuvieron resguardados a lo largo de todas las etapas del ciclo electoral por una autoridad electoral que ejerció con plena independencia y autonomía las atribuciones que el marco legal le confiere. 

Bibliografía

Aftalión, Enrique y Vilanova, José et al., *Introducción al Derecho*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2004.

Becerra Chávez, Pablo Javier, “La Reforma Electoral de 1996” en Cansino, César (coord.), *Las Elecciones de 1997 y los Escenarios de la Transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 1998.

Böckenforde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, Madrid, Trotta, 2000.

Miranda Pacheco, Sergio, *La creación del Departamento del Distrito Federal. Urbanización, Política y Cambio Social, México*, Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM, 2008.

Norris, Pippa, *Why Electoral Integrity Matters*, Nueva York, Cambridge University Press, 2014.

Oficina de Cooperación de la Unión Europea, *Guía Metodológica sobre Asistencia Electoral de la Comisión Europea*, Bruselas, Comisión Europea, 2008.

Peschard, Jacqueline, *La Reforma Política de la Ciudad de México*, México, Instituto Nacional Electoral, 2016.

Rosales, Carlos Manuel, “Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica”, *Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos*, San José, 2009.

9. Las redes sociales en el esquema de comunicación política

Gabriela Williams Salazar¹

1. Consejera del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Presidenta de la Comisión Permanente de Igualdad de Género y Derechos Humanos, y de la Comisión de Normatividad y Transparencia.

I. Introducción

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN

II. INTERNET EN LA POLÍTICA

III. LA DELIBERACIÓN EN EL ESPACIO VIRTUAL

IV. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LAS REDES SOCIALES

V. EL MODELO INTERAMERICANO

VI. MODELO EUROPEO

VII. CASO MÉXICO

VIII. FAKE NEWS EN EL IDEARIO COLECTIVO

IX. CONCLUSIONES

X. BIBLIOGRAFÍA

La manera en que Internet ha cambiado la interacción social, ha desembocado también en la arena político-electoral. Los procesos sociales y culturales que dan cuenta de las rápidas transformaciones dentro de las comunidades son una parte del alcance de esta tecnología, que tiene en la acelerada difusión de contenidos su mayor expresión.

Partiendo de estos avances, dentro de los sistemas electorales la comunicación entre las candidaturas y la ciudadanía ya no se circunscribe al modelo tradicional en que la sociedad era considerada como mera audiencia; el flujo de información en ambos sentidos que la tecnología actualmente permite, ha construido una sociedad receptora activa, al allegarse de información de diversas fuentes con solo un click de distancia, opinar al respecto y al mismo tiempo volverse emisora de mensajes que permiten la interacción entre diversos sectores.

Al aprovechar estas tecnologías, la comunicación política fue revolucionada, en un primer momento mediante la implementación de técnicas propias de la publicidad, como son los banners promocionales, el envío de correos electrónicos masivos, blogs, páginas de Internet interactivas, etc.; para evolucionar, posteriormente, a lo que hoy se conoce como campañas hechas a la medida, lo que representó una polémica en torno a conceptos como la libertad de expresión, actos volitivos en torno al acceso a la información, la difusión de contenidos y, de

manera general, en su repercusión social a partir del manejo de estas manifestaciones en la esfera pública.

De tal manera que la influencia de esta tecnología, que desde sus inicios representó la posibilidad de una rápida interacción en el ámbito virtual y ampliar con ello el derecho a la libertad de expresión, trasladada al espacio de la deliberación pública, ha sido aprovechada por estrategias electorales para captar el voto de la ciudadanía.

Esto es así, pues al mostrar eficacia en la movilización política, las redes sociales paulatinamente fueron ganando terreno en el ámbito comicial, cobijándose en el derecho humano a la libertad de expresión y gozando de cierta credibilidad que genera el debate entre quienes piensan de manera similar ante una persona en particular. Actualmente, su utilización es más sofisticada, convirtiéndose en plataformas que responden a los hábitos virtuales de las personas, lo que sugiere una interacción digital personalizada y direccionada a ciertos contenidos e intereses, lo que abre la posibilidad de construir estrategias alternas para una campaña electoral, la difusión de fake news y la sobreexposición, por mencionar algunos ejemplos.

Para sustentar lo anterior, basta señalar que la inmersión de las redes sociales en las contiendas electorales

ha provocado cambios significativos en la manera en cómo se concibe el modelo de comunicación política en la actividad gubernamental y en el espacio público de la sociedad. Su utilización es parte del 23% de los gastos de campaña que reportan las candidaturas en el mundo, lo que implica monitorear y fiscalizar esta actividad sin perjudicar derechos humanos relacionados con las libertades civiles y políticas de las comunidades.

De ahí la importancia de reflexionar sobre las actuaciones que en otras latitudes se están realizando para garantizar elecciones con apego al principio de equidad, así como tutelar los derechos humanos relacionados con el medio digital, con la finalidad de que la ciudadanía se forme opiniones de manera libre de influencias o manipulaciones y con ello respetar la voluntad popular para construir sociedades críticas, reflexivas y participativas.

Bajo estas consideraciones, el presente documento contrasta algunos esquemas con el caso de México, abordando los tres temas en los que se ha centrado el uso de redes para las estrategias de campaña: la libertad de expresión, las fake news y la fiscalización de los recursos utilizados al respecto. Además, se señalarán los criterios jurisdiccionales más relevantes que

han derivado de la utilización de las mismas; el primero de ellos relativo al contenido de los mensajes cuya finalidad es desprestigiar a los contendientes; en segundo lugar, lo que tiene que ver con la generación y difusión de noticias falsas, así como sobrepasar los límites de la libertad de expresión.

Y, por último, las estrategias y atribuciones de la autoridad electoral para fiscalizar los recursos en la adquisición de espacios en redes sociales. De este conjunto de elementos, se estará en posibilidad de señalar los retos que enfrenta la función electoral y la propia ciudadanía para el diseño de un futuro sustentable.

II. Internet en la política

El cambio cultural que implica el uso de Internet ha repercutido en los diversos sistemas democráticos, particularmente lo que corresponde al involucramiento político de las personas, ya que, por un lado posibilita que todas las personas produzcan y adquieran contenidos para dar a cono-

cer públicamente su punto de vista con relación a temas de interés.

Por otro lado, esta expresión generada, contrario a como sucedía en otras épocas, trasciende los entornos inmediatos de quienes la producen, amplificada mediante páginas de Internet, correos electrónicos, blogs y, actualmente, mediante las redes sociales.

Estos hechos conllevan a sostener que Internet es un medio en el cual la interacción ya no se circunscribe únicamente a los elementos tradicionales de análisis como la edad, género, estrato social o nivel educativo, dado que su uso requiere algunas condiciones como el acceso a teléfonos inteligentes, tabletas o computadoras, además de habilidades para la producción de conocimiento o allegarse de información fidedigna. Esto representa la brecha tecnológica, traducida en una desventaja para las personas en zonas rurales, en pobreza, adultos mayores o con bajos niveles educativos².

Además de lo anterior, la difusión y el acceso de estos contenidos representa la ampliación de derechos que no encuentran procesos de producción como lo es la prensa, radio y televisión, en los cuales existe una responsabilidad social dentro de un

2. Hindman, Matthew Scott, *The Myth of Digital Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2009, págs. 1-5.

marco normativo, pues hay que considerar que más allá de alcanzar los objetivos de un sistema democrático, como abrir el camino al libre flujo de expresiones, es importante procurar el desarrollo igualitario de la sociedad, orientarla a un sentido crítico a través de transparentar la actividad pública y permitir las expresiones al respecto, escenario que en el páramo digital puede encontrar obstáculos importantes.

En este contexto, según O'Reilly³, una persona común puede co-crear contenidos y desempeñar el rol que anteriormente estaba reservado a la prensa especializada, impulsando temáticas que incluso pueden derivar en peticiones en línea, periodismo cívico, hasta provocar la movilización social, al facilitar la comunicación para la consecución de objetivos comunes.

Esta amplia gama de oportunidades encuentra su máximo referente en la esfera pública, cuando, desde la creación de Internet, existen antecedentes como herramienta para facilitar el marketing político; sin embargo, la campaña que es un referente en el uso de Internet fue la de Howard Dean en la contienda interna del Partido Demócrata de 2004, en

Estados Unidos, al crear un portal interactivo encaminado a la creación de contenidos por los propios simpatizantes, unirse a la discusión de temáticas, organizarse para generar otros portales a fin de promover la candidatura y atraer donantes.

Esta forma de hacer política fue replicada en elecciones como la presidencial de Francia en 2007, durante la cual el 40% de los usuarios de Internet manifestó que las

Dado que el uso de las redes sociales requiere condiciones como acceso a teléfonos inteligentes, tabletas o computadoras, además de habilidades para producción de conocimiento o allegarse de información fidedigna, representa la brecha tecnológica, traducida en una desventaja para personas en zonas rurales, en pobreza, adultos mayores o con bajos niveles educativos.

3. Van Dijk, Jan, "Digital Democracy: Vision and Reality", *Public Administration in the Information Age: Revisited*, Holanda, Amsterdam, Vol. 20, 2013, págs. 1-17.

conversaciones y las actividades en línea orientaron el sentido de su voto y, en ese mismo año durante la elección del parlamento finlandés se destacó el uso de YouTube como parte de campañas de desprestigio entre contrincantes.

Empero, el uso de las redes sociales en política encuentra el parteaguas con la campaña de Barack Obama en 2008, pues se puede afirmar que es la primera elección en la que este medio de comunicación impactó directamente en la forma de interactuar y participar políticamente, creando un mensaje particular a partir de un mismo contenido. En el caso de movimientos sociales, ejemplo de ello lo encontramos en 2011 con el movimiento M15 en España, la Primavera Árabe y *Occupy Wall Street*, en los que la discusión y convocatoria para reunirse se llevaron a cabo a través de las redes sociales, pues permitió un proceso deliberativo con personas que tenían ideales en común sin existir encuentros previos físicamente⁴.

Este patrón de comunicación política fue potenciado en la elección general de Reino Unido de 2015; para 2016, en el referéndum

conocido como *Brexit*, la presidencial de Estados Unidos, así como en la general de 2017, también de Reino Unido, pues los partidos políticos (o posturas) utilizaron la estrategia de pagar anuncios en Facebook, Twitter, YouTube, Snapchat e Instagram; aparejados de los recursos digitales convencionales que se utilizan dentro del *marketing* político, como las bases de datos digitales, que incluyen listas de correos electrónicos, números de teléfonos fijos y celulares, y otras listas de perfiles a partir de sus patrones de consumo en línea con la finalidad de llegar a un grupo específico de personas, identificándolos como electores significativos.

Esta estrategia se basa en que la decisión para dirigir el voto de una persona es el resultado de dos niveles de comunicación, en los que se sugiere el intercambio de información entre líderes de opinión, amigos, colegas y personas conocidas que pueden influir directamente en el afianzamiento de la intención del voto⁵.

4. Auvinen, Ari Matti, *Social Media-The New Power of Political Influence*, Helsinki, Suomen Toivo Think Tank/Centre for European Studies, 2011.

5. Ídem.

III. La deliberación en el espacio virtual

La estrategia, según Dommett y Temple⁶, resulta exitosa pues si el anuncio se encuentra en la página de una persona conocida, puede inclusive afectar el sentido del voto, ya que implica a la red de conocidos mediante conversaciones, comentarios, reacciones compartidas que permiten hacer público el apoyo que una persona muestra y contagiarlo a sus conocidos, lo cual hace que el apoyo crezca de manera “orgánica”.

Lo anterior se ve robustecido con lo que afirma Sunstein, en que el proceso de deliberación en el mundo digital se da con perfiles que guardan afinidad ideológica ya sea por voluntad propia de las personas que interactúan o por los filtros de información que guardan los portales de Internet, de tal suerte que se puede diseñar un universo de comunicaciones personalizadas que tienen como consecuencia que la información que llega a la sociedad es a todas luces sesgada, eliminando toda idea contraria, en esto Internet juega un papel importante ya que

permite aislar a una persona de puntos de vista contrarios de personas que piensan de manera similar, provocándoles con la información recibida, confirmar que la realidad se construye por un único punto de vista y un solo pensamiento posible, lo cual a su vez puede generarles pensamientos radicales e intolerantes que son en gran medida los causantes de los crímenes de odio, del racismo y discriminación, que tanto afectan a las libertades que se han alcanzado en la mayoría de los países a lo largo de la historia.

Este proceso de intercambio de ideas entre posturas similares solo puede finalizar con la misma conclusión con la que comenzó, pero de una manera más extrema, pues por un lado una persona para ser percibida de forma mucho más favorable entre ideologías afines, moldea su postura a partir de la deliberación mayoritaria. Y, por otro, se plantea que si la persona gana confianza se vuelve más extrema, pues el grupo afirma su idea, lo que acarrea un salto hacia una postura exagerada.

Ahí radica la importancia de presentar una gama amplia de temas y posturas que eviten el aislamiento de personas o grupos, así como la

6. Dommett, Katherine y Temple, Luke, “Digital Campaigning: The Rise of Facebook and Satellite Campaigns, Britain Votes”, *Parliamentary Affairs*, vol. 71, núm. 1, marzo de 2018, págs. 189–202, 2017.

reducción de las probabilidades de fragmentación ideológica.

Al respecto, este autor señala el lado positivo de la fragmentación, pues permite a toda la sociedad alimentarse de la diversidad de ideas, aun y cuando se elija tomar cierta información, aunque es de reconocer que la deliberación entre posturas iguales también aporta beneficios a la comunidad, pues en ocasiones coyunturales es posible que grupos carentes de voz en la agenda pública (por ejemplo, los grupos feministas)

En un contexto político, el uso de redes sociales permite a los partidos obtener información que usualmente tienen dificultad para recabar.

desarrollen los puntos de vista que se pueden trasladar a la agenda pública; a esta forma de proceso se le llaman enclaves deliberativos. Por el lado negativo, este tipo de deliberación, en la que coinciden visiones del mundo e ideologías, puede fomentar posturas orientadas al fanatismo.

Y en un nivel más delicado, se difunden mensajes con contenido radical, como pueden ser los que exaltan sentimientos o emociones nocivas, amenazas, discursos de odio y de intolerancia política, incitaciones a cometer delitos que suelen

ser semillas de un futuro riesgo para la seguridad y estabilidad social de los países, de ahí que los gobiernos comiencen a tomar medidas para desalentar y sancionar la difusión masiva de estos mensajes a través de redes sociales.

En este sentido, Auvinen señala algunas ventajas y desventajas que presenta el uso de redes sociales, entre las que destaca el anonimato que, si bien permite la expresión de opiniones con libertad, también puede acarrear el evitar la responsabilidad sobre algún dicho, además de que los límites de lo público y lo privado son difusos ante una regulación jurídica

indeterminada, máxime si se trata de figuras públicas; por otro lado, están los múltiples roles que el usuario puede tener, así como la ausencia de jerarquías (de editor a consumidor en cuestión de *clicks*) que implican la colaboración unipersonal en diversos formatos que van desde textos hasta animaciones o videos y múltiples plataformas.

Respecto del velo del anonimato, también es aprovechado por usuarios con intereses contrarios a la ley, para difundir información falsa y calumniosa, que por ser el

mundo digital todavía un medio sofisticado y un tanto inaccesible para la autoridad, resulta difícil rastrear su procedencia e identificar a los responsables, por lo que se vuelve un ámbito con un alto grado de impunidad.

Adicionalmente, en un contexto político, el uso de redes sociales permite a los partidos obtener información que usualmente tienen dificultad para recabar, dado que existen prohibiciones para utilizar el listado nominal, como lo es el histórico individual de intención del voto o las bases de datos comerciales, es por esto que la utilización de proveedores como Facebook simplifica el direccionamiento de información a los posibles votantes⁷.

De igual forma, es que al existir un universo amplio de conversaciones no se puede abarcar cada una de ellas y usualmente solo se involucran en las que le son presentadas a través de filtros de programación, además de que circula información que a pesar de que es falsa (*fake news*), es constantemente repetida, aunque ha sido ya refutada.

Por último, el autor hace alusión a que los sistemas de regulación tradicional no obedecen a la dinámica de distribución de la información, tal

es el caso de China o Arabia Saudita, en donde existen controles para el uso de Internet y redes sociales y aun así se ha colado propaganda de corte radical contraria al gobierno.

Las redes sociales no se limitan a una plataforma, sino que encuentran cabida en diferentes proveedores, los cuales desarrollan un tipo de comunidad y cultura propias que promueven, como su nombre lo indica, la interacción social, participación, apertura, colaboración, siendo posible solo mediante el respeto a la libertad de expresión, pues es así como se forman las comunidades de confianza en las cuales se puede intercambiar, acceder y difundir cualquier contenido en total libertad.

IV. La libertad de expresión en las redes sociales

Considerando lo anterior, el derecho a la libertad de expresión es fundamental para las democracias actuales, su ejercicio efectivo posibili-

7. Idém.

En redes sociales se difunden mensajes con contenido radical, que exaltan sentimientos o emociones nocivas, amenazas, discursos de odio y de intolerancia política. Suelen ser semillas de un futuro riesgo para la seguridad y estabilidad social de los países. De ahí que los gobiernos comiencen a tomar medidas para desalentar y sancionar esta difusión masiva.

ta la generación de acuerdos, el diálogo público y una estabilidad política para la gobernanza. Desde luego, este derecho humano de ninguna manera debe concebirse de carácter absoluto, máxime que su ámbito de actuación ha permeado en la esfera virtual de las comunidades a través del Internet.

Concretamente, dentro del ámbito jurídico, el uso de esta tecnología se encuentra en un espacio de reflexión, un área gris que implica analizar la experiencia y el tratamiento internacional en la materia, dada la naturaleza global de este flujo de interacción.

Esto es así, en la medida en que los diversos espacios sociales como la economía, la educación e incluso la función pública han ampliado y en algunos casos trasladado su mediación al mundo virtual, ejemplo de lo anterior es la educación en línea, las transacciones bursátiles y el pago de impuestos a través de plataformas digitales.

Si bien es cierto que la tendencia protectora de los derechos humanos se dirige a potenciar las libertades civiles y políticas, como la libertad de expresión, lo cierto es que pensar que Internet puede ser un espacio de libertad absoluta alejada de la regulación estatal y de cualquier normativa, sería pausar y en última instancia retroceder en la consolidación democrática. Bajo estas perspectivas, existen dos modelos internacionales para su regulación.

V. El modelo Interamericano

En el año 2013, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló el potencial de Internet en el marco de la libertad

de expresión, concretamente, en lo que se refiere a su naturaleza multidireccional, la velocidad en la cual fluye la comunicación y su alcance global, así como a su diseño descentralizado y abierto⁸.

Derivado de su gran importancia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido principios generales de protección a la libertad de expresión, así como su vertiente de pensamiento en el entorno digital. Estos principios tienen que ver con el Internet libre y abierto; su acceso, la gobernanza multisectorial, y la igualdad y no discriminación.

Con relación al carácter libre y abierto del espacio digital, el estándar de la CIDH enfoca su preocupación en evitar limitantes que favorezcan artificialmente los monopolios, así como garantizar la neutralidad de la red, la cual alcanza una dimensión transversal en los principios rectores, pues a través de la neutralidad, el

acceso y elección de las personas, se encontrará fuera de los límites que bloquean, filtran o interfieren en la libre voluntad de pensar, expresar e informar contenidos⁹.

El principio rector del acceso a Internet es la condición indispensable para el ejercicio de los derechos de libertad de expresión y opinión, asociación y reunión, salud y cultura¹⁰, esto es, converge en este principio

Dentro del ámbito jurídico, el uso de esta tecnología se encuentra en un espacio de reflexión, un área gris que implica analizar la experiencia y el tratamiento internacional en la materia, dada la naturaleza global de esta interacción.

la protección de libertades civiles, políticas, así como aquellos derechos sociales y culturales que no siempre encuentran lugar en la esfera pública; de tal suerte que es indispensable señalar que, inherente a este principio se encuentran retos importantes en materia de alfabetización y la reducción de la brecha digital.

8. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Libertad de Expresión e Internet*, Washington, Open Society Foundations, 2013, pág. 17.

9. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente*, Washington, Organizaciones de Estados Americanos, 2017, págs. 16-17.

10. *Ibíd.*, pág. 20.

Por su parte, el principio de gobernanza multisectorial encuentra sustento en el recurso global que constituye Internet para la ciudadanía¹¹, pues como se ha mencionado anteriormente, es una ampliación del espacio público y en la actualidad ha complementado el modelo de comunicación pública y política, por lo que su observancia es indispensable para fortalecer la pluralidad y la multiculturalidad dentro de la agenda pública.

Finalmente, la igualdad y no discriminación se relaciona con los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos, los cuales tienen que ver con el uso de Internet de manera generalizada, sin que medien motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social¹².

Nos encontramos pues, ante una regionalización de derecho que hará factible la corresponsabilidad social y pacífica de las comunidades, ante la creciente amenaza del uso indebido de los datos personales, la suplantación y robo de identidad, el comercio ilegal, así como el mal uso de los recursos públicos, infracciones

a las reglas electorales y en general, a la alteración del estado de derecho de cada Estado en particular.

VI. Modelo europeo

El modelo europeo que regula el marco de la libertad de expresión y el uso de Internet posee una particularidad que el modelo Interamericano deberá introducir abiertamente en algún momento, me refiero al terrorismo. Pues si bien la regulación europea da un valor agregado a la libertad de expresión, pensamiento e información a través de cualquier medio, el contexto en esa latitud obliga a que cualquier manifestación que incite a la violencia sea tomada de una manera seria, incluyendo el uso de fuerza letal.

En las Directrices de la Unión Europea sobre Derechos Humanos relativas a la libertad de expresión en Internet y fuera de Internet, se estableció la existencia de acciones que pueden vulnerar o socavar el ejercicio del libre derecho a la libertad de opinión y expresión y cita como

11. Ibídem, pág. 26-27.

12. Ibídem, pág. 27.

ejemplo la seguridad nacional, la cual puede movilizarse indebidamente en detrimento de la libertad de expresión¹³, por lo que los estados de la Unión Europea acordaron acciones de cooperación que, además de facilitar el acceso y la instrucción al mundo digital, conjunta esfuerzos para pacificar las regiones que se encuentran amenazadas o en conflictos armados.

Como se ha desarrollado, estos dos modelos poseen una raíz común, relativa a garantizar la libertad de expresión en sus múltiples dimensiones en el espacio público, concretamente en lo que se refiere a Internet.

La bifurcación se encuentra en los contextos específicos, pues mientras una región se halla amenazada constantemente por conflictos armados, la otra dirige su pensamiento a fortalecer los procesos democratizadores.

Un punto en común por el cual ambos modelos han de encaminarse es retomar la preocupación por los valores que

sustentan las democracias y arraigar en el imaginario colectivo la corresponsabilidad social de los usuarios de las redes.

Lo anterior es plausible en tanto la producción del conocimiento, de opinión, así como de cualquier expresión, se encuentre fuera de los límites que los condicionen a ciertas ideologías o posturas. En esa sintonía, se trata de generar una maquinaria que imposibilite la permeación demagógica en la sociedad. También, de construir una base social tejida por la deliberación y la solución de conflictos, en garantizar derechos sociales, culturales y económicos que hagan posible elevar a un nivel

El principio de gobernanza multisectorial encuentra sustento en el recurso global que constituye Internet para la ciudadanía, pues... es una ampliación del espacio público y ha complementado el modelo de comunicación pública y política.

público todas las voces, expresiones y opiniones, escenarios en los que las diversas cosmovisiones puedan ser

13. Consejo de la Unión Europea, "Directrices de la Unión Europea sobre Derechos Humanos relativas a la libertad de expresión en Internet y fuera de Internet", 2014, pág. 27 (disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9647-2014-INIT/es/pdf>, última consulta 18/10/2018).

comentadas y refutadas de una manera abierta y en plena convicción de que la censura y las represiones han quedado en la historia de la humanidad. La generación y la producción de contenidos se convierten de esta

en los ámbitos sociales, culturales y jurídicos de las sociedades, de allí que sea acertado ampliar constantemente el concepto de libertad, de acuerdo con los avances tecnológicos que día a día se dan a conocer,

como se consagra en el preámbulo de la Declaración.

La dimensión de la libertad dentro de un sistema democrático radica en tres elementos fundamentales: la expresión, la difusión y el allegarse de información, así como de manera general,

de la amplia gama de contenidos que en la actualidad se ofertan a través de los diversos medios de información y comunicación.

En ese entendido, en el artículo 19 de la multicitada Declaración Universal de Derechos Humanos se señala que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitación de

Si bien la regulación europea da un valor agregado a la libertad de expresión, pensamiento e información a través de cualquier medio, el contexto en esa latitud obliga a que cualquier manifestación que incite a la violencia sea tomada de una manera seria, incluyendo el uso de fuerza letal.

manera, en un elemento fundamental para la libertad de expresión.

A la luz de estas consideraciones, es oportuno reflexionar sobre el papel indispensable que juega la condición de libertad dentro de los Estados democráticos, entendida como aquel escenario multidimensional que hace posible, entre otros aspectos, el desarrollo individual y la autonomía de las personas.

Esta característica valorativa es parte de un conjunto de elementos que en última instancia repercuten

fronteras por cualquier medio de expresión”¹⁴.

De esta manera, estas nuevas tecnologías de la información y comunicación repercuten en la modificación del modelo de comunicación política y, consecuentemente, de la normativa que la rige. Nuestro país no es la excepción pues al establecer que las redes sociales se han convertido en una extensión del espacio público, implica su utilización para la difusión de propaganda político-electoral, cuya incidencia en el desarrollo de los procesos electorales ha ido en aumento.

VII. Caso México

En México contamos con un marco jurídico de avanzada que protege los derechos humanos de la ciudadanía, sin embargo, como todo, es perfectible en tanto que existen asignaturas pendientes de regular, tal es el caso de las redes sociales, mismas que han

cobrado gran importancia dentro de la denominada “era digital”.

El tema de cómo reglamentar el uso de las redes sociales en las contiendas electorales, resulta de interés común en las democracias modernas, pues centra su preocupación en garantizar condiciones de equidad, así como en observar los principios y valores democráticos relativos a la pluralidad, multiculturalidad y, sobre todo, encaminados a generar las condiciones idóneas para que la ciudadanía pueda elegir con total libertad a quienes les representarán para la toma de decisiones.

Estas reflexiones parecen dispersarse cuando se argumenta la presencia de una colisión con el derecho de la libertad de expresión, cuya premisa básica es la de expresar ideas, pero también de acceder, buscar información y, a su vez, difundir ideas e información por cualquier medio¹⁵.

De tal suerte que, a partir del proceso electoral 2008-2009, este modelo de comunicación ha representado retos en el ámbito jurisdiccional, cuando la Sala Superior

14. Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, párrafo primero del Preámbulo (disponible en <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>, última consulta 19/10/2018).

15. Artículo 19 de la Declaración de los Derechos Humanos; artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 13 de la Convención sobre Derechos Humanos; y, artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana. Center For International Media Assistance National Endowment For Democracy, *Estándares Internacionales de Libertad de Expresión: Guía Básica para operadores de justicia en América Latina*, 2017 disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37048.pdf>, última visita 25/10/2018.

comienza a resolver los primeros precedentes sobre conflicto en la utilización de Internet y redes sociales, cuya materia versa sobre las campañas de desprestigio entre contendientes, para lo cual, las resoluciones privilegian el derecho a la libertad de expresión, el de acceso a la información y la posibilidad de los partidos políticos para convencer al electorado de elegir sobre las opciones políticas.

El máximo tribunal de la materia ha reconocido el poder del uso de las redes sociales como un medio para potenciar el ejercicio de la libertad de expresión, en la cual se debe salvaguardar la interacción genuina y libre por parte de los usuarios, para generar una suerte de deliberación alrededor de un cierto mensaje.

En el ejercicio de estos derechos, se presume que son expresiones espontáneas, las cuales manifiestan la opinión personal de quien las difunde, lo cual es relevante para determinar si una conducta desplegada es ilícita y si, en consecuencia, genera la responsabilidad de los sujetos o personas implicadas, o si por el contrario se trata de conductas amparadas por la libertad de expresión.

Una de las limitantes a las que se ha enfrentado la autoridad electoral al sancionar la utilización de redes sociales, es precisamente el atribuir la autoría a alguna persona, dado que el derecho administrativo sancionador observa los principios del derecho penal: es necesario demostrar la intervención del denunciado en la conducta, lo cual es difícilmente atribuible a una persona en específico dadas las características de anonimato que implica la creación de perfiles en redes sociales¹⁶.

En contraste, cuando el mensaje es emitido por la cuenta de una persona en específico que permite su identificación, se analiza la calidad en la que emite una expresión, como lo es un aspirante, precandidato o candidato a algún cargo de elección popular, a fin de establecer cuándo está externando opiniones o cuándo está persiguiendo fines relacionados con sus propias aspiraciones como precandidato o candidato a algún cargo de elección popular. Si incumple alguna obligación o viola alguna prohibición en materia electoral, de las cuales no está exento por su calidad de usuario de redes sociales.

Por lo que la autoridad jurisdiccional también debe realizar un estudio

16. SUP-RAP-55/2012.

del contexto en el cual se realizó la publicación, pues se debe determinar si se trata de publicidad pagada, una interacción auténtica entre usuarios de una red o si se busca beneficiar o perjudicar dentro del proceso electoral.

Tal es el supuesto de la emisión de mensajes durante el periodo de veda electoral, si se trata de personas famosas, en el cual se presume el elemento de espontaneidad, para lo cual la autoridad hace un análisis minucioso para determinar si algún partido político

incorpora este tipo de mensajes a su estrategia para obtener un beneficio o si es ejercicio de libertad de expresión de las personas emisoras¹⁷.

Es de reconocer que no es lo mismo cuando una persona que publica es contendiente, a cuando es de particulares de los que se presume la espontaneidad de la acción, pues se trata de “un aspecto que es propio de las redes sociales, por lo que ello debe ser ampliamente protegido cuando se trate del

ejercicio auténtico de la libertad de expresión e información, las cuales se deben maximizar en el contexto del debate político”¹⁸.

De tal suerte que se debe proteger la libertad de acceso y elección de los usuarios para utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido

Una de las limitantes a las que se ha enfrentado la autoridad electoral al sancionar la utilización de redes sociales, es atribuir la autoría a alguna persona, dadas las características de anonimato que implica la creación de perfiles en redes sociales.

o aplicación por medio de Internet, así como garantizar que no esté condicionada, direccionada o restringida, por medio de bloqueo, filtración o interferencias de terceros.

Se trata de una condición necesaria para ejercer la libertad de expresión en Internet, en los términos del artículo 6 de nuestra Constitución y 13 de la Convención Americana, y así evitar discriminación, restricción, bloqueo o interferencia en Internet, a menos que sea estrictamente necesario y pro-

17. Tesis LXVIII/2016, de rubro VEDA ELECTORAL. DEBEN ANALIZARSE INTEGRALMENTE LOS MENSAJES DIFUNDIDOS POR PERSONAS FAMOSAS EN REDES SOCIALES PARA DETERMINAR SI VULNERAN ALGUNA PROHIBICIÓN LEGAL.

18. Jurisprudencia 18/2016, de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES.

En cuanto la autoridad electoral identifica propaganda en las redes sociales, se procede a verificar la existencia de la documentación soporte, circunscribiendo su atribución investigadora a la fiscalización de los recursos. La falta de metodología y estudios que determinen el impacto o la sobreexposición de las candidaturas es el reto que la función electoral enfrenta en la actualidad.

porcional para preservar los derechos de terceras personas, la integridad y seguridad de la red.

En ese tenor, la respectiva fiscalización y vigilancia que la autoridad debe realizar a efecto de comprobar el monto de los recursos empleados en la propaganda de esa naturaleza encuentran el día de hoy diversos dilemas.

Por una parte, la función legislativa delegó a la autoridad administrativa electoral la instrumentación de procedimientos de control y verificación del gasto efectuado para la propaganda electoral, la cual

en reglamento correspondiente procedió al establecimiento de las reglas atinentes para su debido registro contable y comprobación mediante la presentación del soporte documental pertinente.

Sin embargo, tomando en consideración que la mayoría de los proveedores de estos servicios digitales se encuentran en el extranjero, como parte de las compañías globales, sujetó la comprobación de este tipo de operaciones a dos supuestos; el primero ordinario, a través de la presentación de la documentación sujeta a las reglas fiscales nacionales, es decir, facturas, cuentas de origen y destino, así como el concepto y descripción del servicio.

El segundo, considerando que con las nuevas tecnologías pueden realizarse transacciones internacionales en línea, estableció la obligación de presentar toda la documentación soporte que ampare la operación (contrato, servicio solicitado, la página a través de la cual se llevó a cabo el servicio, etc.), así como la comprobación de la transferencia electrónica de los recursos al proveedor del servicio.

En este mismo supuesto y atendiendo a la existencia de intermediarios para la prestación de estos servicios, en el reglamento

también se contempló la necesidad de comprobar las operaciones que se celebren con los intermediarios y las que los intermediarios celebren con los prestadores de servicios de redes sociales, así como todas las transferencias de recursos con el propósito de difundir propaganda de naturaleza político-electoral.

Aunado a lo anterior, el modelo de fiscalización, más allá de regular la comprobación de las operaciones que reporten los partidos políticos y las candidaturas, también otorga herramientas a la autoridad para investigar y verificar la veracidad de lo informado por los sujetos obligados y eventualmente para conocer de otras operaciones que también deban considerarse, ya sea producto de la interposición de algún procedimiento en materia de fiscalización o derivado del monitoreo que de facto realiza la autoridad electoral.

Ahora bien, en cuanto la autoridad electoral identifica propaganda en las redes sociales, se procede a verificar la existencia de la documentación soporte circunscribiendo su atribución investigadora a la fiscalización de los recursos. Sin embargo, la falta de metodologías y estudios que determinen el impacto o la sobreexposición de las candidaturas y

su repercusión en las campañas comerciales, es el reto que la función electoral enfrenta en la actualidad.

Para lo cual, en materia de fiscalización, durante el proceso electoral 2018 la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral no solo se quedó con la información que reportaron los partidos políticos en la contratación de terceros para la obtención de servicios de Internet y redes sociales, sino que solicitó la comprobación de las operaciones con los proveedores de dichos servicios, como es el caso de Facebook¹⁹.

Empero, siguen existiendo retos importantes para asegurar la equidad en la contienda, como es el caso de las noticias falsas, que escapan de la tutela jurisdiccional pues son parte del ejercicio del derecho a la libertad de expresión, además de que es muy difícil comprobar la autoría del mensaje, por lo cual se considera importante el abordaje que se ha dado por parte de la sociedad civil y las empresas proveedoras para atacar este problema.

19. SUP-RAP-334/2018 y SUP-RAP-231/2018 y acumulados.

VIII. *Fake news* en el ideario colectivo

Las redes sociales como instrumento de divulgación se acercan a más personas (usuarios) que los medios tradicionales, lo que permite que la ingeniería y los mensajes sean heterogéneos, diseñándolos según los intereses o preocupaciones de quienes los solicitan para provocar un efecto positivo o negativo según el fin y los destinatarios.

Las *fake news* destacan la intención o la idea falsa para influir en las opiniones o decisiones políticas, existiendo la preocupación en cuanto a su poder de afectar resultados electorales. Su difusión tiende a influir en las conductas de la sociedad, actualmente son utilizadas como estrategia y su alcance es el que se requiera en una localidad, país o a nivel mundial, según el caso del que se trate. Sin descartar que atrás de esta información existen las ganancias económicas o el crédito político, donde en la mayoría de las ocasiones no conocemos al autor.

Desde luego, el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación ha permitido un crecimiento vertiginoso en el número

de personas con acceso a Internet, lo que ha provocado que los autores de noticias falsas hayan incrementado su oferta ya que los demandantes han encontrado un espacio que pueden utilizar para buscar que sus intereses, cualesquiera que sean, penetren en la decisión final.

Las *fake news* cancelan la discusión abierta y sus argumentos son utilizados para la deslegitimación de todo lo que es en contra de quien se puede ver afectado, utilizándolo como una respuesta inmediata y, en la mayoría de los casos, como una solución efectiva.

Por tanto, la inquietud por el arraigo de *fake news* en momentos políticos decisivos, conduce a desarrollar la legislación por el control de la difusión de información falsa en las redes sociales. El debate se tendrá que fomentar en la implementación y revisión de controles estrictos, ya que sus contenidos son un riesgo para la democracia, sin llegar a la censura y los derechos a la libre expresión.

Otro razonamiento nos conduce a la autorregulación y al crecimiento de operaciones para que el lector distinga información verdadera de la que es falsa, que en ocasiones puede ser mediante plataformas especializadas para tal finalidad. Además de fomentar la

cultura para corroborar la fuente de la información entre los usuarios, ya que es la diferencia con los medios de comunicación tradicionales como la prensa escrita y los medios electrónicos, donde sí es posible comprobar la autoría de la información. En el caso de las *fake news* deberá analizarse la forma, su contenido y el contexto de aproximación a la noticia del acontecimiento que sugiere.

De tal suerte, que en el mundo se hayan establecido mecanismos para eliminar estas temáticas de Internet, por ejemplo, en Alemania se ha emitido la primera ley (*Ley NetzDG*), que determina un mecanismo de control de los contenidos difundidos a través de las redes sociales y entró en vigor el año pasado durante el proceso electoral. El objeto de la norma consiste en evitar, inhibir y sancionar la difusión de discursos de odio en redes o *fake news*. La eliminación de los mensajes denunciados es una atribución a cargo de las pla-

taformas, en un lapso de 24 horas a una semana; el desacato puede llevar a multas de hasta 50 millones de euros²⁰.

Para el proceso electoral alemán de 2017, Facebook elaboró una herramienta para identificar las *fake news*, mediante el cual los usuarios pudieron señalar la falsedad de una noticia y miembros de un colectivo, *Colectiv*, sin fines de lucro podrían revisar la veracidad de la misma. De ser calificada como tal se etiquetaría como *fake news*, que-

El debate sobre las *fake news* se tendrá que fomentar en la implementación y revisión de controles estrictos, ya que sus contenidos son un riesgo para la democracia.

dando al final de la pantalla de los usuarios²¹.

En México se creó *#Verificado2018*, una red de medios, organizaciones y universidades que ayudaron a combatir las noticias falsas

20. Guerrero Martínez, Gloria, "Alemania respondió con mano dura a las fake news", *La silla rota*, 31 de julio de 2017 (disponible en: <https://lasillarota.com/opinion/asiveomexico/alemania-respndio-con-mano-dura-a-las-fake-news/166754>, última consulta 09/10/2018).

21. Martín, Antonio, "Alemania se protege de noticias falsas a meses de las elecciones presidenciales", *El Independiente*, 16 de enero de 2017. (disponible en: <https://www.elindependiente.com/economia/2017/01/16/alemania-se-protege-las-noticias-falsas-meses-las-elecciones-presidenciales/>, última consulta 09/10/2018).

que pudieran estar alojadas en medios de comunicación y redes sociales, analizando la veracidad del contenido, para informar, evitar la difusión y datos falsos, así como para unir a las personas que necesitaban ayuda y a quienes podían proporcionarla; cabe señalar que el proyecto estuvo financiado por Facebook, Twitter, Google News Lab, Twitter, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, Open Society y Oxfam.

Lo anterior cobra mayor relevancia en últimas fechas para evidenciar que las estrategias para limitar la manipulación de la información y la desinformación tienen que ser abordadas desde la sociedad civil, las empresas y las autoridades para poder frenar este tipo de prácticas contrarias a la democracia.

IX. Conclusiones

La implementación efectiva de estos tres elementos con relación a una corresponsabilidad dentro de cada contexto social, cultural y jurídico, fortalece el tejido social, el régimen político, la pluralidad y el desarrollo multicultural de las poblaciones, a partir de la generación de diálogo

y deliberación pública, pues en la medida en que una persona se encuentre en posibilidad de realizar procesos internos para valorar los diversos contenidos, el riesgo de la afectación o el detrimento de derechos individuales y colectivos será reducido.

Estos procesos valorativos se construyen a partir de la disponibilidad de la información, condicionada a la plena libertad para su difusión y accesibilidad. Es también direccionada por el conjunto de tradiciones y valores culturales de cada comunidad, así como por la proyección que cada persona le efectúa con base en los antecedentes individuales y colectivos, es decir, es reconocer la existencia de una diversidad social y cultural. De allí que la expresión, la difusión y la disponibilidad de todos estos contextos, sea indispensable para configurar la condición de libertad de las personas en los sistemas democráticos.

Esto es así porque el avance, la progresividad y el mejorar la calidad de vida, se encuentran vinculadas a la generación de conocimiento en los ámbitos educativos, científicos y culturales. Del mismo modo, la estabilidad política de las naciones es producto de los consensos públicos derivados de dar a conocer y la posterior toma de decisiones populares en relación con la ideología y las diversas ofertas públicas.

Ahora bien, la libertad de expresión comenzó a gestarse en la protección de la emisión de contenidos. La prensa y posteriormente la radio y la televisión, fueron las primeras entidades amparadas por este derecho al considerar acertadamente que su labor periodística, difusora de conocimiento y de opinión favorecía el desarrollo, así como la construcción de sociedades de conocimiento.

Esta dinámica fue primordial para el desarrollo democrático de las comunidades y para permitir la transición política de diversos regímenes.

Un segundo avance en esta tutela se enfocó en proteger, además de la emisión de expresiones, al receptor de estos, como resultado de una interacción que permite dialogar sobre temas de interés, transformando así una ciudadanía pasiva a una interactiva.

Actualmente nos encontramos ante un espacio público complementado por el mundo digital. Con el uso de Internet, la difusión, la oferta y el acceso a la información se ha agilizado, permitiendo que el conocimiento y diálogo originado al respecto pueda realizarse en tiempo real, es decir, la velocidad a la que responde la ciudadanía sobre temas de interés popular ha

aumentado y en muchas ocasiones es reaccionaria de hechos que se encuentran en la posibilidad de suceder.

Tal situación implica que el sistema normativo sea reformado para ampliar su alcance y concepción con relación a Internet y el mundo fáctico, pues a pesar de que los derechos humanos, concretamente la libertad de expresión con sus respectivos elementos, sea objeto de protección especializada.

Es importante recordar que ninguna prerrogativa debe concebirse de manera absoluta.

En esa lógica, el documento presentado versa en el análisis de principios que más allá de regular limitativamente la libertad de expresión en Internet se dirige a la construcción de un sentido de corresponsabilidad y construcción de sociedades de conocimiento, capaces de valorar y opinar a partir del diálogo y el contraste de las diversas expresiones.

De ahí que el derecho electoral evolucione de manera rápida, el perfeccionamiento de los criterios y estrategias para garantizar la equidad de la contienda se van modificando según las dinámicas para la obtención del voto, como se

puede apreciar en el estudio de Ballinas de 2011²², en el que se afirma que la influencia de las redes sociales en nuestro país es limitada debido a la brecha digital, a las condiciones socioeconómicas y demográficas que en México existían; lo cual contrasta con la situación actual reportada en el 14º Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2018²³, en la que 67% de la población tiene acceso a Internet, y de esos usuarios 9 de cada 10 lo hacen mediante el celular, siendo que la principal actividad es el acceso a redes sociales con un 89%. Los proveedores que concentran esta actividad son Facebook, WhatsApp, YouTube, Twitter e Instagram.

Para el caso particular de la Ciudad de México, lo anterior se ve robustecido si traemos a colación el Proceso Electoral Ordinario local 2017-2018, durante el cual, el Instituto Electoral de la Ciudad de México recibió 145 quejas por hechos en los cuales se denunciaron actividades consideradas ilícitas relacionadas con el uso de Internet: contenidos calificados como calumniosos, la difusión de propaganda antes del inicio de las diversas etapas del proceso, es decir,

actos anticipados de precampaña y campaña, e incluso durante la veda electoral; la promoción personalizada con uso de recursos públicos y, en general, el contenido de redes sociales como material probatorio para accionar los procesos administrativos sancionadores, fueron del conocimiento de la autoridad administrativa electoral.

De ese conjunto de quejas, se iniciaron 99 Procedimientos Especiales Sancionadores cuya controversia principal radicó en ponderar si los contenidos denunciados se difundieron al amparo del derecho humano a la libertad de expresión, producto de actos volitivos que son considerados la fuente de la deliberación pública dentro de la esfera digital.

En su gran mayoría, hechos relacionados con el uso de redes sociales distan de ser sancionados pues en una lógica protectora, ampliar el diálogo digital encuentra sustento en el fortalecimiento democrático, de allí que la argumentación teórica para fomentar su práctica sea bastante sólida, no obstante, es importante comenzar a considerar el contexto especial de la capital mexicana, pues al ser el territorio

22. Ballinas Valdés, Christopher, *Participación Política y las Nuevas Tecnologías*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

23. Asociación de Internet, "14 Estudio sobre los hábitos de los usuarios en Internet" (disponible en <https://www.asociaciondeinternet.mx/es/component/remository/Habitos-de-Internet/13-Estudio-sobre-los-Habitos-de->, última visita 14/10/2018).

donde se encuentran los poderes de la Unión, donde coexisten diversos intereses, donde hay presencia de grupos poblacionales con regulación normativa de avanzada y, en suma, ante la existencia de diversas posturas políticas, es posible la emisión de mensajes anacrónicos en relación con el sistema jurídico de la capital.

Por todo lo anterior, el páramo digital debe ser fértil a la pluralidad, al respeto de los derechos humanos en armonía con la libertad de expresión, cuya emisión sea congruente con los principios consagrados en la Constitución Política de la Ciudad de México para que, en un futuro próximo, hablar en el ámbito legislativo sobre leyes y regulaciones para Internet pase a segundo plano, y dar paso al diseño de valores y responsabilidad social.

En presencia de ese escenario, la sociedad crítica, la pluralidad y la generación de conocimiento conjuntamente con la estructura de la Ciudad de México, serán posibles. 

Bibliografía

Asociación de Internet, “14 Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios en Internet” Disponible en <https://www.asociaciondeinternet.mx/es/component/remository/Habitos-de-Internet/13-Estudio-sobre-los-Habitos-de->, última visita 14/10/2018.

Auvinen, Ari Matti, *Social Media-The new Power of Political Influence*, Helsinki, Suomen Toivo Think Tank/Centre for European Studies, 2011.

Ballinas Valdés, Cristopher, *Participación Política y las Nuevas Tecnologías*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

Center for International Media Assistance National Endowment For Democracy, *Estándares Internacionales de Libertad de Expresión: Guía Básica para operadores de justicia en América Latina*, 2017 Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37048.pdf>, última visita 25/10/2018.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente*, Washington, Organizaciones de Estados Americanos, 2017.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Libertad de Expresión e Internet*, Washington, Open Society Foundations, 2013.

Consejo de la Unión Europea, “Directrices de la Unión Europea sobre Derechos Humanos relativas a la libertad de expresión en Internet y fuera de Internet”, 2014, pág. 27 Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9647-2014-INIT/es/pdf>, última consulta 18/10/2018.

Dommett, Katherine y Temple, Luke, “Digital Campaigning: The Rise of Facebook and Satellite Campaigns, Britain Votes”, *Parliamentary Affairs*, vol. 71, núm. 1, marzo de 2018, págs. 189–202, 2017.

Guerrero Martínez, Gloria, “Alemania respondió con mano dura a las fake news”, *La silla rota*, 31 de julio de 2017 Disponible en: <https://lasillarota.com/opinion/asiveomexico/alemania-respndio-con-mano-dura-a-las-fake-news/166754>, última consulta 09/10/2018.

Hindman, Matthew Scott, *The Myth of Digital Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

Martín, Antonio, “Alemania se protege de noticias falsas a meses de las elecciones presidenciales”, *El Independiente*, 16 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.elindependiente.com/economia/2017/01/16/alemania-se-protege-las-noticias-falsas-meses-las-elecciones-presidenciales/>, última consulta 09/10/2018.

Van Dijk, Jan, “Digital Democracy: Vision and Reality”, *Public Administration in the Information Age: Revisited*, Holanda, Amsterdam, Vol. 20, 2013.

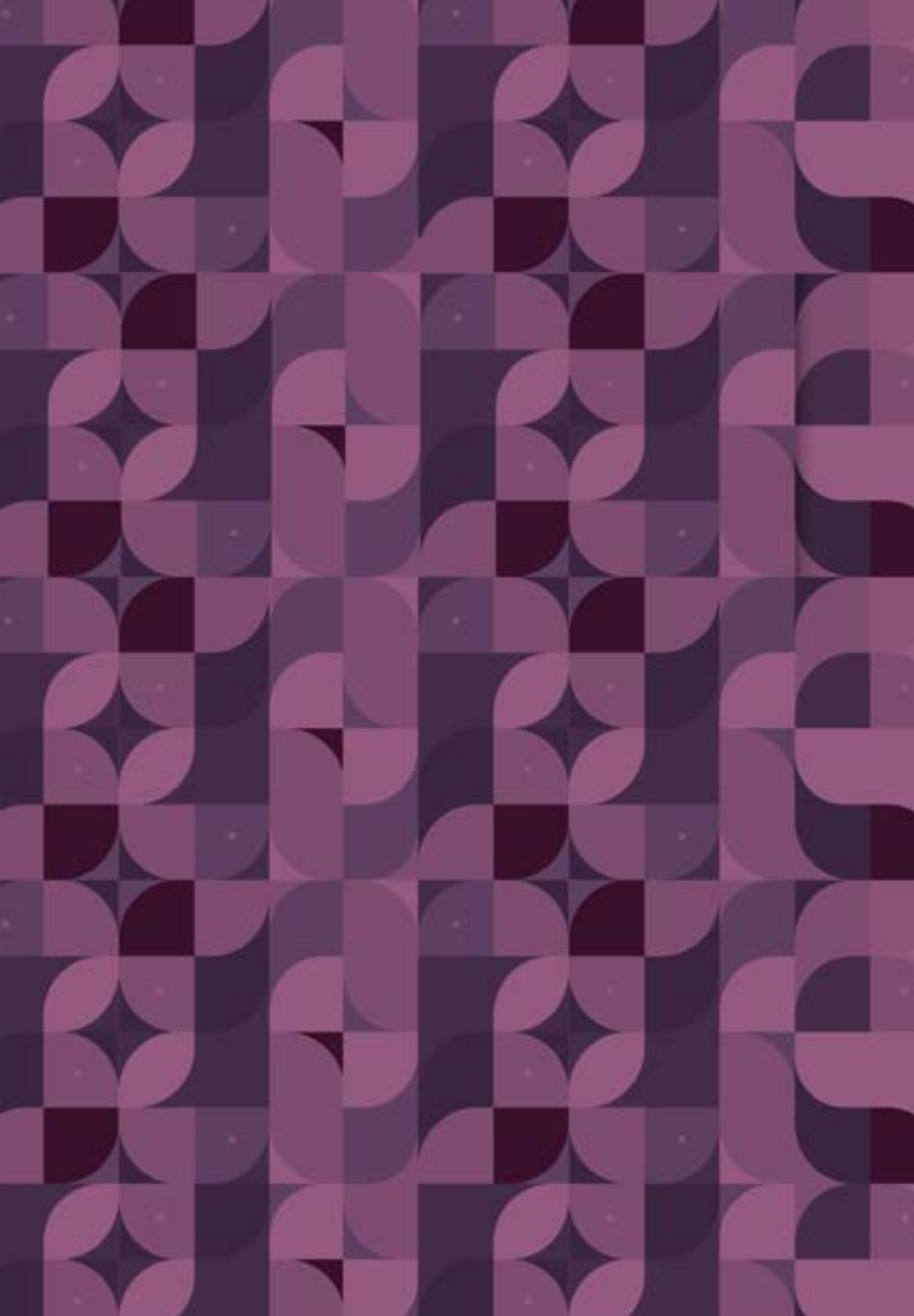
Jurisprudencia 18/2016. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES.

Jurisprudencia 19/2016. LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS.

Tesis LXX/2016. VEDA ELECTORAL. LAS PROHIBICIONES IMPUESTAS DURANTE ESTA ETAPA CONSTITUYEN LÍMITES RAZONABLES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LOS CANDIDATOS Y ABARCAN LOS MENSAJES DIFUNDIDOS POR INTERNET.

Tesis LXVIII/2016. VEDA ELECTORAL. DEBEN ANALIZARSE INTEGRALMENTE LOS MENSAJES DIFUNDIDOS POR PERSONAS FAMOSAS EN REDES SOCIALES PARA DETERMINAR SI VULNERAN ALGUNA PROHIBICIÓN LEGAL.

SUP-RAP-192/2010 y acumulados, SUP-RAP-55/2012, SUP-REP-673/2018, SUP-JDC-32/2018, SUP-RAP-17/2018, SUP-RAP-231/2018 y acumulados, SUP-RAP-334/2018.



Diciembre 2018

Arte Impreso

José Peón Contreras 121-1

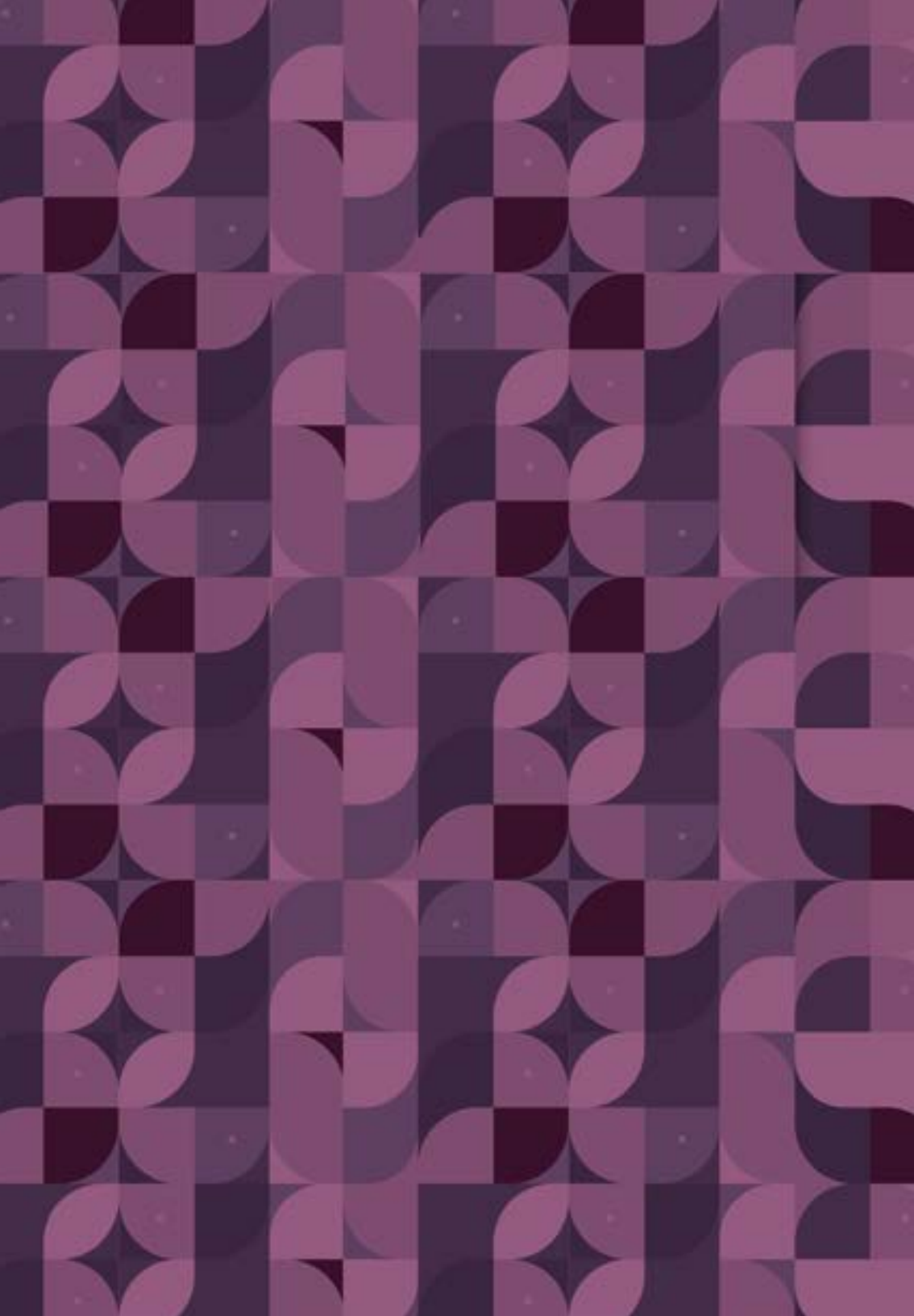
Algarín C.P 06880

Ciudad de México

Ejemplares: 1,000

Tipografía: Soberana Sans

Papel: Bond 90 gramos





*"De principio a fin,
justicia en tu elección"*