

# ELECTIO

Revista Electoral Especializada

Número 15



## RETOS Y ÁREAS

de oportunidad en

---

## MATERIA ELECTORAL

de cara a los siguientes procesos



Tribunal Electoral de la Ciudad de México  
@TECDMX

---

## DIRECTORIO

---

**Gustavo Anzaldo Hernández**  
Magistrado Presidente

**Armando Hernández Cruz**  
Magistrado

**Martha Alejandra Chávez Camarena**  
Magistrada

**Martha Leticia Mercado Ramírez**  
Magistrada

**Juan Carlos Sánchez León**  
Magistrado

**Pablo Francisco Hernández Hernández**  
Secretario General

**Héctor Ángeles Hernández**  
Secretario Administrativo

**Sandra Araceli Vivanco Morales**  
Defensora Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos

**Agar Leslie Serrano Álvarez**  
Encargada del Despacho de la Contraloría Interna

**Eber Dario Comonfort Palacios**  
Director General Jurídico

**María Dolores Corona López**  
Secretaria Técnica de la Comisión de Controversias Laborales y Administrativas

**Francisco Marcos Zorrilla Mateos**  
Director de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores

**Moisés Vergara Trejo**  
Director de la Unidad de Estadística y Jurisprudencia

**Alan Edgar Emmanuel Gutiérrez Monroy**  
Director de la Unidad de Servicios Informáticos

**Anabell Arellano Mendoza**  
Directora del Instituto de Formación y Capacitación

**Josué Antonio López Ávila**  
Encargado del Despacho de la Coordinación de Vinculación y Relaciones Internacionales

**Daniel León Vázquez**  
Coordinador 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

**Miguel Ángel Quiroz Velázquez**  
Coordinador de Difusión y Publicación

## PLENO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

**MAGDO. PRESIDENTE GUSTAVO ANZALDO HERNÁNDEZ**

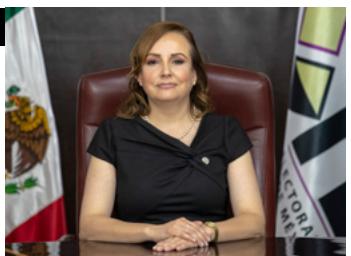
Licenciado y Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha desempeñado como Consejero Presidente del Instituto Electoral local, Secretario Técnico del Tribunal Electoral del Distrito Federal y Consejero Electoral Distrital adscrito al XIII Distrito Uninominal del DF. Actualmente preside el Comité de Transparencia de este Tribunal, función que también desempeñó en el ahora IECM. Ha sido conferencista en diversos foros y profesor adjunto en la Facultad de Derecho de la UNAM.

**MAGDA. M. ALEJANDRA CHÁVEZ CAMARENA**

Licenciada en Derecho por la Universidad La Salle Morelia; Master en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante, España; Especialista en Justicia Electoral por el TEPJF. Estudios concluidos de Maestría en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana y de la Especialidad en Derecho Electoral por la UNAM y el TEPJF. Entre 2006 y 2016 ocupó diversos cargos en el TEPJF, tanto en Sala Superior como en las Salas Regionales Toluca, Distrito Federal y Especializada, de la que es Secretaria Fundadora así como, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fue Coordinadora de Ponencia en el Tribunal Electoral del Estado de Puebla. Magistrada en el TECDMX y Presidenta Fundadora del Comité de Género y Derechos Humanos, así como Presidenta Fundadora de la Comisión de Derechos Humanos de la ATERM y Vicepresidenta Fundadora del Consejo Nacional Ejecutivo de Derecho Electoral.

**MAGDO. ARMANDO HERNÁNDEZ CRUZ**

Es Licenciado, Maestro y Doctor en Derecho, Licenciado en Economía, por la UNAM; Maestrante en Derecho Electoral así como Licenciado en Comunicación y Periodismo. Cuenta con dos especialidades: Derecho Constitucional y Administrativo, y Derechos Humanos; así como una Especialización en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, y una Especialidad de Alta Formación en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos en la Universidad de Pisa. Se encuentra cursando el Doctorado en Ciencia Política. Ha ocupado cargos en el Instituto Electoral del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, entre otros. Es profesor de la UNAM. Es catedrático, escritor, articulista, instructor y conferencista.

**MAGDA. MARTHA L. MERCADO RAMÍREZ**

Licenciada en Derecho por la UNAM con especialidad en Derecho Electoral, con mención honorífica en ambos casos. Se desempeñó como Secretaria de Estudio y Cuenta en la Sala Regional Especializada, así como en la Sala Regional Ciudad de México. Fungió como asesora en la Sala Superior del TEPJF y fue Directora del Instituto de Formación y Capacitación del TECDMX. Se ha enfocado al estudio del sistema jurisdiccional del derecho electoral, control de convencionalidad, libertad de expresión, acceso a la información, mujeres y participación política, y propaganda político-electoral. Facebook: Martha Mercado. Twitter:@MarthaMercadoRm

**MAGDO. JUAN CARLOS SÁNCHEZ LEÓN**

Licenciado en Derecho por la UNAM. En la Sala Superior del Tribunal del Poder Judicial de la Federación se desempeñó como Secretario Ejecutivo y Analista Jurídico, además de Analista en Sistemas de Jurisprudencia; mientras que en la Sala Regional de la Ciudad de México, como Jefe de la Unidad de Jurisprudencia y Estadística Judicial, Titular del Archivo Judicial Regional, Titular del Secretariado Técnico, de la Oficialía de Partes, Secretario de Estudio y Cuenta. Fue Consejero Electoral en el IEDF. En el Tribunal Electoral local ha fungido como Secretario de Estudio y Cuenta, Coordinador de Ponencia y como Director General Jurídico. Catedrático en la Facultad de Derecho de la UNAM, ponente en materia jurídico electoral.

---

**CONTENIDO**

---

**08** **TECNOLOGÍA Y ELECCIONES**  
Myriam Alarcón Reyes / Consejera Electoral del IECM.

**18** **LOS VALORES QUE DEBEN ORIENTAR  
LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL ELECTORAL**  
José Luis Ceballos Daza / Magistrado de la Sala Regional  
Ciudad de México del TEPJF.

**26** **EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA IGUALDAD  
DE GÉNERO EN MATERIA ELECTORAL**  
Carolina del Ángel Cruz / Consejera Electoral del IECM.

**34** **ESTRATEGIAS Y HERRAMIENTAS PARA PROMOVER EL VOTO INFORMADO**  
Edmundo Jacobo Molina / Secretario Ejecutivo del INE.

**40** **LAS MUJERES ANTE LAS REFORMAS DE PARIDAD DE GÉNERO.  
¿Y AHORA CÓMO AVANZAMOS?**  
Martha Leticia Mercado Ramírez / Magistrada Electoral  
del TECDMX.

**50** **LA DEFENSORÍA CIUDADANA EN LA CDMX**  
Sandra Araceli Vivanco Morales / Defensora Pública de  
Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos  
del TECDMX.

---

## **CONTENIDO**

---

**56****DERECHO A LA IDENTIDAD: AGENDA PENDIENTE PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA POBLACIÓN TRANS Y POBLACIONES CALLEJERAS**

Amanda Alemán Angelini / Asesora del Consejero Mauricio Huesca Rodríguez, del IECM.

**68****A PROPÓSITO DEL VOTO ELECTRÓNICO: REFLEXIONES Y CONTEXTO EN TORNO AL FENÓMENO**

José Antonio Carrera Barroso / Asesor del Consejero Yuri Gabriel Beltrán Miranda, del IECM.

Pedro Rafael Constantino Echeverría / Asesor del Consejero Mauricio Huesca Rodríguez, del IECM.

**76****CONFLICTOS EN MATERIA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. ¿EL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO DEBE CONOCERLOS?**

Carlos Alberto Ezeta Macías / Secretario Auxiliar en el TECDMX, adscrito a la ponencia de la Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez.

**88****EL CONSTITUCIONALISMO LOCAL Y LA PROTECCIÓN MULTINIVEL EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

Rodrigo Edmundo Galán Martínez / Secretario de Estudio y Cuenta en el TECDMX, adscrito a la ponencia de la Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez.

**98****MIGRACIÓN MEXICANA, EL ANCLAJE DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES**

Marianne Michele Hernández Ruiz / Asesora del Consejero Mauricio Huesca Rodríguez, del IECM.

---

**CONTENIDO**

---

**106****CRITERIOS SOSTENIDOS RESPECTO A LA SUPLENCIA POR GÉNEROS EN CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR**

Gabriela Martínez Miranda / Secretaria de Estudio y Cuenta en el TECDMX, adscrita a la ponencia de la Magistrada Martha Alejandra Chávez Camarena.

**114****LOS RETOS DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA EN MATERIA ELECTORAL PARA SUPERAR EL MÁXIMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

César Eduardo Torres Vargas / Auxiliar en la Unidad Especializada de Procesos Sancionadores del TECDMX.

**122****LA INAPLICACIÓN DE LAS NORMAS ELECTORALES COMO MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Mariana Vega Núñez / Jefa de Oficina de la ponencia del Magistrado Armando Hernández Cruz en el TECDMX.

**132****INDICADORES ESTADÍSTICOS TECDMX****135****TECDMX EN IMÁGENES**

---

## EDITORIAL

---

El desarrollo de los sistemas democráticos permite a los actores políticos e instituciones reflexionar respecto de los avances obtenidos y los retos que afrontarán en el futuro. Cada vez que concluye un proceso electoral, deben evaluarse las acciones y estrategias que funcionaron, así como identificar en qué materias existen áreas de oportunidad, por lo anterior, la reflexión en torno a ellas, resulta imprescindible en la construcción de una cultura democrática más sólida; y ése es el objetivo último de los textos que componen esta revista.

Perfeccionar los mecanismos que actualmente existen en materia de participación política a través de reformas a la normativa vigente, permitirá que grupos vulnerables puedan disfrutar de sus derechos. Un logro en la materia es la creación e inicio de actividades de las figuras jurídico-administrativas que defienden los derechos político-electorales de la ciudadanía.

La adaptación a las nuevas tecnologías y su uso responsable en los procesos electorales puede derivar en una mayor participación del electorado y facilitar, en algunos casos, la emisión del voto. Del mismo modo, las formas modernas de comunicación con el elector, para incentivar su participación, pueden ser herramientas muy útiles; sin embargo, debe buscarse que la información impere sobre las notas falsas.

Existen tareas pendientes en materia de protección a los derechos humanos y políticos de ciertos sectores de la población que tienen interés legítimo en participar. También hay asuntos no resueltos en materia de género y paridad. El trabajo continuo en estos temas permitirá sentar las bases para contiendas más equitativas y eficientes.

El presente ejercicio contiene reflexiones y propuestas de solución a estos y otros asuntos; cuenta con la colaboración de servidoras y servidores públicos de diversos organismos, como el Instituto Nacional Electoral, la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Electoral de la Ciudad de México y el propio Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

El conjunto de artículos que integran esta publicación, permite ampliar los horizontes de análisis para continuar enfrentando los retos y áreas de oportunidad en materia electoral de cara a los siguientes procesos.





# TECNOLOGÍA Y ELECCIONES

**MYRIAM ALARCÓN REYES\***

---

\*Consejera Electoral del IECM

## **Introducción**

**Hoy en día, en todos los ámbitos de la vida es posible advertir la presencia de la tecnología como herramienta imprescindible destinada al mejoramiento de los procedimientos y de las actividades que el hombre debe desarrollar tanto en su rol privado como público. Sin embargo, dicha tecnología es la resultante de un largo proceso de investigación, desarrollo, elaboración y prueba, desde el cual se arriba a su definitiva implementación.**

No es la excepción en el ámbito electoral, el uso de tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC), en la organización, planificación y ejecución de procesos electorales ha generado avances importantes en las diferentes fases del ciclo electoral.

Para la Organización de los Estados Americanos (OEA), se entiende por TIC al “conjunto de tecnologías que permiten la adquisición, producción, almacenamiento, tratamiento, comunicación, registro y presentación de la información, en forma de voz, imágenes y datos contenidos en señales de naturaleza acústica, óptica y electromagnética”. Las TIC incluyen la electrónica como tecnología base que soporta el desarrollo de las telecomunicaciones, la informática y el audiovisual (OEA, 2010: p. 6).

Con base en estos conceptos, podemos considerar que la tecnología es esencial para conducir elecciones, desde la organización, planificación y ejecución de los procesos electorales. Por lo que tenemos que contar con sistemas que apliquen de manera apropiada en las elecciones, incrementando la eficiencia de los recursos administrativos, los tiempos de conocimiento de resultados y transparentando los procesos.

Hay que considerar que la implementación de nuevas tecnologías debe responder a una decisión soberana de cada país, que tome en cuenta necesidades propias, costos y beneficios, así como otros factores importantes como su difusión y sociabilización, tanto de los funcionarios de los órganos electorales, de los partidos políticos como de la ciudadanía.

Uno de los principales interrogantes al momento de implementar nuevas tecnologías en los sistemas electorales es la identificación del tipo de tecnología más apropiado, para lo cual se debe tener en consideración la desconfianza por parte de la ciudadanía respecto al uso de estas herramientas en procesos electorales, la cual está más relacionada con el desconocimiento del procedimiento técnico, las medidas de seguridad, la transparencia y, sobre todo, con la inseguridad que les genera el no saber si su voto será respetado.

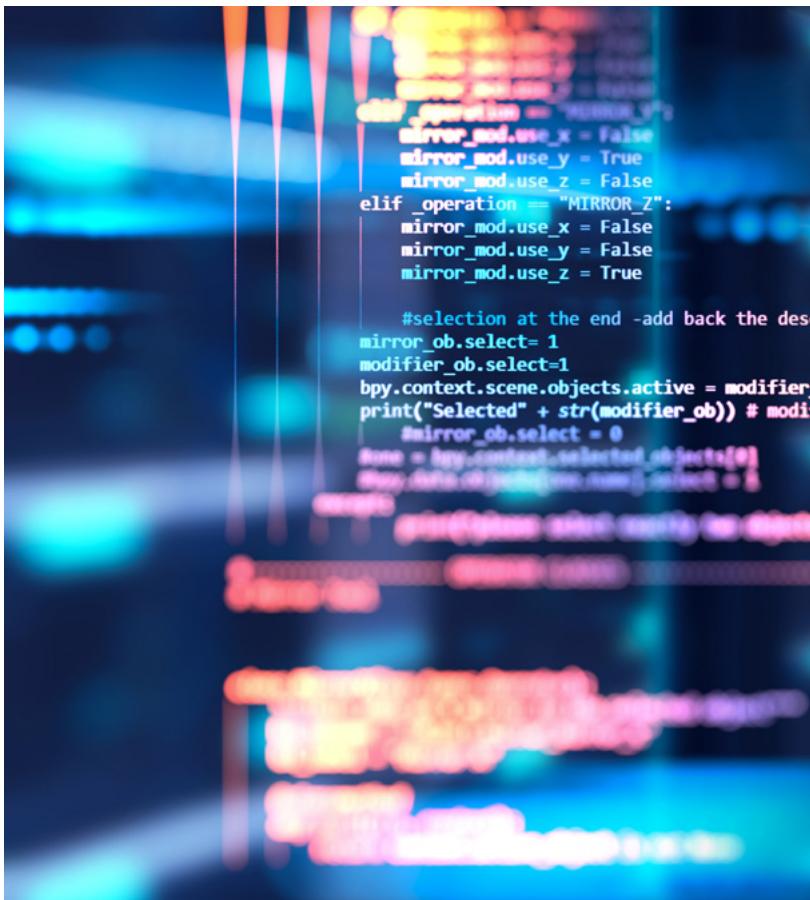
Por lo anterior, resulta de vital importancia trabajar hacia un fortalecimiento de las autoridades electorales nacionales y subnacionales, para que la aplicación de tecnología, en lugar de generar desconfianza o resistencia, permita tener mayores índices de aceptación respecto a la confidencialidad, integridad de la elección y transparencia de los procesos electorales.

## ANTECEDENTES

Muchos países están investigando, o por lo menos contemplando, las implicaciones de la tecnología electoral, que va desde sistemas de bases de datos para el registro de electores, voto electrónico, hasta sistemas de bio-identificación,<sup>1</sup> lectura óptica, y sistemas de información geográficos.

Aun así, cuando se habla de la inclusión de nuevas tecnologías en el campo electoral, nos referimos principalmente al voto por internet, entendido como el acto de sufragar con distintos dispositivos electrónicos tales como una computadora, escáneres ópticos, máquinas electrónicas de votación, entre otros.

Es importante señalar que el voto electrónico se ha implementado en varios países desde hace más de 20 años; sin embargo, se realiza en diferentes modalidades, por ejemplo, en países como Brasil, Filipinas o India el voto electrónico se encuentra totalmente automatizado. Países como España, Colombia, Alemania e incluso México, han experimentado implementarlo en elecciones de tipo local o, en el caso mexicano, en los mecanismos de participación ciudadana; en países como



Perú o Inglaterra, los avances en el tema han sido lentos pero progresivos.

En general, el número de países que buscan convertir su democracia ha ido en aumento, lo que ha provocado que existan argumentos a favor y en contra del uso de nuevas tecnologías, como son:

Argumentos a favor:

- Mejoraría la información pública acerca del proceso electoral.
- Aumentaría la rapidez en la transmisión de resultados electorales.
- Facilitaría el intercambio de información entre los organismos electorales y otros usuarios.
- Reduciría los costos de información y aumentaría su eficiencia.
- Fortalecería la participación en los

procesos democráticos y, abriría las posibilidades para usarse en la inscripción electoral y en las votaciones.<sup>2</sup>

Argumentos en contra:

- No se garantizaría la seguridad en los sistemas informáticos y, en consecuencia, se pondría en riesgo el respeto a la voluntad popular y la secrecía del voto de la ciudadanía (ataques cibernéticos).
- En cuanto a cuestiones financieras, construir la infraestructura necesaria implicaría altos costos para las instituciones organizadoras de las elecciones.
- La capacitación para manejar y auditar este tipo de tecnologías quedaría en muy pocas manos y sería difícil para la ciudadanía contar con la garantía de la legalidad de la votación.

## IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO ELECTRÓNICO EN MÉXICO

En lo que respecta a los Organismos Públicos Locales que ya han llevado a cabo procesos electorales o ejercicios participativos utilizando tecnologías, se encuentra Coahuila, quien de manera gradual en varios de sus distritos electorales locales instaló urnas electrónicas con efectos vinculantes, en sus elecciones estatales de 2005, 2008 y 2009, con resultados muy positivos y aportando una gran experiencia en materia de comicios electrónicos.<sup>3</sup>



Otro ejemplo, interesante es el del municipio semirrural de Tuxcueca en Jalisco, con un padrón de 5535 electores, fue seleccionado por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco para que las elecciones concurrentes del 5 de julio de 2009 fueran desarrolladas mediante el uso de 10 urnas electrónicas, instaladas en la cabecera municipal, con una participación de 59.90% del padrón, es decir, 3317 votantes.

Por otro lado, el entonces Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), usó urnas electrónicas en los comicios locales, en las elecciones del 5 de julio de 2009, instalándose un total de 40 urnas electrónicas y con participación de 42.5% de los electores.

Estos ejercicios han comprobado que los institutos electorales locales están capacitados para el desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías. Y por otra parte, que el transitar al voto electrónico reduciría el costo de los procesos electorales y de participación ciudadana, tal y como lo expresó el Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), en su intervención en el Foro para la Reforma Electoral: "Si lo que se busca es reducir costos en los procesos electorales, sin afectar a la democracia, una opción sin duda es la transición al voto en urna electrónica, como ocurre en la India o Brasil, nos ahorraría recursos en trabajo de campo, capacitación electoral, integración de casillas, documentos y materiales electorales, PREP y conteos

rápidos, así como cómputos distritales y recuentos. Sólo en las elecciones federales, sería un ahorro de alrededor de 4500 millones de pesos, por no hablar de los ámbitos en los que dichas urnas podrían ser utilizadas, como elecciones sindicales, elecciones internas de partidos políticos, etcétera".

## **EXPERIENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

El Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), comprometido con la ciudadanía de la entidad y con potenciar el ejercicio de sus derechos políticos-electorales, ha desarrollado trabajos de investigación tendentes a conocer, analizar e implementar diversas tecnologías que permitan la modernización, automatización y reducción de costos de los procesos electorales y de participación ciudadana, específicamente para la recepción y cómputo de votos y opiniones.

De entre las tecnologías implementadas sobresalen las urnas electrónicas, los escáneres ópticos, los lectores de código de barras, la identificación de documentos con radiofrecuencia y el voto por internet; éstas han permitido ampliar los mecanismos para recabar el voto en los procesos de elección y la opinión en los instrumentos de participación ciudadana, fortaleciendo la democracia en la Ciudad de México. De igual forma, con la ayuda de estas tecnologías, se han com-

**Cuadro 1****ELECCIÓN DE JEFE DE GOBIERNO DESDE EL EXTRANJERO**

Delegación	Lista nominal			Votación			Participación (%)
	Postal	Internet	Total	Postal	Internet	Total	
Azcapotzalco	197	97	294	163	72	235	79.93
Coyoacán	859	587	1,446	716	361	1,083	74.90
Cuajimalpa de Morelos	178	136	314	147	68	215	68.47
Gustavo A. Madero	677	337	1,014	513	226	739	72.88
Iztacalco	191	114	305	139	71	210	68.85
Iztapalapa	627	300	927	410	174	584	63.00
La Magdalena Contreras	243	122	365	202	72	274	75.07
Milpa Alta	14	8	22	9	5	14	63.64
Álvaro Obregón	680	431	1,111	562	263	825	74.26
Tláhuac	86	27	113	54	15	69	61.06
Tlalpan	670	491	1,161	559	322	881	75.88
Xochimilco	141	119	260	109	85	194	74.62
Benito Juárez	810	588	1,398	697	381	1,084	77.54
Cuauhtémoc	477	330	807	396	210	606	75.09
Miguel Hidalgo	516	366	882	419	212	631	71.54
Venustiano Carranza	226	137	363	177	90	267	73.55
<b>TOTAL</b>	<b>6,592</b>	<b>4,190</b>	<b>10,782</b>	<b>5,272</b>	<b>2,639</b>	<b>7,911</b>	<b>73.37</b>

Fuente: <http://www.iecm.mx/www/secciones/elecciones/estadisticas/2012/estadistica.pdf>.

Consultado el 18 de junio de 2019.

plementado tareas electorales, como la delimitación de distritos, el registro de candidaturas, la inspección de colocación de propaganda, la logística electoral y la administración corporativa para las elecciones en la Ciudad de México.

Una mención especial es el Proceso Electoral Local Ordinario 2011-2012, en el que por primera vez se utilizó el voto por internet, a fin de garantizar el derecho de votar a las y los chilangos residentes en el extranjero, el entonces Instituto Electoral del Distrito Federal desarrolló, junto con una empresa extranjera, la tecnología que permitió el voto

por internet para la elección de Jefe de Gobierno, convirtiendo a México en el primer país en América Latina en utilizar este método para una elección a nivel local.

En dicha elección, la Lista Nominal de ciudadanos residentes en el extranjero fue de 10782, con una participación de 7911 en la elección local, de los cuales 5272 correspondieron a la modalidad de voto postal y 2639 al voto por internet, lo que representó una participación de 73.37 por ciento. Tal y como se observa en el cuadro 1.

Durante el Proceso Electoral 2017-2018 el desarrollo de estos instrumentos

se siguió con una metodología en apego a lineamientos que definen el procedimiento de desarrollo hasta su ejecución. Donde cada uno de estos sistemas electorales han sido estandarizados y regulados, realizando evaluaciones de los distintos riesgos que se puedan presentar para generar procedimientos de seguridad en los que se establecen acciones como: auditorías informáticas, pruebas a los sistemas y aplicativos informáticos y, procedimientos de contingencia. Hasta que se asegura que se cuenta con tecnología de punta y con los protocolos necesarios que permitan activar acciones para mitigar o transferir riesgos e incidentes tecnológicos y estar en condiciones de contar con procesos que se ajustan al marco jurídico vigente.<sup>4</sup>

Es así que el Instituto Electoral cuenta con sistemas para cada una de las fases de los procesos electorales: preparación de la elección, jornada electoral, cómputos, resultados de la elección y declaratoria de validez. Es importante enfatizar que estos sistemas han sido diseñados y elaborados por un área especializada que forma parte de la estructura del Instituto, permitiendo con ello que el diseño se haga a la medida sobre las necesidades y requerimientos específicos, que den respuesta a la sistematización que se quiere realizar, ello ayuda a que los costos sean menores, ya que todo se realiza al interior del mismo instituto.

En ese tenor, no se tuvo ningún incidente durante el desarrollo de los sistemas que se utilizaron en las diferentes etapas. (Cuadro 2)

En el caso particular del Programa de Resultado Electorales Preliminares, el Sistema de Información para los Cómputos Distritales y de Demarcación, así como el Programa de Conteos Rápidos, se debe resaltar que, al momento de emitir sus respectivos resultados, se obtuvieron diferencias mínimas en cuanto a los porcentajes totales, más no así en cuanto al candidato ganador.

Por último, como se mencionó anteriormente, el uso de estas tecnologías no sólo se encuentra relacionado con los procesos electorales, sino que se utilizan de igual forma para las Consultas Ciudadanas de Presupuesto Participativo, desde el año 2014.

Como parte de las actividades que se han realizado para su implementación en los ejercicios de participación ciudadana en 2019, se encuentra la conformación del Comité Técnico que emitió la opinión sobre el estado actual del Sistema Electrónico por internet, integrado por cinco especialistas en las materias de informática, organización de procesos electorales y estrategia política, quienes manifestaron que resultaba técnica y operativamente viable el uso del Sistema en su modalidad remota, así como en su modalidad presencial.

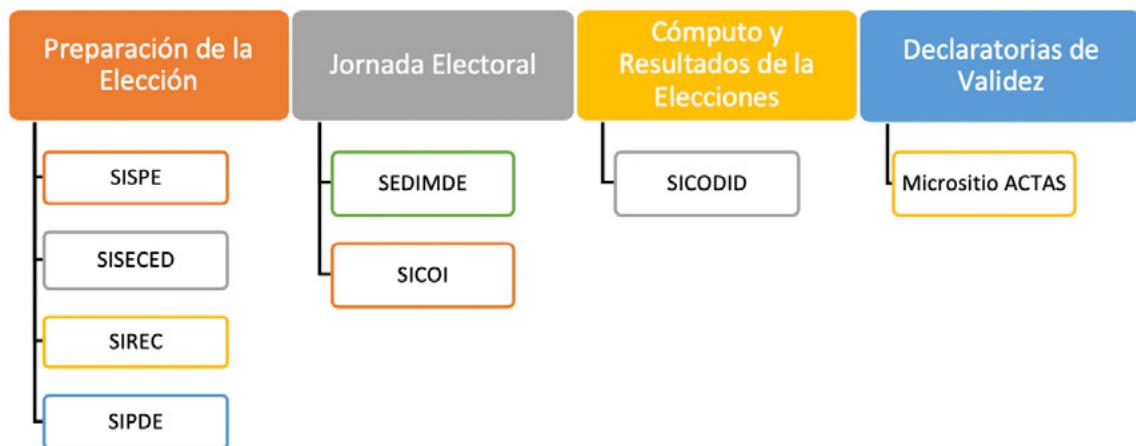
# REFLEXIONES FINALES

En un nuevo paradigma donde la sociedad exige resultados que generen certidumbre, utilizando de manera eficiente los recursos y reduciendo costos en los procesos, debemos apelar a la tecnología de forma progresiva, tomando en cuenta las experiencias de las instituciones electorales que están avanzando en su implementación en cada uno de los ámbitos electorales, hasta culminar en el voto por internet. El cual representa un ahorro en costos, ya que son muy pocos los gastos generales por concepto de logística,

no involucra costos de envío y no implica demoras en hacer llegar el material. Así mismo, representa una reducción significativa en el tiempo de escrutinio y cómputo que realizan los funcionarios de casilla.

Es importante señalar que los resultados de la implementación de sistemas en todas las fases del ciclo electoral, obtenidos por el Instituto Electoral de la Ciudad de México, en el Proceso Electoral 2017-2018, es un caso de éxito, que refleja las ventajas de utilizarlos, ya que incrementaron la eficiencia de recursos administrativos, redujeron los tiempos de conocimiento de resultados y

**Cuadro 2**



## Totalidad del Proceso Electoral

Recorridos

SNI

Quejas

Fuente. Presentación elaborada por la Unidad Técnica de Servicios Informáticos del IECM.

transparentaron los procesos. Y no sólo eso, los actores políticos y la ciudadanía fueron testigos del funcionamiento de cada uno de ellos, lo que permitió que la inclusión de las nuevas tecnologías fuera un triunfo para las ciudadanas y ciudadanos de esta ciudad.

Es claro que migrar del voto presencial consolidado a un sistema electrónico por internet no es tarea sencilla. Se requiere principalmente que las autoridades electorales, tanto nacionales como subnacionales, estén obligadas a redoblar esfuerzos con la finalidad de generar la confianza en la ciudadanía en el uso de tecnología, a través de foros, conferencias, cursos de capacitación y quizá, lo más importante, a través de transparentar el desarrollo y funcionamiento de todos y cada uno de los sistemas que se ocupen. Incluso es importante involucrar a la ciudadanía, de modo que conozcan los sistemas mediante el método de prueba y error, con la finalidad de que al momento de llevar a cabo procesos electorales o ejercicios de participación ciudadana, los habitantes emitan su voto, y lo hagan con plena convicción de que el sistema es seguro y de que el resultado que se obtenga será el que la mayoría exprese en las urnas.

***“Una gran democracia debe progresar o pronto dejará de ser o grande, o democracia”.***

***THEODORE ROOSEVELT***

## REFERENCIAS

- Organización de los Estados Americanos. (2014). Tecnologías aplicadas al ciclo electoral. Canadá. [https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/tecnologias\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/tecnologias_s.pdf)
- Inés Tula María. (2012). “Democracia, elecciones y nuevas tecnologías. El voto electrónico”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Universidad de Guanajuato. <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/viewFile/18/18>
- Ballinas Valdés, Christopher. (2011). *Participación política y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Dunleavy, Patrick y Helen Margetts. “The Advent of Digital Government: Public Bureaucracies the State in the Internet Age”, Washington, D.C., Ponencia presentada en la Conferencia Anual de la American Political Science Association, 4 de septiembre de 2000.
- Fountain, Jane. (2001). *Building the Virtual State. Information Technology and Institucional Change*. Washington, D.C., The Brooking Institution Press.
- Hague, B. y B. D. Loader. (1999). *Digital Democracy, Discourse and Decision Making in the Information Age*. Londres, Routledge.

Latinobarómetro.

*Latin American Public Opinion Project.*

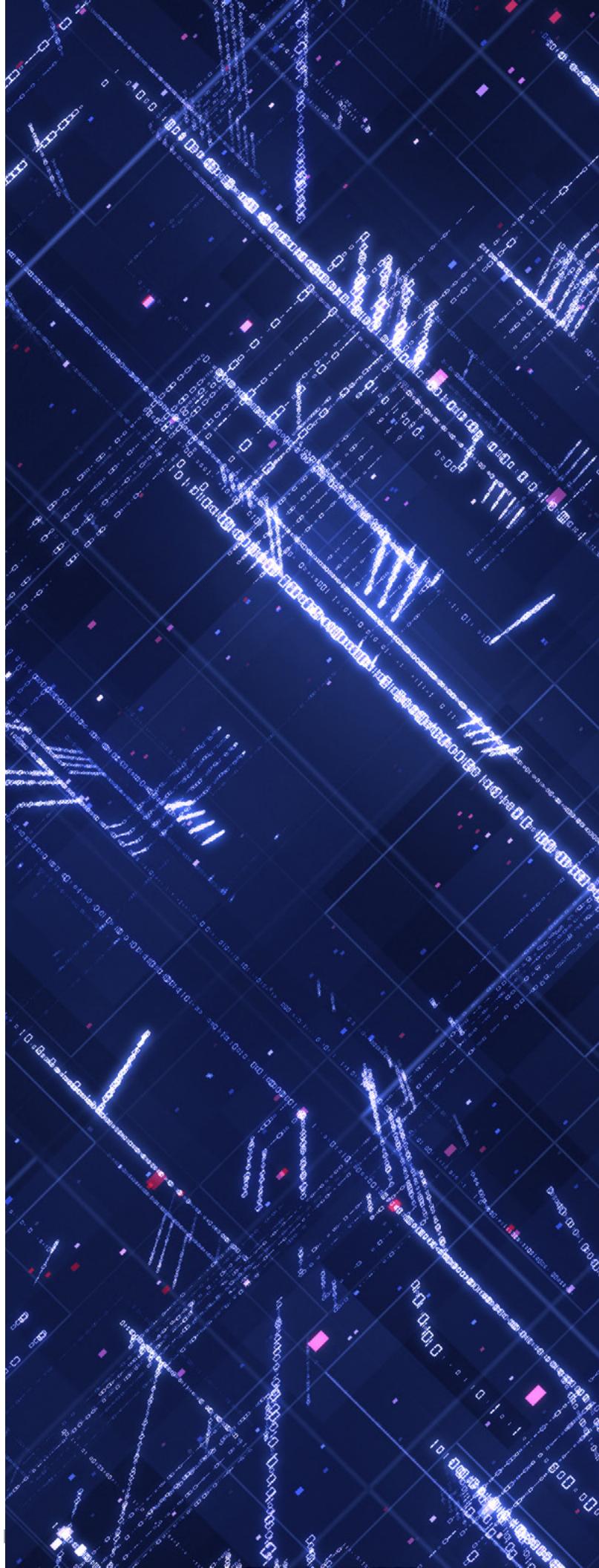
## NOTAS

1. Colombia creó el Sistema Automatizado de Identificación Dactilar. La desmaterialización de la identidad ya es posible a partir de los lectores de huella, dando un paso a la era de la biometría electoral, que es un sistema de identificación aplicado a los procesos electorales; Perú, a finales del año 2013, diseñó el sistema de escrutinio automatizado (SEA), que automatiza la fase del escrutinio en la jornada electoral sin modificar el voto convencional o manual en las urnas y que se puso en práctica por primera vez y de forma exitosa en las nuevas elecciones municipales de marzo del año 2014; Chile: el funcionamiento del sistema tiene distintas etapas. Primero, se realiza la recepción de las actas de escrutinios de las mesas. Luego, equipos de digitadores ingresan los datos a computadoras programadas exclusivamente para la transmisión de datos. Toda esa información es analizada por el Data Center, que se encargó de actualizar el conteo de votos. Finalmente, esta información se publica en el sitio web del SERVEL; Costa Rica implementó un sistema para la identificación de votantes y una urna electrónica. El primero centrado en buscar en el padrón a los votantes inscritos para ofrecer a los miembros de la mesa electoral información suficiente que les permita determinar si el ciudadano que se presenta a votar es quien efectivamente dice ser. La segunda, consiste en otro sistema empotrado donde, una vez que el votante ha sido identificado, recibe la decisión del elector de forma digital y la almacena de forma secreta.

2. Castells, Manuel. (2012). *Comunicación y poder*, México, Argentina: Siglo XXI.

3. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila. Proceso Electoral Coahuila 2008, *sine data*, p. 78.

4. El IECM cuenta con un Protocolo de Recuperación de Desastres, el cual es un documento interno de una de las Unidades Técnicas, con el que se toman medidas en caso de presentarse algún incidente.





# LOS VALORES QUE DEBEN ORIENTAR LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL ELECTORAL

**JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA\***

---

\*Magistrado de la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF.

## **Cuando se reflexiona sobre la arquitectura constitucional ideal en un Estado de Derecho moderno, surge una reflexión necesaria respecto de qué elementos debe contener la norma básica.**

Lo anterior tiene su razón de ser, en que los valores que informan a la Constitución son los que, de algún modo, se trasladarán hacia las leyes generales y a las disposiciones ordinarias, con el propósito de generar un orden jurídico coherente, eficaz y funcional.

La tradicional división en *parte orgánica* y *parte dogmática* de la Constitución en la actualidad, no es lo suficientemente descriptiva de todos los valores y principios que deben ser consagrados en el documento fundamental.

En las democracias contemporáneas se ha vuelto indispensable que las Constituciones regulen diversos derechos básicos: programáticos, sociales, laborales, culturales y aquéllos que tutelan a personas o grupos en situación de vulnerabilidad, entre otros.

Una aspiración esencial de la norma suprema es permear al orden jurídico de va-

lores, principios y, en algunos casos, también de reglas de operatividad que por supuesto favorezcan el desarrollo y materialidad de los fines constitucionales.

Jürgen Habermas establece que la norma básica fundamental tiene una pretensión de consensualización de tres objetivos básicos: el moral, el ético-político y el pragmático; cada uno de ellos con un propósito específico de justicia.<sup>1</sup>

De ahí que podamos afirmar que cualquier transformación que se pretenda realizar al modelo electoral tiene que identificar que algunos aspectos deben desarrollarse mediante la modificación de reglas previstas en las leyes ordinarias y sólo las que tengan un carácter fundamental deban incluirse en la Carta Magna.

La experiencia de las reformas que en materia electoral se han dado en nuestro

país, es ejemplo claro de que, en muchos casos, se ha buscado elevar al máximo rango normativo algunas reglas o cláusulas que se han estimado de gran relevancia para el orden jurídico electoral. En algunos supuestos, esto ha resultado favorable, pero en otros se ha incurrido en una excesiva normativización en el documento constitucional.

Se han regulado así, reglas de financiamiento a partidos políticos, mecanismos de fiscalización, distribución de tiempos en radio y televisión, reglas para la participación política a través de candidaturas independientes, paridad de género, propaganda personalizada de servidores públicos, entre otros.

Pero tal vez uno de los rubros que más puedan destacarse es la regulación que se ha realizado sobre las reglas de las nulidades en materia electoral, dado que ese aspecto, durante muchos años, se concibió por medio de un esquema normativo específico trazado en el orden legal; no obstante, hoy en día se ha considerado necesario incluirlas en sede constitucional.

Así, en la Constitución se han incluido desde reglas de interpretación hasta el reconocimiento de causas de nulidad de una elección, así como de los parámetros que deben considerarse para que éstas se actualicen.

En cuanto a ese punto, quisiera destacar dos enmiendas constitucionales específicas.

Mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, el 13

de noviembre de 2007, vigente a partir del día siguiente, se reformaron, adicionaron y derogaron, diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que implicaron cambios relevantes en la materia político-electoral.

Entre los artículos constitucionales reformados y adicionados mediante el citado Decreto, se encuentra el 99, párrafo cuarto, a cuya fracción II se le adicionó un párrafo segundo, en el que se dispuso que **las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.**

Con esta reforma, el Poder Revisor Permanente de la Constitución estableció, de manera contundente, que las nulidades en materia electoral únicamente se podrían declarar cuando se actualizara alguna de las causales que de manera concreta estuviesen previstas en la Ley aplicable.

Es indudable que dicha enmienda constitucional buscó, entre otros aspectos, superar el criterio relativo a la denominada “causa abstracta” de nulidad de elección, que permitía ponderar la vulneración a los principios fundamentales de sufragio universal, libre, secreto y directo; la afectación a la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo, o bien, la violación a alguno de los principios rectores

de la materia, en aquellas situaciones en que se pusiera en duda la credibilidad o la legitimidad de una elección y determinar que ello, en su caso, podría significar la nulidad de una elección.<sup>2</sup>

Así, la causa de nulidad abstracta, ensanchaba el marco de posibilidades para que un juez pudiera decretar una nulidad.

La convicción de la reforma constitucional fue clara porque se pretendió acotar ese margen de interpretación y reducirlo a aquellos casos en que se configurara alguna de las causales de nulidad expresadas literalmente por el legislador.

No obstante, el desarrollo de la interpretación judicial permitió que con posterioridad se realizaran ejercicios en los que se tomó en consideración la acreditación de una violación grave a principios constitucionales como hipótesis de nulidad de las elecciones, como aconteció, por ejemplo, en el caso Yurécuaro, en el Estado de Michoacán, cuya elección de integrantes del Ayuntamiento del citado Municipio fue declarada nula por la Sala Superior del TEPJF,<sup>3</sup> al tener acreditada la vulneración al principio histórico de separación Estado-Iglesia, previsto en el numeral 130 de la Ley Fundamental.

Con independencia de ello, mediante Decreto expedido por el depositario del Poder Ejecutivo el 31 de enero de 2014, publicado en el *DOF* el inmediato 10 de febrero,

se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la Constitución federal, en materia político-electoral, entre otros, el numeral 41, lo cual implicó otra reforma relevante en materia de nulidades.

Ese precepto constitucional fue objeto de diversas reformas de especial relevancia y trascendencia para el sistema político-electoral vigente en el Estado mexicano; pero se destaca, para el caso que nos ocupa, la adición de un tercer, cuarto y quinto párrafos a la Base VI, en la que, no obstante, lo ya previsto en el citado numeral 99, de la Constitución federal, se dispuso que en la ley secundaria se debía establecer el sistema de nulidades de las elecciones por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos que a continuación se precisan:

- Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- se adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; o bien
- se reciban o se haga uso de recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas electorales.

Se precisó que esas violaciones deben acreditarse de manera objetiva y material y que se presumirá que son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre

el primero y el segundo lugar, sea menor a cinco puntos porcentuales.

¿Qué razones pudieron haber justificado la inclusión de causas de nulidad expresas en el orden constitucional? ¿Qué pudo haber motivado la necesidad de elevar a rango constitucional algunas de esas hipótesis?

Más allá de cualquier análisis, es apreciable que el Poder Revisor Permanente buscó consignar, en la Ley suprema, una norma clara e irrefutable para fortalecer el deber fundamental de los actores políticos de respetar los límites del gasto de financiamiento asignado en los procesos electorales, pero ahora con una consecuencia jurídica prevista expresamente en la norma fundamental.

Durante muchos años, una de las más serias críticas que se hacía al modelo normativo electoral, era justamente que no establecía consecuencias jurídicas eficientes para quien rebasaba el tope de gastos de campaña, debido a que los procedimientos que se llevaban a cabo para sancionarlas sólo podían imponerse con posterioridad; es decir, sólo podían implicar un efecto sancionatorio económico para el sujeto infractor, pero no tenían un efecto directo que trascendiera en la validación de la elección correspondiente.

No puede dudarse que con la causal de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña, se pretendió reforzar la garantía de certeza respecto del origen y destino de

los recursos que son utilizados por los partidos políticos y candidatos, que participan en un determinado proceso electoral, y que quienes contiendan lo hagan en condiciones de equidad, como uno de los principales valores que rigen esta materia, pero sobre todo, se buscó generar una nueva práctica de respeto y responsabilidad sobre el dinero que se gasta en las elecciones.

Diversos acontecimientos que conforman la historia electoral en nuestro país nos han llevado a tutelar esos valores de equidad y certeza en los resultados comiciales bajo una de las medidas más rigurosas que pueden establecerse en la materia: la nulidad. Y con independencia de si esa fórmula





para resguardar valores es la adecuada, lo cierto es que cualquier ejercicio de modificación constitucional y legal que hoy se realice, debe partir del reconocimiento de las exigencias básicas en una sociedad democrática, en la que se debe preservar un uso racional de los recursos públicos.

En la actualidad, nuestro modelo constitucional y legal en materia político-electoral se encuentra en un proceso válido y necesario de debate y análisis respecto de cuál es el camino que debe seguirse; por este motivo, son objeto de análisis diversas propuestas de lo que será la próxima reforma en la materia, muchas de éstas, centradas esencialmente en aspectos estructurales.

Tengo el convencimiento de que ese ejercicio de transformación constitucional y legal debe partir de una introspección sobre los puntos sensibles que hoy presenta nuestro sistema vigente, pero también del reconocimiento de los principios y reglas que deben conservarse y desarrollarse, porque, en realidad, han garantizado la funcionalidad de nuestra experiencia electoral reciente.

Es razonable, por supuesto, que ocupe un lugar central el tema relativo al costo de la democracia en nuestro país, de cara a las exigencias y limitaciones que deben primar en nuestra sociedad contemporánea.

De igual forma, resulta incuestionable que muchas de las reformas que se realizarán, tendrán un impacto fundamental en el desarrollo de los procesos electorales futuros, pero no sólo eso, muchas de las reformas tendrán una incidencia natural en la forma en que concibamos nuestra democracia.

La cultura y percepción de una democracia responsable, se forja, entre muchos otros factores, en el modelo normativo que la ampare y la proteja, porque a través de él, se asegura una vía para hacer valer derechos y principios fundamentales.

Es por este motivo que, en el contexto del análisis y valoración de posibles reformas al sistema político-electoral vigente, debemos poner especial atención en las exigencias que tiene nuestro sistema de cara al cuidado de los recursos públicos que se

gastan en las elecciones, así como en el mecanismo de fiscalización de los recursos de partidos políticos, candidatos independientes y, en general, de todos los actores que participan en los comicios y en las respectivas sanciones, en caso de incurrir en alguna irregularidad.

Los valores inherentes a la equidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, deben seguir orientando el funcionamiento de nuestras instituciones democráticas.

En tal sentido, deben desarrollarse reglas con el objetivo de incentivar a los actores políticos hacia un absoluto respeto al uso eficiente y responsable de los recursos públicos que les son otorgados, tanto en el desarrollo de campañas electorales como en el caso

de acceder a los cargos de elección popular, mediante un sistema de rendición de cuentas eficiente, buscando principalmente un manejo transparente de recursos, con el fin de alcanzar la mayor confiabilidad en nuestro modelo democrático.

## NOTAS

1. Mejía Quintana, Oscar, *La Norma Básica Fundamental. Derecho y democracia en Habermas*, Bogotá, Colombia, Universidad Autónoma de Occidente e Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, España, 2011, p. 59.

2. Tal criterio había dado sustento a la Tesis de Jurisprudencia con clave 23/2004, de rubro NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares).

3. Al resolver, en sesión pública de veintitrés de diciembre del dos mil siete, el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave de expediente SUP-JRC-604/2007.

20  
Aniversario

**TECDMX**

*"20 años garantizando justicia en tu elección"*



# EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA IGUALDAD DE GÉNERO EN MATERIA ELECTORAL

CAROLINA DEL ÁNGEL CRUZ\*

---

\*Consejera Electoral del IECM.

## **Introducción**

**La necesidad de que exista participación política de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres, es un tema que se ha encontrado en la palestra con un mayor auge en las últimas décadas. Y no se trata de un asunto menor: es una condición *sine qua non* para la existencia plena de la democracia.**

Sí, podemos encontrarnos con voces que dicen que esa igualdad es ya un hecho, pero también somos muchas las personas que manifestamos esa aseveración como una falacia; misma que, desde esta perspectiva, encuentra fortaleza en el maquillaje social que logran las normas igualitarias; pero que en la práctica son vulneradas y, en el mejor de los casos, inaplicables, dadas las condiciones patriarcales imperantes en la sociedad, y que vuelven a esas normas verdaderas victorias pírricas en la búsqueda de la equidad.

Recordemos que la igualdad normativa para mujeres y hombres en la participación político-electoral en México inició su devenir en el año 1993, cuando se reformó el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponiendo que los partidos políticos debían **promover** una mayor participación de las mujeres en la

vida política del país. Con posterioridad, en 1996 se dispuso que en los estatutos partidistas se **procurara** que las candidaturas a diputaciones y senadurías tanto de mayoría relativa como de representación proporcional no excedieran de 60% para el mismo género. “promover...”, “procurar...”, es subjetivo, arbitrario, sin consecuencias... ¡Y sin aplicación!

Posteriormente, en el año 2002, fueron publicadas reformas que mandan a los partidos políticos a **promover** la igualdad de oportunidad y la equidad entre hombres y mujeres, y en la vida política, mediante su postulación en cargos de elección popular de mayoría relativa y representación proporcional; un sistema de cuotas en el que se exigía que los partidos respetaran la proporción de 30-70% en la postulación de candidaturas por género, porcentaje modificado en 2008 por 40-60%. Sin embargo, las mujeres eran

postuladas por los partidos políticos en los distritos en los que resultaban menos competitivos: norma de Derecho positivo, sí, pero al final de cuentas, afuncional.

Esa situación generó una nueva obligación a los partidos políticos de no postular a las mujeres en los espacios territoriales con menor rentabilidad electoral para ellos; pero esta determinación también fue burlada, pues a partir de la postulación de las candidaturas en fórmulas, registraban propietarias mujeres y suplentes hombres, y una vez ganada la elección, las propietarias renunciaban para dar paso a sus suplentes. Esto generó que, a partir de una determinación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y de acuerdos emitidos por las autoridades electorales de carácter administrativo, empezó la obligatoriedad de que las candidaturas que se presentan en fórmulas (de una persona propietaria y una suplente) se hicieran del mismo sexo. Y aquí es donde nos encontramos hoy.

## MARCO NORMATIVO DE LA PARIDAD DE GÉNERO EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL A PARTIR DE 2014

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) impone, en cuanto a la participación



política de las mujeres y la paridad de género, dos cuestiones fundamentales a saber:

*“El reconocimiento del deber de las naciones de garantizar la plenitud de sus derechos, y con ello, el acceso a espacios de toma de decisión; a la representación efectiva de las mujeres en los órganos de poder y autoridad.*

*“La modificación del marco legal y la realización de acciones, incluyendo desde luego las estatales, que posibiliten, en forma sustantiva, en los hechos, la eliminación de barreras estructurales y culturales generadoras de las asimetrías existentes”.*

En dicha Convención se contempla la exigencia de garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones que los hombres,



el derecho al sufragio en su calidad de electoras y de candidatas a cargos de elección popular; y el derecho a ocupar cargos de orden público en todos los planos gubernamentales.

Por otra parte, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, obliga al Estado mexicano a tomar medidas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con la finalidad de eliminar los prejuicios y prácticas basadas en el estereotipo de hombres y mujeres; y le obliga a tomar medidas contra la discriminación de las mujeres en la vida política del país, garantizando que sean elegibles para todos los cargos cuyos miembros sean objetos de elecciones públicas.

En ese orden de ideas, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y

Erradicar la Violencia contra la Mujer establece la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos de las mujeres, así como, el derecho de acceso a los cargos públicos y a participar en la toma de decisiones, en tanto que la exclusión política, la discriminación de la mujer en el acceso a los cargos públicos y la permanencia de un techo de cristal que impide a las mujeres el acceso a los más altos cargos de dirección, constituyen una forma de violencia hacia las mujeres.

En concordancia, el artículo 4, párrafo 1, de la Constitución General de la República, al prever que el varón y la mujer son iguales ante la ley, reconoce como una de las manifestaciones concretas de una democracia la igualdad formal y material entre hombres y mujeres, cuya finalidad aspira a erradicar la desigualdad histórica que éstas últimas han padecido; y ello se ha pretendido mediante la creación de leyes, acciones afirmativas e incluso decisiones judiciales con perspectivas de igualdad de género que fomenten y hagan efectivo el ejercicio de los derechos humanos que tienen a su favor.

Con la reforma política-electoral de 2014, en el actual artículo 41 de la Carta Magna, se establece la paridad de género como un principio constitucional en materia electoral, el cual obliga a los partidos políticos a la postulación de candidatos a cargos de legis-

ladores federales y locales en una proporción de 50-50% para hombres y mujeres.

En este sentido, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se estableció la obligación a cargo de los partidos políticos de registrar fórmulas de candidatos integradas por personas del mismo género; el artículo 7, apartado 1, de la citada Ley establece un derecho a favor de la ciudadanía y una obligación de los partidos políticos de atender a la igualdad de oportunidades y paridad en el acceso a cargos de elección popular.

## LA FUNCIÓN ELECTORAL JURISDICCIONAL Y SU ENORME APORTE A LA PARIDAD EFECTIVA ENTRE GÉNEROS

Definitivamente las autoridades electorales han sido piedra angular en el camino a la igualdad sustantiva de las mujeres: las administrativas a partir de acuerdos y lineamientos, y las jurisdiccionales a golpes de sentencias y jurisprudencia. En este apartado analizaremos algunas de las decisiones de las autoridades jurisdiccionales que han sido pieza fundamental en el creciente número de mujeres integrando los poderes legislativos.

La sentencia recaída al SUP-JDC-12624/2011 determinó que las fórmulas del género femenino debían integrarse con candidatas

propietaria y suplente mujeres, garantizando con ello el cumplimiento cabal en el registro de las cuotas, porque se trataba de una obligación y no de una procuración de cumplir con ellas, de modo que en caso de ausencia de una propietaria, ésta fuera sustituida por otra persona del género femenino, lo que garantizaba que los órganos de representación popular se integraran por ambos géneros.

Por su parte, en la resolución de los juzgados SUP-JDC-12624/2011, SUP-JDC-475/2012 y SUP-JDC-510/2012, la Sala Superior resolvió que las fórmulas de candidaturas a diputaciones y senadurías debían integrarse con personas del mismo género, basándose en el hecho de que, en diversas ocasiones, al evadir el cumplimiento de las cuotas de género *los partidos políticos postulaban fórmulas de candidatos integrados por una mujer como propietaria y un hombre como suplente*, y, una vez protestado el cargo, se presentaba



la renuncia de la candidata, para que fueran hombres quienes integraran los órganos de representación popular.

Las sentencias a las que se hace referencia en los párrafos anteriores son los antecedentes de la jurisprudencia 16/2012 CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS DE DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO, en la cual, el máximo órgano jurisdiccional señaló que, de estimarse de otra manera, no tendría sentido el establecimiento de cuotas de género en la determinación de candidaturas a cargos de elección popular, por lo que, si la fórmula está conformada por candidatos del mismo género, se impedía vulnerar la paridad exigida por la norma.

Por otro lado, en la sentencia recaída al SUP-REC-112/2013 se expuso el criterio relativo a que la cuota de género debe trascender

a la asignación de representación proporcional, porque de otra manera, no tendría sentido su establecimiento en la designación de candidaturas a cargos de elección popular, ya que el número determinado de candidaturas reservadas para las mujeres es únicamente el primer paso para lograr su ingreso al órgano legislativo.

Mismo caso en la sentencia recaída al SUP-REC-1334/2017 en el cual se estimó que, al momento de la asignación de diputaciones de los partidos políticos, se privilegiaran las listas encabezadas por mujeres, con la finalidad de *favorecer la integración mayoritaria del órgano por diputadas mujeres*, lo cual se consideró congruente con los principios de un Estado democrático que busca una participación de la mujer en condiciones sustantivamente paritarias.

Por otro lado, merece especial mención en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas, en las que la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que: “...en casos en que el legislador incluya a grupos históricamente discriminados en el ámbito de la norma, ya sea ampliando o igualando sus derechos (y no se trata de un caso de restricción de éstos), se está ante una distinción relevante”.

Así, la Suprema Corte definió que esas acciones cumplen con una finalidad constitucionalmente válida y exigida, que no implican una restricción desmedida de otros derechos,



esto en atención a las acciones afirmativas consistentes en preferir a las mujeres en casos de integración impar, si bien implican un trato diferente a los candidatos del género masculino, no constituyen un trato arbitrario ya que se encuentra justificado constitucionalmente, pues tiene una finalidad acorde con los principios de un Estado democrático de Derecho y es adecuado para alcanzar el fin.

Para concluir este apartado con un ejemplo en la Ciudad de México, durante el proceso electoral ordinario 2017-2018, en el que se solicitó al Instituto Electoral de la Ciudad de México el registro de una fórmula para la candidatura sin partido a una diputación local integrada por un propietario hombre y una suplente mujer, por lo que, en términos del artículo 323 del Código Comicial local, el Instituto Electoral negó el registro correspondiente, determinación que fue impugnada ante la autoridad jurisdiccional local, quien en sentencia recaída al expediente TECDMX-JLDC-601/2017, determinó que el asunto debía considerarse como un caso de excepción a lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 323 del Código Electoral en razón de que las fórmulas integradas por un candidato hombre propietario y por una candidata mujer suplente, no vulneran la finalidad y bienes jurídicos tutelados por la norma; además de que la norma debe entenderse de manera tal que procure la protección más amplia de las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad por un contexto de discriminación histórica; por

lo que no resulta proporcional imponer una obligación, propia de los partidos políticos, al ejercicio de un derecho político-electoral de las y los ciudadanos.

De lo anterior, sólo vale la pena mencionar que, desde esta perspectiva, en lo personal no comparto el criterio del Tribunal Local por lo que hace a que la excepción se realiza en virtud de que los solicitantes del registro de la candidatura no contaban con el aval de un partido político.

En ese sentido, es viable sostener que la excepción a la norma controvertida es aplicable siempre en los casos en los que la suplencia sea para una mujer (ya sean independientes o en postulaciones por partidos políticos), pues en ese caso igual aplican los argumentos esgrimidos por la autoridad jurisdiccional local, en el sentido de una protección más amplia de las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad por un contexto de discriminación histórica (en este caso, las mujeres).

## RESULTADOS A LA VISTA

Al momento de escribir estas líneas, la sociedad mexicana se encuentra festejando la declaratoria de la reforma constitucional que garantiza la “paridad en todo”, lo que deberá suceder a partir de las reformas que se realicen a las normas secundarias de carácter nacional, pero también a las correspondientes en los congresos locales.

A manera de colofón, vale la pena mencionar que si bien es cierta la aprobación constitucional de la “paridad en todo”, es resultado de un trabajo derivado de la voluntad de todas las fuerzas políticas de nuestro país, también lo es que debimos esperar a tener un Congreso de la Unión paritario para hacer realidad este gran paso para la democracia.

Y, ¿de dónde surge ese Congreso de la Unión paritario?, ¿de la voluntad ciudadana?, ¿de que ya logramos la paridad sustantiva? ¡Definitivamente no! Surge de las diversas reformas que han abierto paso a que las mu-

jeress ocupen las curules del Poder Legislativo (por ejemplo, en la Ciudad de México lograron la paridad absoluta en el Congreso Local: 33 diputadas y 33 diputados).

Los avances han sido significativos, pero definitivamente falta camino por andar, y el compromiso debe recaer en autoridades, partidos políticos y ciudadanía en general, a fin de normalizar la participación de los grupos más vulnerables, en este caso el de las mujeres, en el íntegro desarrollo de la toma de decisiones políticas y democráticas de cada entidad.



# ESTRATEGIAS Y HERRAMIENTAS PARA PROMOVER EL VOTO INFORMADO \*

**EDMUNDO JACOBO MOLINA \*\***

\* Conferencia dictada durante el Foro de la Democracia Latinoamericana  
“Desafíos de la política y la Democracia en la Era Digital”, 4 de abril de 2019.  
\*\* Secretario Ejecutivo del INE.



**La elección mexicana del año pasado nos dio una larga lista de experiencias por compartir en cuanto a esfuerzos por garantizar el voto libre e informado. En estos comicios pusimos en juego varias herramientas y estrategias para blindar la elección y combatir la desinformación con información. Aunque sea lugar común, una y otra vez hay que decirlo: no hay mayor riesgo para la democracia que una sociedad crédula.**

Planear la organización de una elección siempre es un reto complejo, independientemente de la experiencia que uno tenga. Si bien hay patrones, cada elección tiene sus particularidades y quien planea comete un error si piensa que el patrón inevitablemente se impondrá sobre la singularidad.

Esto obedece a que las elecciones tocan las fibras más profundas de la naturaleza humana: la ambición, la competencia, el afán de dominio, el poder y, en ocasiones, la pretensión de contribuir al bien común, aunque este se entienda de maneras distintas... La cuestión se vuelve más compleja si agregamos el ingrediente del contexto, ese que siempre trae novedades de elección en elección.

Organizar un proceso electoral es poner en operación y materializar las reglas de la competencia política en un contexto

específico, lo que implica la sorpresa que la realidad siempre trae consigo. Es difícil que las normas puedan apresar la realidad y menos cuando hablamos de política.

Como antecedente podríamos remontarnos a enero de 2017, cuando desahogábamos elecciones en cuatro estados del país, cuya jornada estaba prevista para el 4 de junio, y teníamos la mirada puesta en las elecciones federales de 2018.

Recordemos que el Instituto Nacional Electoral nació en 2014, como producto de una reforma electoral que profundizó en la nacionalización de los procesos electorales, pero que, al no haberse materializado la pretensión inicial del legislador, había dejado muchas lagunas normativas y con ellas incertidumbre, uno de los principales venenos de las democracias contemporáneas.

Al año siguiente, en 2015, realizamos las elecciones federales intermedias en el contexto social más adverso que la autoridad electoral hubiera enfrentado en las últimas cuatro décadas. Ese año estuvimos a punto de suspender elecciones federales en algunos distritos, algo que no había sucedido en 100 años.

¿Y qué decir de 2016, cuando desarrollamos la elección extraordinaria de Colima y elecciones ordinarias en 14 entidades. De los 12 estados que renovaron su gubernatura ese año, en ocho hubo alternancia.

Estos antecedentes, más las tendencias y las encuestas preelectorales, apuntaban a que en la elección presidencial de 2018 tendríamos una competencia muy cerrada, dividida en tercios.

También los estudios de opinión sobre el humor público indicaban que éste estaba marcado por el escepticismo, el desencanto y una atmósfera saturada por aires antisistémicos, lo que lógicamente estaba correlacionado con la caída de la confianza y credibilidad en las instituciones, por no hablar de la falta de confianza y credibilidad en la política y los políticos.

En enero de 2017 pensábamos en julio de 2018 pero, ¿y por qué no?, ¡hubo noveda-



des! Las sospechas de que algo se movía en el ánimo social se materializaban; la evidencia aparecía en Estados Unidos, Francia, Colombia, Reino Unido, poco después en Cataluña, por señalar los sitios más significativos. Además de resultados electorales inusitados, se detectaron estrategias para influir artificialmente en el humor público para manipularlo.

Lo que había sido una herramienta novedosa, que abría los espacios de la deliberación pública antes cerrados por la exclusión que suponen los altos costos de acceso a los medios tradicionales, ahora venía en contra. En las esperanzadoras redes sociales ahora se escuchaban voces que no buscaban contribuir a la discusión para enriquecerla,



en el peor escenario. México representaba la elección más importante del mundo en el primer semestre de 2018, tanto por su volumen como por su geopolítica. No podíamos dejar de suponer que los recursos usados en otras elecciones podrían utilizarse aquí: un ingrediente adicional para una “tormenta perfecta”, una gota más al desbordante vaso de una paciencia social cada día más agotada.

El primer reto fue entender. Al riesgo de los ciberataques se sumaba este fenómeno nuevo, que si bien

sino robots que aparentaban muchas voces para simular mayorías, simplificando hasta el ridículo la complejidad social, atomizando y explotando los comunes denominadores entre amplios sectores. Y lo más relevante: imponiendo la desinformación y la mentira, para tratar de influir en la voluntad de los futuros electores.

El uso de la mentira no es novedad en política, la ha acompañado siempre, lo novedoso era el uso de un recurso tecnológico muy poderoso, que desde el “anonimato” construía y destruía prestigios, juicios, creencias y “verdades”.

Seguimos en enero de 2017, planeando la elección del 18 y por disciplina pensando

transita también por las actuales autopistas tecnológicas, tiene una naturaleza y forma de operación distinta: su objetivo es construir, a partir de una estrategia política, corrientes de opinión crecientes que se detonan artificialmente, se aceleran con la ayuda del público y buscan traducirse en votos.

Ante el riesgo de la desinformación, lo que nos propusimos fue tener la elección más explicada de nuestra historia; es decir, combatir la desinformación con información. No sólo pensando en proporcionar a la ciudadanía datos sobre las opciones políticas a su alcance —tarea que es responsabilidad fundamental de los contendientes—, sino además frente a la necesidad de blindar la

elección, de cuidar exhaustivamente la organización electoral, para sembrar credibilidad. Esto debía traducirse en confianza en los resultados y finalmente en estabilidad política. Recuerden el escenario de percepciones sociales que les narraba párrafos arriba.

Para lo anterior, nos propusimos no dejar pasar ninguna mentira sobre la organización electoral. Todo dicho incorrecto, duda o cuestionamiento mereció una respuesta, una explicación; multiplicamos las infografías, los boletines, las numeralias y a toda persona interesada le acercamos la información que solicitó. Esto, además, fue acompañado por una renovada estrategia de difusión en medios tradicionales y soportado en una reflexión crítica sobre la cultura democrática.

En paralelo, nos acercamos a los operadores de las principales redes sociodigitales: Google, Twitter y Facebook quienes, por cierto —las felices coincidencias existen—, pasaban por un fuerte cuestionamiento sobre su “permisividad” o falta de cuidado ante fenómenos como la desinformación, el cuidado de datos personales y escándalos como el de Cambridge Analytica.

Después de complejas conversaciones que iban desde lo legal y el derecho a la información, hasta poner en un lenguaje común concepciones políticas y culturales distintas, llegamos a acuerdos estratégicos sobre los siguientes principios: no censurar pero sí advertir a los usuarios sobre informa-

ción cuya procedencia no podía verificarse; inhibir la circulación de “información” que contraviniera la norma electoral; dar acceso a información por motivos de fiscalización y, sobre todo, multiplicar los servicios ciudadanos de las plataformas: desde el conocido “ubica tu casilla”, acceso a las plataformas de los partidos políticos y candidatos, notas en lugares privilegiados para invitar a la participación, hasta sistemas de verificación, entre muchos otros. La cuestión era cómo revertir el uso artificioso de las plataformas y devolverles el sentido ciudadano. No sé si lo logramos del todo, pero con seguridad evitamos que creciera el ruido por esas vías.

Sin duda, un caso exitoso digno de estudiarse a fondo y replicarse es “Verificado2018”. Es el mejor ejemplo de un periodismo no sólo profesional sino responsable y comprometido con la democracia; un ejercicio profesional y ciudadano hecho por periodistas y activistas convencidos, como nosotros, de la fuerza que tiene el “voto informado” ante las tendencias maniqueas que como fantasmas recorren el siglo XXI. A mi parecer, la gran fortaleza de Verificado2018 fue alejarse de cualquier tufo “oficialista”; no se trataba de darle la razón a nadie, sino de buscar que lo que circulara tuviera una fuente, un sustento, un respaldo, un rostro.

Mi descripción no se ha propuesto ser exhaustiva. Éstos son sólo apuntes sobre lo sucedido en las elecciones mexicanas

de 2018 y los riesgos que corrimos ante los embates de la desinformación deliberada —que sin duda existió—, así como el uso de recursos como los *bots* para aparentar mayoría o intentar inhibir opiniones tratando de sepultarlas con insultos. Sin embargo, afortunadamente la visión catastrofista de enero de 2017 fue sólo eso; si bien es cierto que el margen de diferencia entre los contendientes ayudó a despresurizar el ambiente político del país, quiero pensar que en algo contribuimos.

Una apostilla: al día de hoy 42 gobiernos pretenden controlar la desinformación en redes sociales regulándolas, con medidas que van desde el control de las plataformas por el Estado, como el caso de China, hasta sanciones penales en Indonesia, leyes res-

trictivas en Francia, o iniciativas punitivas en Brasil.

En los entornos democráticos, y me refiero exclusivamente al ejercicio del sufragio, seguimos con el reto de encontrar el punto de equilibrio entre libertades y derechos para garantizar el voto libre e informado, que es piedra angular de la voluntad popular en nuestro sistema democrático. Necesitamos elevar el costo social para aquéllos que con una actividad trampa en las redes degradan el sentido actual de la libertad de opinión.

Espero no exhibir mi ingenuidad, pero sigo creyendo que la desinformación se combate con información y no con la criminalización. Renunciar a este principio nos podría acercar a la censura y al dilema de quién censura.



# LAS MUJERES ANTE LAS REFORMAS DE PARIDAD DE GÉNERO. ¿Y AHORA CÓMO AVANZAMOS?

MARTHA LETICIA MERCADO RAMÍREZ\*

---

\* Magistrada Electoral del TECDMX.

**RESUMEN:** En este artículo, la autora analiza las reformas relacionadas con el género, tanto a nivel nacional como local en México. Desde el análisis deriva que, a pesar de que hay un gran avance en los trabajos sobre este tema, la falta de regulaciones presupuestarias destinadas a lograr la paridad de género constituye un obstáculo fuerte para estas acciones. En conclusión, se resume que los recursos presupuestarios deben involucrarse para avanzar más en la igualdad de género.

Sumario: I. Introducción. II. Reformas a nivel nacional. III. Reformas en la Ciudad de México. IV. Presupuestos con perspectiva de género (*gender responsive budgeting*). V. Conclusiones. VI. Referencias.

## 1. INTRODUCCIÓN

El tema de la igualdad de género y la posición sociopolítica de las mujeres se encuentra en un proceso de redefinición desde hace algunos años, tanto en la arena internacional como nacional. A nivel local, en la Ciudad de México, a partir de la nueva Constitución Política (2017) y después del reciente Proceso Electoral Ordinario Local (2017-2018) se pudieron observar actos de violencia política de género afectando de manera directa derechos políticos.

Ante este panorama, resulta importante analizar cómo se intentan reformar las

leyes para garantizar la igualdad de género y prevenir la violencia política por razón de género contra las mujeres.<sup>1</sup> Por eso, este artículo pretende poner sobre la mesa la perspectiva presupuestaria como un elemento indispensable de la reforma, es decir, ¿las reformas del campo de los derechos político-electORALES para garantizar los derechos a las mujeres contemplan algún problema presupuestario? En otras palabras, ¿las reformas garantizan los recursos financieros para cambiar la situación para las mujeres? Esta y otra consideración se presentará en este artículo.

## II. REFORMAS AL NIVEL NACIONAL

Como ejemplo se puede mencionar la propuesta de las Senadoras Martha Lucía Micher Camarena y Bertha Alicia Caraveo Camarena, a nombre de las Senadoras y los Senadores del Grupo Parlamentario de Morena, con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup> o también de la Senadora Martha Lucía Micher Camarena con proyecto de decreto que adiciona el Capítulo V al Título II, recorriendose el actual Capítulo V para ser Capítulo VI de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.<sup>3</sup>

Por otro lado, la Senadora Gabriela Benavides Cobos, a nombre de los Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, propusieron un pro-

yecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.<sup>4</sup> Y también la Senadora Martha Cecilia Márquez Alvarado, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó el proyecto de decreto que adiciona un nuevo Capítulo V al Título II y se recorren los subsecuentes, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.<sup>5</sup>

Si bien, las reformas (mencionadas y otras) pretenden mejorar la situación de las mujeres, lo cual es un fenómeno muy positivo, la mayoría de las iniciativas propuestas en el Senado corresponden a establecer la paridad, sin ningún mecanismo salvo la propia normativa reformada.

Se percibe un fenómeno notorio en la mayoría de las reformas propuestas relativas



a género e inclusión: gran parte de ellas sólo se limitan al plano lingüístico y expreso del sexo femenino (“Magistrado” por “Magistrado y Magistrada”). Cuando la reforma rebasa este supuesto, suele ser para agregar funciones y atribuciones al órgano o funcionario en cuestión, sin contemplar el estado de las cosas o armonizar con la normatividad vigente; además, resulta evidente que la viabilidad y operatividad de las nuevas atribuciones es un valor entendido independientemente de la falta de ordenanza secundaria o regulatoria. Al respecto, el articulado transitorio suele limitarse a su entrada en vigencia y no al señalamiento de criterios de aplicación de la norma.

Recientemente, dado que el tema se vuelve cada vez más importante y se han emprendido más acciones para fortalecerlo, se observa una gran cantidad de las pro-

puestas de reforma relacionadas con él.<sup>6</sup> Al respecto, México cuenta desde el 7 de junio de este año, con la vigencia de las reformas constitucionales<sup>7</sup> en materia de paridad de género que garantizan la paridad en puestos estratégicos y de elección popular a nivel federal. A pesar de no requerir partidas presupuestales excepcionales para la puesta en marcha de estas reformas, considero importante referirlas pues enmarcan el contexto político del país en materia de género.

### **III. REFORMAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

Por otro lado, podemos apreciar que el fenómeno observado en la Cámara de Senadores se repite en el Congreso de la Ciudad de México.<sup>8</sup> La mayoría de las reformas propuestas atienden a la visualización positiva de la mu-

jer dentro de la norma o a una paridad a nivel lingüístico.

Aquellas iniciativas que proponen protección afirmativa a través de acciones gubernamentales que garanticen el derecho de las mujeres, no contemplan los medios para hacer operativas dichas acciones.<sup>9</sup> Es decir, la implementación de mecanismos, funcionarios, tareas, etc. Representa una sumatoria a la carga funcional de una dependencia, la cual, para desarrollarla, tendría que hacer uso de recursos administrativos, técnicos y humanos no contemplados. Ante este panorama y en un contexto de austeridad, el éxito de una nueva norma puede resultar incierto. Es así como un país con normas garantistas, sin elementos correctos de aplicación, es un país que poco tiene que garantizar a sus habitantes.

Como ejemplo de dichas reformas propuestas se puede destacar la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Salud del Distrito Federal en materia de salud materno infantil. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción XI, al artículo 49; y las fracciones V y VI, al artículo 50, de la Ley de Salud del Distrito Federal<sup>10</sup> o la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Artículos 8, párrafo primero;

10, párrafo primero y fracción II; 13, párrafo primero; 14, párrafo primero; 15, párrafo primero; 29, párrafos primero y segundo; 34, párrafo primero y fracción III; 43, párrafo primero; 54, párrafo primero; 75, párrafo primero y 76, párrafo primero; y se adiciona el artículo 61 Ter, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal.<sup>11</sup>

## **IV. PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO (GENDER RESPONSIVE BUDGETING)**

En la arena internacional, se desarrolló un concepto denominado *presupuestos con perspectiva de género* (en inglés: *gender responsive budgeting*) que implica desbloquear las capacidades positivas de los presupuestos para fomentar la igualdad entre hombres y mujeres y entre los diferentes grupos de hombres y mujeres.

Entre varias ventajas, los expertos indican que los presupuestos con perspectiva de género han contribuido a mejoras: 1) en el gasto del presupuesto; 2) en los ingresos; 3) en los procesos de toma de decisiones presupuestarias, 4) en procesos relacionados con la ayuda; 5) expande el *mainstreaming*<sup>12</sup> de género a la economía y política; 6) aporta a la economía, al cuidado y el tiempo de las mujeres; 7) destaca la importancia de macro, meso y micro niveles de procesos presupuestarios e impactos para la igualdad de género;

y, también 8) fomenta la participación y el empoderamiento político.<sup>13</sup>

Se indica también que este mecanismo puede fortalecer: 1) el compromiso con las finanzas del gobierno; 2) un contexto político y económico que da prioridad a la igualdad, esto nutre de presupuesto responsivo a género; 3) la necesidad de encontrar más espacios y formas de participar efectivamente con presupuestos desde una perspectiva de género en la política neoliberal y contextos económicos; 4) la maquinaria política de mujeres; y, también 5) el compromiso político.

## V. CONCLUSIONES

Como se deriva del análisis presentado en este artículo, existe una fuerte voluntad sociopolítica de resolver los problemas de género y lograr la paridad de género, tanto a nivel federal como estatal en México. Aunque,

como se explicó, a pesar de que ha habido varias reformas (incluyendo la última al texto constitucional que convirtió la paridad de género en una realidad) y propuestas de reforma aprobadas, la cuestión del presupuesto no se ha contemplado de manera precisa.

Para lograr cambios políticos, no sólo es importante reformar las leyes, sino que se deben garantizar los recursos presupuestarios. De lo contrario, las reformas siguen siendo sólo la prueba escrita de la voluntad, mientras que las acciones concretas son necesarias; lo que no se puede lograr sin respaldo financiero. Por eso, en la arena internacional los expertos desarrollan el mecanismo de presupuestos con perspectiva de género que permiten tener una estrategia para ayudar a sostener el proceso en el largo plazo (y no solamente en una perspectiva corta de unos meses o un año).

Por lo tanto, es necesario, mientras se proponen nuevas reformas, contemplar la



cuestión financiera con el fin de lograr los objetivos de la ley: la paridad e igualdad entre hombres y mujeres.

## VI. REFERENCIAS

Cárdenas Gracia, Jaime, *La Constitución de la Ciudad de México: Análisis crítico*, Ciudad de México, Senado de la República, México, 2017.

Concha Malo, Miguel, "La progresividad de los derechos humanos en la Constitución de la Ciudad de México", *DFensor: Revista Electrónica de los Derechos Humanos*, año XV, núm. 3, Ciudad de México, marzo de 2017.

Ibarra, David y Ricardo Dosal, "La Ciudad de México y su nueva Constitución en el entorno nacional", *Economía*, UNAM, vol. 13, núm. 38, México, mayo-agosto de 2016.

Bautista González, Raúl, "Un plan de Vuelo", *El Cotidiano*, Reynosa, mayo-junio de 2017.

Cárdenas Acosta, Georgina, "Violencia política de género en la CDMX" [en:] *Memorias del Primer Congreso de Violencias de Género contra las Mujeres*, Ciudad de México, 2017.

Blanco, Ligia, "Mujeres y Violencia Política: un acercamiento a una realidad poco nombrada, los casos de Guatemala, El Salvador y Honduras", Montevideo, 9°

Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 2017.

Collí, Víctor, "¿Cómo entiende la Core los derechos humanos?: septiembre de 2017", *Hechos y Derechos*, México, IIJ-UNAM, núm. 42, noviembre-diciembre de 2017.

## NOTAS

1. Véase Cárdenas Acosta, Georgina, "Violencia política de género en la CDMX" [en:] *Memorias del Primer Congreso de Violencias de Género contra las Mujeres*, Ciudad de México, 2017 y Blanco, Ligia, "Mujeres y Violencia Política: un acercamiento a una realidad poco nombrada, los casos de Guatemala, El Salvador y Honduras", Montevideo, 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 2017.

2 Propusieron la reforma de los siguientes artículos en la manera siguiente: "*Artículo 27 (...) XIX. (...) 24 El Estado mexicano establecerá los mecanismos necesarios para que la integración de los tribunales agrarios sea invariablemente paritaria. Artículo 70. (...) El Congreso de la Unión expedirá la ley que regule su estructura y funcionamiento interno, en la que invariablemente deberá observar la paridad de género. SEGUNDO. La Federación y los Estados de la Unión, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar la paridad de género en la integración y designación de los cargos públicos, el cual operará conforme se deban realizar los procedimientos de designación o elección correspondientes*".

3. La propuesta fue la siguiente: "*Artículo 25.- Le corresponderá al Instituto Nacional de las Mujeres, independientemente de las atribuciones que otros ordenamientos le confieran, el incluir acciones específicas para prevenir, identificar y atender la violencia política de género en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, el*

*Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y/o en cualesquiera otro instrumento de políticas públicas que se diseñe de manera transversal desde el Gobierno Federal. El Instituto Nacional de las Mujeres deberá coordinar la revisión trianual de los protocolos, manuales, guías o modelos de intervención que las autoridades electorales emitan en relación a este tema, asegurando la participación de organizaciones de la sociedad civil, la academia, así como de personas especialistas en este proceso. Artículo 26.- Correspondrá al Instituto Nacional Electoral y/o al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el marco de sus competencias, la promoción, garantía y protección de los derechos políticos de las mujeres, así como atender y resolver, en los casos previstos en la normatividad aplicable, las denuncias de violencia contra las mujeres en la vida política. En todos los casos donde se denuncie la presunta incurrencia de violencia política de género, las instancias electorales deberán de sustanciar los procedimientos y/o juicios correspondientes integrando la perspectiva de género y la debida diligencia, asegurando también la igualdad formal, la igualdad sustantiva, la interculturalidad y los enfoques diferenciados que cada caso amerite. Artículo 27.- Durante el periodo legal de campaña electoral, precampaña e intercampaña, el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales, así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación protegerán de forma especial a la mujer candidata o pre candidata que haya sido víctima de violencia política, y tomará todas las medidas necesarias para que la situación de violencia cese y no perjudique las condiciones de la competencia electoral para ella. Artículo 29.- Cuando las instancias electorales determinen que existió una acción u omisión que derivó en violencia política de género, deberán de garantizarse las medidas de reparación integrales correspondientes a la plena satisfacción de las víctimas, y también de sus familiares y de su comunidad en caso de que hayan sido afectadas por los actos de violencia, así como la garantía de no repetición de los actos procurando en la medida de lo posible la restitución integral de sus derechos vulnerados. Artículo 30.- Si las autoridades electorales responsables al determinar la existencia de acciones u omisiones que constituyan violencia política de género identifican que existen hechos que pudieran ser constitutivos de delito, le dará vista al Ministerio Público de la Federación o del fuero común según corresponda, para*

*que esta instancia actúe conforme a sus facultades legales y constitucionales".*

4. Propusieron la reforma de los siguientes artículos en la manera siguiente: "Artículo 440. LGIPE 1 (...) f. Criterios para que las resoluciones de las autoridades electorales garanticen los principios rectores de la función electoral que establece la Constitución, así como las reglas previstas en la presente Ley, particularmente lo relativo a salvaguardar la paridad entre géneros en el registro de candidaturas y, en su caso, la asignación y sustitución de integrantes de órganos legislativos y ayuntamientos".

5. La propuesta fue la siguiente: "Artículo 20 Bis.- Violencia Política: Es cualquier acción u omisión, que tenga como objeto menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos políticos de las mujeres; o bien, afectar la equidad en los procesos electorales. Artículo 20 Ter.- Todos los niveles de Gobierno, Poderes de la Federación, organismos autónomos y organismos descentralizados tienen la obligación de garantizar los derechos políticos de las mujeres de acuerdo a sus facultades y atribuciones. Artículo 20 Quater.- Todos los niveles de Gobierno, Poderes de la Federación, organismos autónomos y organismos descentralizados, para cumplir con la obligación descrita en el artículo anterior, deberán implementar protocolos de prevención de situaciones constitutivas de violencia política en razón de género, en contra de las mujeres".

6. Desde el inicio de la LXIV Legislatura se han presentado 13 iniciativas sobre el tema en el Senado.

7. Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros.

8. Véase Cárdenas Gracia, Jaime, *La constitución de la Ciudad de México: Análisis crítico*, Ciudad de México, Senado de la República, México, 2017 y Ibarra, David y Dosal, Ricardo, "La Ciudad de México y su nueva Constitución en el entorno nacional", *Economía*, UNAM, vol. 13, núm. 38, México, mayo-agosto de 2016.

9. Véase Concha Malo, Miguel, "La progresividad de los derechos humanos en la Constitución de la Ciudad de México",

*DFensor: Revista Electrónica de los Derechos Humanos*, año XV, núm. 3, Ciudad de México, marzo de 2017 y Collí, Víctor, “¿Cómo entiende la Core los derechos humanos?: septiembre de 2017”, *Hechos y Derechos*, núm. 42, México, IIJ-UNAM, noviembre-diciembre de 2017.

10. Propusieron la reforma de los siguientes artículos en la manera siguiente: “Artículo 49.- La atención a la salud materno-infantil tiene carácter prioritario y comprende las siguientes acciones: I. a X (...) XI. los mecanismos de aplicación obligatoria a fin de que toda mujer esté acompañada en todo momento por una persona de su confianza y elección durante el trabajo de parto, parto y post- parto, incluyendo el procedimiento de cesárea. Artículo 50.- En la organización y operación de los servicios de salud destinados a la atención materno-infantil, la Secretaría establecerá: I. a IV (...) V. Acciones para informar a las mujeres embarazadas el derecho de estar acompañadas por una persona de su confianza y elección durante el trabajo de parto, parto y post-parto, incluyendo el procedimiento de cesárea; y VI. Acciones que posibiliten el acompañamiento de las mujeres embarazadas por una persona de su confianza y elección durante el trabajo de parto, parto y post-parto, incluyendo el procedimiento de cesárea, en las instituciones de salud públicas y privadas”.

11. “61 Ter. Las alcaldías, desde la perspectiva de género. Deberán: I. Proporcionar asesoría legal a las mujeres víctimas de violencia; II. Habilitar una Línea Única de atención telefónica para recibir denuncias de violencia contra las mujeres, por parte de la propia víctima o cualquier otra persona y dar la atención requerida; III. Disponer elementos de la policía de proximidad para atender y proteger a las víctimas de violencia; IV. Crear mecanismos de coordinación y colaboración con las dependencias encargadas de la seguridad pública que coadyuven en la ejecución de las medidas que garanticen la seguridad de las víctimas; V. Canalizar a la Dirección de Igualdad a las víctimas que tengan necesidad de ingresar a las Casas de Emergencia o Central de Refugio; y VI. Las demás que le atribuyan otros ordenamientos legales”.

12. Se entiende por “la evaluación de diferentes implicaciones de cualquier acción política sobre las mujeres y hombres”. Implementado por primera vez en las conclusiones ECOSOC 1997/2.

13. [https://www.un.org/womenwatch/daw/egm/financing-gender\\_equality/ExpertPresentations/Rhonda%20Sharp.pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/egm/financing-gender_equality/ExpertPresentations/Rhonda%20Sharp.pdf), última consulta 07/06/2019.



GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

INSTITUTO DE LA JUVENTUD  
DE LA CIUDAD DE MÉXICO



20 Aniversario  
TECDMX



# LA DEFENSORÍA CIUDADANA EN LA CDMX

SANDRA ARACELI VIVANCO MORALES \*

\* Defensora Pública de Participación Ciudadana  
y de Procesos Democráticos del TECDMX

***“Que todo aquél que se queje con justicia  
tenga un tribunal que lo escuche,  
lo ampare y lo defienda contra el arbitrario”.***  
**Don José María Morelos y Pavón**

La Defensoría Pública de Participación Ciudadana y Procesos Democráticos del Tribunal Electoral es sin duda una de las áreas de mayor oportunidad para los procesos de participación ciudadana y democráticos que se desarrolle en la Ciudad de México a partir de este año 2019.

A la vez, significa también un reto muy grande el constituirse en la instancia que fortalezca el pleno ejercicio de los derechos político-electORALES de los habitantes, ciudadanía, organizaciones y órganos de representación ciudadana electos en las colonias, barrios o pueblos originarios en la Ciudad de México, mediante la asesoría y defensa gratuita.

El ejercicio pleno de esos derechos permitirá que la ciudadanía haga suyos los mecanismos de participación ciudadana y los procesos democráticos constitucionales; ya tener la certeza de que se cuenta con una instancia que gratuitamente los pueda asesorar y defender, permite construir la confianza de que existen medios de defensa legales y eficaces para que ninguna autoridad o persona vulnere su participación y la validez de su voto u opinión.

Que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México cuente con esta área al alcance de la ciudadanía, también lo sitúa como una institución garante de los derechos humanos de quienes habitamos esta capital; además de que demuestra nuevamente ser

una institución sensible, de puertas abiertas y progresista en el tema de la justicia electoral en favor de las personas.

La justicia electoral aún parece lejana para la mayor parte de la ciudadanía; los breves plazos para interponer los medios de impugnación y la propia especialización de la materia electoral ocasionan que las personas resientan menoscabo en el ejercicio de sus derechos político-electorales, entre los que podemos señalar: votar, ser votados, acceder a cargos de elección popular o por designaciones y a ejercerlos; a presentar proyectos de presupuesto participativo, emitir opiniones en las consultas ciudadanas y a ser elegidas como integrantes de comités ciudadanos. Por tanto, contar con una instancia cuya tarea primordial sea brindar asesoría y en su caso defensa, de manera gratuita, resulta un incentivo para la participación.

Generar la confianza de que se tiene un tribunal al que fácilmente se puede acceder, deviene en un efectivo acceso a la justicia, lo cual, también es un derecho humano; por tanto, este Tribunal Electoral también observa el cumplimiento de la convencionalidad a la que nuestro país está obligado, y además evita que la ciudadanía sea discriminada en su intención de participar en los asuntos públicos de la ciudad.

Garantizar los derechos políticos, también impulsa a que se respeten y reconozcan formalmente otras libertades y su pleno ejer-

cicio, como la de expresión, de reunión y de asociación, lo que resulta fundamental para el fortalecimiento del Estado de Derecho y la pluralidad política, por lo que no podrán coartarse ni ser objeto de transgresión por autoridades y partidos políticos.

En una sociedad democrática los derechos y las libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen un triada en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros.

En concordancia con lo anterior es que la misión de la Defensoría Ciudadana será erigirse como la institución garante de los derechos político-electorales de la ciudadanía que habita la Ciudad de México, sin menoscabo de su sexo, afiliación partidista, condición social, discapacidad, origen étnico, religión, opiniones o preferencias sexuales.

El espíritu de la Defensoría de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos está sustentado en la vocación del servicio público de calidad, de fácil acceso, de respuesta pronta y expedita, pero sobre todo, en favor de la ciudadanía.

La actuación de las personas servidoras públicas adscritas a la Defensoría, será siempre poner a las personas en el centro del ejercicio de sus derechos político-electorales, en franca protección al derecho humano de acceso a la justicia, particularmente en un efectivo acceso a la defensa de los derechos de la ciudadanía.

Es importante resaltar que los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, a votar, a ser elegido y a acceder a las funciones públicas, deben ser plenamente garantizados por el Estado en condiciones óptimas, económicas, accesibles y asequibles. Por ello, es indispensable que sea el propio Estado el que genere las condiciones y mecanismos suficientes y necesarios para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

La obligación estatal para garantizar estos derechos políticos no se cumple con la sola expedición de leyes que los reconozcan formalmente, sino que requiere de la adopción de los medios procesales para su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores, las minorías o grupos sociales.

Para lograr lo antes mencionado, con la Defensoría Pública Ciudadana se podrá contribuir de manera óptima al cumplimiento de la impartición de justicia de manera incluyente, efectiva y al alcance de todas las personas, se encuentren o no en situación de vulnerabilidad.

Con lo anterior, se abre la posibilidad de permitirle a las personas que puedan acercarse al Tribunal Electoral y superar desventajas o barreras procesales, que por circunstancias

económicas, culturales o sociales enfrentan, y que las colocan en estado de indefensión, lo que permea en su ánimo de participar en los asuntos públicos de su ciudad, su alcaldía, su comunidad o su colonia.

Los pilares de la actuación de la Defensoría Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos serán:

1. Contribuir al fortalecimiento de la democracia y la participación en la Ciudad de México.
2. Fortalecer la participación social y ciudadana, en los mecanismos de democracia directa, participativa y representativa previstos en la Constitución Local.
3. Coadyuvar en la construcción de ciudadanía.
4. Construir medios y procedimientos económicos, efectivos, eficientes, accesibles y asequibles para la promoción, protección y defensa de los derechos políticos de la ciudadanía.
5. Establecer campañas públicas para la difusión de los valores inherentes a la democracia, así como de las funciones institucionales de la Defensoría Pública.

Para conseguir lo anterior, la propuesta es trabajar en estrecha colaboración con el propio Tribunal Electoral por medio de sus áreas y, como lo dispone el Código Electoral, con

la Jefatura de Gobierno y el Instituto Electoral de la Ciudad de México. De igual manera buscar convenios de colaboración con otras instituciones públicas, privadas, académicas, organizaciones sociales, organismos descentrados y demás instancias que aporten y garanticen el óptimo servicio a la ciudadanía.

Además de las atribuciones y funciones prioritarias que establece la ley, la apuesta de la Defensoría Ciudadana es implementar acciones específicas de atención, pues en una sociedad tan plural como la de nuestra ciudad, un mínimo para garantizar, promover y defender los derechos de las personas es visibilizarlos, y no hay mejor forma de hacerlo que generar la confianza de que serán atendidos de manera profesional y responsable.

Con apego no sólo a los principios de imparcialidad y transparencia que la disposición legal establece para la persona titular, sino respetando en todo momento los prin-

cipios de certeza, legalidad, independencia, inclusión, máxima publicidad, rendición de cuentas y objetividad, que son los rectores de la función electoral.

En ese sentido, la Defensoría Pública, además de la atención a la ciudadanía en general, tiene como compromiso prioritario la atención a grupos vulnerables o minoritarios que potencialmente puedan llegar a resentir algún tipo de discriminación, entre los que se mencionan los siguientes: personas con discapacidad, personas que se autorreconozcan como indígenas o integrantes de pueblos originarios y aquéllos que se organicen por usos y costumbres.

Las personas jóvenes, adultas mayores, mujeres, así como personas de diversidad sexual, también se considerarán como grupos de atención prioritaria.

Lo anterior sin menoscabo de la atención a la ciudadanía en general, pues al



referir que se dará un trato prioritario no es que de alguna forma se prefiera a algunas personas respecto de otras, sino que la intención es asesorar y defender, si es el caso, con perspectiva de derechos humanos, de discapacidad, de sistemas normativos y de equidad de género.

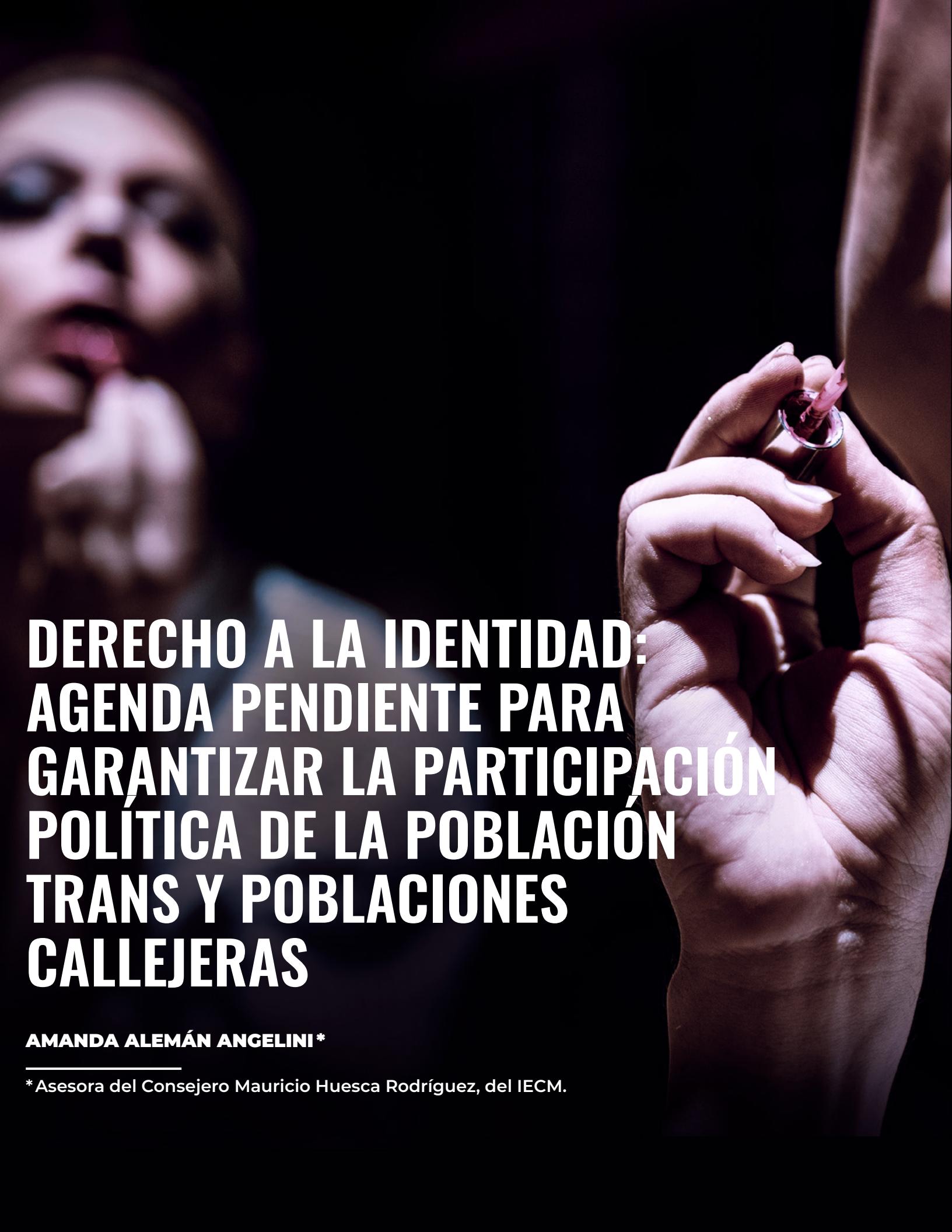
En el tema de género se pondrá especial atención, ya que, por un lado podemos advertir que más de la mitad del padrón electoral está integrado por mujeres, de ahí que resulte de la mayor relevancia que en el actuar de la Defensoría Pública Electoral, se tutele la defensa de sus derechos político-electorales, pues si bien en la Constitución Local no se integró la violencia política contra las mujeres en razón de género, existen protocolos de actuación vigentes

que la atienden y que serán aplicados en los casos en que resientan vulneraciones y soliciten los servicios de esta instancia, privilegiando así la perspectiva de género en favor de ellas.

Resulta necesario precisar que, si bien la defensa y representación legal no está prevista para partidos políticos, la ciudadanía podrá solicitar los servicios de esta instancia por transgresión a sus derechos de afiliación, integración de órganos internos y de postulación a cargos de elección popular.

Por todo lo anterior, la Defensoría Pública Electoral buscará generar que la participación de la ciudadanía en la vida democrática de la Ciudad de México sea con las mayores garantías que prevé nuestro marco legal.



A close-up photograph of a woman's face in profile on the left, looking down at a document she is holding. Her hands are visible on the right, one gripping a pen and the other resting on the paper. The lighting is dramatic, with strong highlights and shadows.

# DERECHO A LA IDENTIDAD: AGENDA PENDIENTE PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA POBLACIÓN TRANS Y POBLACIONES CALLEJERAS

**AMANDA ALEMÁN ANGELINI\***

---

\*Asesora del Consejero Mauricio Huesca Rodríguez, del IECM.

**La identidad es un elemento fundamental en el ámbito social y humano. La construcción de identidad es un proceso que el ser humano va constituyendo a lo largo de su vida. Es lo que le permite distinguirse de otros individuos pero, a su vez, le permite relacionarse con otros con los cuales desde su perspectiva comparte algunos rasgos identitarios.**

El concepto de identidad, y con ello la noción de la misma, no puede ser separado de la cultura a la que se pertenece. La identidad o identidades se conforman a partir del contacto que se tiene con culturas o subculturas en las que el individuo se desarrolla y participa (Vera Noriega & Valenzuela Medina, 2012, pág. 273).

Los seres humanos vamos construyendo nuestra identidad como parte del proceso de desarrollo vital, el cual involucra las características bilógicas, la interacción social y cultural, las experiencias e historia personal, así como la manera en la que nos percibimos (CNDH, 2018). Todos estos elementos en conjunto constituyen a una persona y la hacen única. La identidad de una persona implica tener una identidad de género, biológica, cultural y social (CNDH, 2018). En ese sentido,

la identidad requiere de un reconocimiento jurídico, ya que posibilita el reconocimiento formal de una persona dotándola de derechos y generando obligaciones al Estado para el cumplimiento de éstos.

A nivel internacional el derecho a la identidad es también denominado derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica. En la Declaración Universal de Derechos Humanos este derecho se encuentra contenido en su artículo sexto. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en su artículo 24 reconoce el derecho de la inscripción inmediatamente después del nacimiento y de tener un nombre, así como el derecho a adquirir una nacionalidad. Por su parte, en el Sistema Interamericano se establece el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica en el artículo 3 de la Convención

Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) mientras que en su artículo 18 se establece que toda persona tiene derecho a un nombre propio y a tener dos apellidos, el de su padre y madre, o en su caso sólo uno.

El derecho a la identidad está reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 4 “*Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento*”. La garantía del derecho a la identidad mediante el registro de nacimiento es el primer paso para el acceso a otros derechos civiles, sociales, políticos y económicos.

A nivel local la Constitución Política de la Ciudad de México establece en su artículo 6, inciso C que “*toda persona, grupo o comunidad tienen derecho al nombre, a su propia imagen y reputación, así como al reconocimiento de su identidad y personalidad jurídica*”. Asimismo, señala que “*las autoridades facilitarán el acceso de las personas a obtener documentos de identidad*”.

Considerando lo anterior, es importante resaltar que la identidad es un complejo entramado de elementos y características que posibilitan que un individuo sea distinguible e identifiable, que no se limita únicamente al reconocimiento legal, sino que requiere de un entendimiento social y cultu-

ral. No obstante, en el Estado de Derecho, el reconocimiento jurídico es fundamental para preservar la dignidad individual y colectiva de las personas, las vuelve sujetos de derechos y responsabilidades, les da pertenencia al Estado, al territorio y a la sociedad en la que se encuentran y desenvuelven (CNDH, 2018). La garantía del derecho a la identidad jurídica debe hacerse sin importar la condición social, cultural, de género, económica o cualquier otra característica que pudiera inferir un trato diferenciado y, por lo tanto, limitar el ejercicio de este derecho (Ramos Salcedo & González Mauricio, 2016).

En México existen diversos documentos que dotan de identidad jurídica; sin embargo, para los propósitos de este artículo me concentraré en tres: el *acta de nacimiento* es el primer documento que permite el acceso al reconocimiento de la identidad jurídica, en ella se asigna el sexo de la persona, se identifica su ascendencia y se geolocaliza su lugar de nacimiento. A su vez es el requisito indispensable y necesario para la obtención de otros documentos de identificación que hacen posible el acceso a servicios y al ejercicio de otros derechos; la *Clave Única del Registro de Población (CURP)* da una identidad registral ante la autoridad gubernamental de población. Sirve para mantener el registro individual de todas las personas que residen en México, nacionales y extranjeras, es indispensable para la afiliación a servicios de salud, llevar a cabo declaraciones de impues-

tos, entre otras (SEGOB, 2015); la *credencial para votar* emitida por el Instituto Nacional Electoral (INE) la cual, en tanto no exista una cédula de identidad nacional, es considerada como una identificación oficial que avala la ciudadanía mexicana y que permite que las personas ejerzan su voto dentro y fuera del país (INE, s.f.). Sin ella hay una presunción de falta de ciudadanía. Dicho lo cual, el acta de nacimiento, la CURP y la credencial para votar son herramientas esenciales para ejercer derechos de ciudadanía, el no contar con alguno de estos documentos, además de negar la identidad, genera diversos obstáculos para las personas, ya que limitan en gran medida su participación, involucramiento en sociedad e imposibilitan tener una vida digna.

Ahora bien, normativamente tener acceso a los documentos que otorgan el reconocimiento a la identidad jurídica de una persona es “relativamente fácil”. En la Ciudad de México para registrar a una persona recién nacida se requiere presentar la solicitud TCEJUR-DGRC\_RAD\_1,<sup>1</sup> poseer una identificación oficial, un comprobante de domicilio, certificado de nacimiento,<sup>2</sup> si la madre y el padre están casados deberán presentar una copia certificada del acta de matrimonio, si no lo estuviesen presentarían copia certificada de sus actas de nacimiento, la primera emisión es gratuita (Gobierno CDMX, s.f.). En cuanto a la credencial para votar, en el caso de personas nacidas en México es necesario

agendar una cita en el módulo más cercano a su domicilio y presentar en original los siguientes documentos: acta de nacimiento, un documento de identificación con fotografía vigente y un comprobante de domicilio (INE, s.f.).

Generalmente nos presentan estos trámites sumamente accesibles, asumimos que, aunque son tediosos, son relativamente fáciles de hacer porque en realidad no solicitan una cantidad excesiva de documentos para realizarlos. Los requisitos y pasos a seguir para realizarlos han sido homologados para que supuestamente toda la población pueda llevarlos a cabo sin ninguna dificultad; sin embargo, los procedimientos establecidos para adquirir estos documentos de identidad no visibilizan los obstáculos que implican para ciertos grupos que componen la población, específicamente la población trans y las poblaciones callejeras. Las dificultades que tienen estos grupos para adquirir documentos de identidad los pone en una condición de mayor vulnerabilidad, ya que no tienen un reconocimiento ni acceso a derechos y servicios que el resto de la población, sí. Antes de continuar, resulta necesario definir a los dos grupos que refiere este artículo: la población trans y las poblaciones callejeras.

La diversidad sexual y de género se ha conceptualizado y aglomerado en la población LGBTTIQ+. Las tres primeras siglas *LGB* hacen referencia a la clasificación de la población por orientación sexual; es decir, este

concepto se refiere al objeto de atracción amorosa o deseo sexual que un individuo siente en relación con su propia sexualidad; en esta conceptualización se reconocen a las personas lesbianas, gays, bisexuales, pansexuales o asexuales (Ramos Salcedo & González Mauricio, 2016). Las siguientes letras conceptualizan la identidad de género, las tres *T* se refieren a las personas travestis, transexuales y transgénero (Ramos Salcedo & González Mauricio, 2016). La *I* refiere a personas intersexuales, las cuales tienen características genéticas y físicas masculinas y femeninas; la *Q* conceptualiza a las personas queer, lo cual hace referencia a una identidad política en la que las personas que se asumen de esta manera no se identifican dentro de la heteronormatividad (*Jot it Down*, 2017). Es importante aclarar que en los últimos años han surgido diferentes formas de identidad, expresión, orientación sexo-genérica con las cuales las personas han pedido ser asumidas y reconocidas, de ahí deviene el utilizar el símbolo de +.

Como ya se dijo, este artículo aborda de este grupo poblacional a las personas que conceptualizan la identidad de género, ésta entendida como “*la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento; incluye la vivencia personal del cuerpo, que podría o no involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal y la*

*cual es libremente escogida*” (CNDH, 2018). Lo anterior sin minimizar las experiencias ni obstáculos que el resto de la población LGBTTTIQ+ enfrenta en su cotidiano para el ejercicio libre y pleno de derechos.

El término “*trans*” se ha utilizado para englobar a las personas travestis,<sup>3</sup> transexuales<sup>4</sup> y transgénero.<sup>5</sup> Lo *trans* se explica con la inconformidad con el sexo asignado al momento del nacimiento y basado en las características fisiológicas, y el cual no concuerda con la identidad de género de la persona (*Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género*, 2008). Esto es relevante porque en términos de identidad jurídica su expresión de género no concuerda con los datos contenidos en los documentos de identidad que le fueron otorgados.

Por otro lado, se encuentran las personas pertenecientes a las poblaciones callejeras, también denominadas personas en situa-



ción de calle. Las poblaciones callejeras son un grupo diverso ya que está conformado por personas de diferentes edades, identidades de género, orígenes, contextos sociales y culturales (COPRED, 2017). La denominación se refiere “*a toda persona o grupos de personas con o sin relación entre sí, que subsisten en la calle o el espacio público utilizando recursos propios y precarios para satisfacer sus necesidades elementales*” (COPRED, 2017).

La importancia de hablar sobre el derecho a la identidad de las personas trans y de las poblaciones callejeras radica en que las dificultades que tienen para el reconocimiento de este derecho impiden o desincentivan su activa participación política. En cuanto a la población trans, es verdad que el Código Civil de la Ciudad de México ya les permite realizar el cambio de identidad de género en su acta de nacimiento, lo cual posibilita homologar el resto de sus documentos oficiales

con el género con el cual quieren que se les identifique.<sup>6</sup>

Realizar esta modificación en un documento tan fundamental como es el acta de nacimiento es primordial, ya que es el instrumento que, sin excepción, solicitan para realizar cualquier trámite, desde alquilar una vivienda, solicitar empleo, hasta solicitar la credencial para votar. No obstante, en la práctica continúan existiendo diversos obstáculos que son invisibilizados y que enfrenta esta población. Por ejemplo, el estigma y prejuicios que aún existen hacia esta población les hace sumamente difícil conseguir trabajo y, por lo tanto, poder tener acceso a una vivienda digna. Lo anterior hace que gran parte de la población trans se encuentre en situación de calle, por lo cual no pueden tener un comprobante de domicilio que les permita cumplir con todos los requisitos para solicitar una credencial para votar, esto se traduce en que no puedan emitir su voto cuando hay elecciones o procesos de participación ciudadana.

Lo mismo sucede con las poblaciones callejeras, en primer lugar, les es muy difícil adquirir un acta de nacimiento ya que, como se mencionó anteriormente, se requiere un comprobante de domicilio para registrar un nacimiento. Asimismo, los requisitos indican que en la Ciudad de México, cuando se trata de una persona mayor de edad que quiera tramitar su acta de nacimiento y ser reconocida, sólo puede llevarse a cabo cuan-



do las personas presenten domicilio dentro de la ciudad (Gobierno CDMX, s.f.). Por lo que sin acta de nacimiento no pueden tramitar su credencial para votar y, por ende, no pueden participar. Ahora, suponiendo que contaran con un acta de nacimiento, el hecho de habitar en la calle o en el espacio público hace difícil comprobar su domicilio, por lo que tampoco cumplen con ese requisito para solicitar la emisión de su credencial para votar. Otra limitante que usualmente obstaculiza la obtención de la credencial de elector para ambos grupos es que se le solicita una identificación con fotografía vigente que los identifique.

Ahora bien, en el caso de las poblaciones callejeras, en 2014 la otrora Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la resolución SDF-JDC-455/2014 en la que ordenaba a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, por conducto de la Vocalía Respectiva de la 08 Junta Distrital Ejecutiva en el Distrito Federal, emitir la reposición de credencial para votar a una persona que le fue negada debido a que se encontraba en situación de calle.<sup>7</sup> Asimismo, ordena a la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores que tomara las medidas pertinentes para que en el Acuerdo 1-257 se incluyera un procedimiento especial para emitir credenciales para votar a personas que se encuentren en situación de calle.<sup>8</sup>

En cuanto a las personas trans para el proceso electoral 2017-2018 el Consejo General del INE aprobó el llamado “Protocolo trans” el cual establecía medidas de inclusión para que las personas trans pudieran emitir su voto en igualdad de condiciones y sin discriminación.<sup>9</sup> Antes de eso, el otrora Instituto Electoral del Distrito Federal emitió en 2012 la Circular 111 en la que instruía a las coordinaciones distritales que si el día de la jornada electoral se presentaba una persona trans, que aún no hubiese realizado el cambio de identidad de género en sus documentos oficiales, se consideraran algunos elementos específicos de la credencial para que se le pudiera permitir ejercer su voto.<sup>10</sup>

No obstante, las múltiples acciones y medidas que las autoridades electorales han fomentado para garantizar la participación política de la población trans y de las poblaciones callejeras, la realidad a la que se enfrentan, la desinformación, los obstáculos que encuentran para adquirir su documentación oficial pese a que se ha emitido normativa que indica las acciones para brindar atención especial a estos grupos, sigue permeando en el ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos.

Considerando lo anteriormente expuesto, los temas pendientes en la agenda para garantizar la participación política de la población trans y las poblaciones callejeras son:

Capacitar efectivamente a las y los funcionarios responsables de atender al público

en los trámites para emitir documentación de identificación oficial, para que conozcan perfectamente las disposiciones específicas establecidas en relación a la población trans y a las poblaciones callejeras para acceder a estos documentos. Lo que implica brindarles sensibilización constante en materia de género y derechos humanos que les permita eliminar estigmas y estereotipos hacia estos grupos poblacionales.

Hacer efectivos los mecanismos que se han implementado para que en la práctica la población trans pueda llevar a cabo los trámites de cambio de identidad de género de todos sus documentos de identificación.

Capacitar a las y los funcionarios que se encuentren en los módulos de emisión de credenciales para votar con el fin de aplicar el procedimiento establecido a raíz de la sentencia SDF-JDC-455/2014 para la emisión de credenciales a personas en situación de calle. Esto implica erradicar cualquier acto discriminatorio hacia esta población.

Hacer mayor difusión y tener un acercamiento real con la población trans y poblaciones callejeras para que, en primer lugar, las autoridades electorales conozcan sus necesidades específicas y puedan implementar medidas que las atiendan, y con ello fomenten su participación política y confianza en las instituciones. En segundo lugar, para hacer del conocimiento de estas poblaciones las medidas y políticas que se han implementado dirigidas a cada población

específicamente y que permiten garantizar el ejercicio de sus derechos político-electORALES.

Ha habido un gran avance en materia de género, en el sentido de abrir espacios para que las mujeres ocupen posiciones en puestos de toma de decisión. No obstante, la falta de participación de la población trans es porque no existen espacios para que las personas que pertenecen a ella se sientan representadas. Habría que generar mayores espacios para que la población trans se sienta representada en la política y el gobierno.<sup>11</sup>

Es necesario fomentar que en las propuestas de campaña de las candidaturas se propongan políticas públicas para atender a las poblaciones callejeras, lo anterior no en un sentido asistencialista, sino que les brinden autonomía. Cuando ya se ocupen los cargos públicos, que existan resultados dirigidos a esta población que demuestren que sí se les toma en cuenta y la importancia de brindarles atención.

Considerar que sentirse representados y que se les toma en cuenta, es un elemento importante para la población trans y las poblaciones callejeras en la construcción de identidad individual y colectiva.

Pese a los esfuerzos de la autoridad electoral nacional para la emisión de manera accesible de la credencial para votar es necesario implementar un nuevo modelo que remueva obstáculos por condición sexo-genérica o social, como puede ser vivir en situación de

calle, y que permita el ejercicio de ciudadanía plena. Lo anterior no permite obviar los fraudes a la ley electoral que históricamente se han generado, como inflar el padrón electoral o el turismo electoral. No obstante, es importante tener en cuenta que no considerar los contextos específicos de estos grupos, que de por sí ya se encuentran en situación de vulnerabilidad, al no poder obtener su credencial para votar, los coloca en una condición que imposibilita el ejercicio de sus derechos político-electORALES, de falta de identidad y, por ende, de falta de derechos provenientes del ejercicio pleno de la ciudadanía.

Por último, es importante resaltar el valor simbólico que tanto para la población trans como para las poblaciones callejeras tiene contar con su credencial para votar o algún otro documento de identificación. Al ser una identificación oficial no sólo les otorga reconocimiento jurídico, obligando al Estado mexicano a garantizar el ejercicio de sus derechos, sino que además la importancia que tiene para estos grupos radica en que les permite reconocerse a sí mismos y frente a las demás personas como individuos; les da un sentido de pertenencia; les permite sentir que existen, que importan, que tienen valor, que son seres humanos.

## REFERENCIAS

Alcaraz, R. & Alcaraz, A. (2008). *El derecho a la no discriminación por identidad y*



*expresión de género.* México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Obtenido de: [https://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/Derecho%20No%20discriminacion%20identidad%20sexogenerica.pdf](https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Derecho%20No%20discriminacion%20identidad%20sexogenerica.pdf)

CNDH. (2018). *Los derechos humanos de las personas travénero, transexuales y travestis.* México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Obtenido de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/31-dh-transgenero.pdf>

CNDH. (Julio de 2018). *Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la identidad.* Obtenido de Comisión Nacional de los Derechos Humanos: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Ninez\\_](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Ninez_)



familia/Material/cuadri-identidad-ninas-ninos.pdf

Constitución Política de la Ciudad de México (Asamblea Legislativa del Distrito Federal 2017). Obtenido de: [http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion\\_cdmx/Constitucion\\_%20Politica\\_CDMX.pdf](http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada DOF 06-06-2019 (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 5 de febrero de 1917). Obtenido de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf)

Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José (Organización de Estados Americanos, 7 al 22 de

noviembre de 1969). Obtenido de: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)

COPRED. (2017). *Personas en situación de calle*. Obtenido del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México: <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5a1/ef8/35a/5a1ef835a79ba819774826.pdf>

Declaración Universal de Derechos Humanos (Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948). Obtenido de: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)

Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género, AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08) (Organización de los Estados Americanos, 3 de junio de 2008). Obtenido de: [http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_2435\\_XXXVIII-O-08.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2435_XXXVIII-O-08.pdf)

Garza, R. (11 de mayo de 2018). *Derechos políticos de las personas trans en México*. Obtenido de Animal Político: <https://www.animalpolitico.com/diversidades-fluidas/derechos-politicos-de-las-personas-trans-en-mexico/>

Gobierno CDMX. (s.f.). *Registro de actos del estado civil de las personas*. Obtenido de Consejería Jurídica y de Servicios Legales-DGRC: <https://tramites.cdmx.gob.mx/inicio/ts/594/0>

- INE. (s.f.). *Credencial para votar*. Obtenido de Instituto Nacional Electoral: <https://www.ine.mx/credencial/>
- INE. (s.f.). *Detalles de la solicitud para la Credencial para Votar*. Obtenido de Instituto Nacional Electoral: <https://www.ine.mx/credencial/credencial-proceso/>
- Jot it Down.* (20 de junio de 2017). *¿Qué significan las letras LGBTTIQA?* Obtenido de VICE: [https://www.vice.com/es\\_latam/article/j5x9ky/que-significan-las-letras-lgbtqiqa](https://www.vice.com/es_latam/article/j5x9ky/que-significan-las-letras-lgbtqiqa)
- Juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano, SDF-JDC-455/2014 (Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal, 09 de enero de 2015).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 26 de marzo de 1976). Obtenido de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana (Instituto Nacional Electoral, diciembre de 2017). Obtenido de: <https://repositorio-documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94346/CGex201712-22-ap-4-a1.pdf>
- Proyecto de acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, por el que se aprueban los medios de identificación para obtener la credencial para votar, ACUERDO 1-257: 28/07/2011 (Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, 28 de julio de 2011). Obtenido de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5210560&fecha=22/09/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5210560&fecha=22/09/2011)
- Ramos Salcedo, I., & González Mauricio, J. B. (2016). Derecho a la identidad jurídica de las personas trans. *Derechos Fundamentales a Debate*, 17-34. Obtenido de: <http://cedhj.org.mx/revista%20DF%20Debate/revista%20pdf/ADEBA-TE-3-2016.pdf>
- Santillán, M. L. (18 de febrero de 2019). *Los derechos de los invisibles: identidad legal de las poblaciones callejeras*. Obtenido de Ciencia UNAM-DGDC: <http://ciencia.unam.mx/leer/839/los-derechos-de-los-invisibles-identidad-legal-de-las-poblaciones-callejeras>
- SEGOB. (14 de diciembre de 2015). *Clave Única de Registro de Población: CURP*. Obtenido de Trámites de la Secretaría de Gobernación: <https://www.gob.mx/segob/acciones-y-programas/clave-unica-de-registro-de-poblacion-crup>

Vera Noriega, J. Á., & Valenzuela Medina, J. E. (2012). El concepto de identidad como recurso para el estudio de transiciones. *Psicología & Sociedades*, 272-282. Obtenido de: <http://www.scielo.br/pdf/psoc/v24n2/03.pdf>

## NOTAS

1. Solicitud de Registro de Acta de Nacimiento, Gobierno de la Ciudad de México, disponible en: [http://www.registrocdmx.gob.mx/statics/formatos/TCEJUR-DGRC\\_RAD\\_1.pdf](http://www.registrocdmx.gob.mx/statics/formatos/TCEJUR-DGRC_RAD_1.pdf)

2. El certificado de nacimiento debe de ser expedido por la Secretaría de Salud, en caso de que no se tenga, se deberá presentar ante el juez o jueza del Registro Civil una denuncia de hechos realizada ante la Procuraduría de Justicia de la Ciudad de México, en la que se haga constar la razón de la falta de los documentos y las circunstancias en las que ocurrió el nacimiento. Fuente: [http://www.registrocdmx.gob.mx/statics/formatos/TCEJUR-DGRC\\_RAD\\_1.pdf](http://www.registrocdmx.gob.mx/statics/formatos/TCEJUR-DGRC_RAD_1.pdf)

3. "Se refiere a personas que construyen su identidad de género independientemente de intervenciones quirúrgicas o tratamientos médicos. Son personas que incorporan cambios físicos, estéticos y hormonales, así como de arreglo, conductas y estilo, sin necesariamente cambiar su sexo biológico. Asimismo, este término puede ser utilizado por personas que no se identifican dentro del género binario hombre/mujer".

4. "Se refiere a las personas que se sienten y se conciben a sí mismas como pertenecientes a un género diferente al que social y culturalmente se asigna a su sexo biológico y que optan por una intervención médica —hormonal, quirúrgica o ambas— para adecuar su apariencia física-biológica a su realidad psíquica, espiritual y social".

5. "Se refiere a las personas que gustan de presentar un aspecto, mediante la utilización de prendas de vestir y actitudes, considerados socialmente como propios de un género diferente al suyo. Ello puede incluir la modificación o no de su cuerpo o sus características sexuales, de forma permanente. El travestismo no implica ser homosexual ni viceversa".

Definiciones extraídas de CNDH (2018), "Los derechos humanos de las personas transgénero, transexuales y travestis", disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/31-dh-transgenero.pdf> y de INMUJERES (2007), "Glosario de género", disponible en: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100904.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100904.pdf)

6. Código Civil para el Distrito Federal, artículos 35, fracción IX y 135 Bis, Ter, Quárter, Quintus, disponible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-c9dc6843e50163a0d2628615e069b140.pdf>

7. Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal, SDF-JDC-455/2014 (2015), disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SDF-JDC-0455-2014.pdf>

8. Instituto Nacional Electoral, "Procedimiento para la Expedición de la Credencial para Votar a Ciudadanos en Situación de Calle y que carezcan de un comprobante de domicilio" (2015), disponible en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DERFE/DERFE-CNV/2015/Abril-INE/ANEXO\\_ACUERDO\\_1\\_CNV\\_EXT\\_140415.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DERFE/DERFE-CNV/2015/Abril-INE/ANEXO_ACUERDO_1_CNV_EXT_140415.pdf)

9. Instituto Nacional Electoral, "Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana" (2017), disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94346/CGex201712-22-ap-4-a1.pdf>

10. Instituto Electoral del Distrito Federal, "Circular 111". 2012, disponible en [http://secure.iedf.org.mx/cceyec/Consulta2015/4Capacitacion\\_Observadores/10%20CIR-111-12.pdf](http://secure.iedf.org.mx/cceyec/Consulta2015/4Capacitacion_Observadores/10%20CIR-111-12.pdf)

11. Este tema pendiente en la agenda se hace con conocimiento de las medidas especiales que se han tomado hacia la población muxé en Oaxaca. Sin embargo, es necesario hacer adecuaciones específicas al contexto social y cultural de la población trans en la Ciudad de México. Teniendo en cuenta las acciones que los partidos políticos podrían realizar para burlar la normativa, como también sucedió en el estado de Oaxaca y que derivó en la sentencia SUP-JDC-304/2018 y acumulados, disponible en: <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/c0bd7fd94c0b310.pdf>



# A PROPÓSITO DEL VOTO ELECTRÓNICO: REFLEXIONES Y CONTEXTO EN TORNO AL FENÓMENO

**JOSÉ ANTONIO CARRERA BARROSO\***  
**PEDRO RAFAEL CONSTANTINO ECHEVERRÍA \*\***

\* Asesor del Consejero Yuri Gabriel Beltrán Miranda, del IECM.

\*\* Asesor del Consejero Mauricio Huesca Rodríguez, del IECM.

## **Introducción**

**El uso de nuevas tecnologías como mecanismos para la emisión del voto ha ido en aumento en los últimos años. El voto electrónico ha sido implementado en diversas latitudes con distintas modalidades: ya sea a través del voto en urnas electrónicas supervisadas por la autoridad electoral o mediante el voto de manera remota por medio del celular o por internet (Zissis y Lekkas, 2011).**

México no ha sido la excepción a esta tendencia, ya que se han implementado y desarrollado pruebas de voto electrónico en distintos estados del país. El presente texto pretende dotar al lector de un breve resumen de la experiencia mexicana por cuanto hace a la implementación de mecanismos de voto electrónico, tomando en cuenta la experiencia internacional en la implementación de los mismos y su efectividad en sustituir el método actual de votación. De esta manera, el presente texto se divide en dos apartados fundamentales: en el primero se explica la experiencia de la modalidad de urna electrónica, mientras que en el segundo específicamente la del uso de internet como modalidad de emisión del sufragio.

A partir de tales experiencias se formula una serie de escenarios sobre cuál podría ser la ruta a seguir para la implementación de un sistema de votación electrónica en nuestro país.

## **LA URNA ELECTRÓNICA EN MÉXICO**

En México el voto electrónico no es ajeno a nuestra realidad. En diversas ocasiones dicha práctica se ha utilizado en procesos electorales locales mediante la incorporación de la urna electrónica.

Un primer referente del uso de esta tecnología de forma vinculante se dio en el año 2005 durante el proceso electoral ordinario del estado de Coahuila. En aquella elección

se utilizaron 42 urnas electrónicas y se logró, por primera vez, combinar tanto la tecnología como el sistema tradicional de votación; así se pudo incorporar la tecnología y hacer más eficiente el proceso de escrutinio y cómputo de los votos (Arredondo, 2010).

Coahuila hizo uso de dicha tecnología en los procesos electorales 2005, 2008 y 2009. Un segundo referente de la transición hacia la digitalización del voto se dio durante el proceso local ordinario del año 2009 en la Ciudad de México. En dicha elección se instalaron urnas digitales en cada distrito electoral (Téllez, 2009).

En el caso de la Ciudad de México es importante mencionar que en el año 2006 se realizó una prueba no vinculante; sin embargo, no fue hasta el año 2009 que el uso de la urna electrónica fue vinculante para el proceso local en coordinación con cuatro instituciones académicas (IPN, UNAM, UAM e ITESM) para que se desarrollara una urna electrónica que tuviera un alto grado de seguridad y certeza en los resultados electorales.

El tercer estado que utilizó la urna electrónica en procesos electorales ordinarios fue Jalisco. En el año 2009 implementó en tres municipios el uso de la urna electrónica para la elección de diputados locales y presidentes municipales, en dicha elección se instalaron cerca de 40 urnas electrónicas. En el año 2012 se volvió a utilizar dicho instru-

mento mediante la instalación de 991 urnas electrónicas, en 43 de los 125 municipios, lo que representó 11% de las casillas instaladas.

El estado de Jalisco al igual que la Ciudad de México y Coahuila, realizaron ejercicios no vinculantes, a manera de prototipo, con la urna electrónica en 38 ocasiones durante los años 2006, 2007, 2008 y 2009.

La urna electrónica del estado de Jalisco presentaba una particularidad. Esta consistía en la impresión de un comprobante del voto emitido el cual servía para, en caso de que se requiriera, cotejar el número de votos recibidos a través del dispositivo electrónico (Arredondo, 2010).

En las tres entidades del país en donde se ha utilizado la votación electrónica en seis procesos electorales constitucionales, se han emitido cerca de 85000 sufragios (Arredondo, 2010). Al día de hoy, los estados de Coahuila, Chihuahua, Ciudad de México, Jalisco, Nuevo León y San Luis Potosí, así como el INE, cuentan con instrumentos para la recepción del voto electrónico. En su gran mayoría los organismos electorales locales han desarrollado dicha tecnología con la excepción de San Luis Potosí. En todos los casos, los prototipos de urna electrónica emiten un comprobante de la votación.

Lo anterior cobra especial importancia para el caso mexicano. Si pensamos en la introducción de dichos instrumentos a escala nacional debemos detenernos un momen-

to a pensar en las expectativas y, en algunos casos, miedos que pudiera tener la sociedad mexicana.

La Encuesta Nacional sobre el voto electrónico realizada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados arroja cifras de vital importancia para el caso que nos ocupa. En dicha encuesta sólo 26% de los encuestados reportaron tener conocimiento del voto electrónico. De los entrevistados, 20% de ellos consideran que dicho mecanismo es confiable mientras que 65% considera que no es un mecanismo seguro para emitir el sufragio.

La encuesta reveló que, en caso de poder implementarse el voto electrónico, 65% de los encuestados considera que la votación presencial a través de urnas electrónicas es más confiable, mientras que 15% preferiría votación a distancia por internet, celular o dispositivos. Lo anterior concuerda con los resultados del último latinobarómetro que señala que cuatro de cada cinco latinoamericanos son reticentes ante las nuevas tecnologías.

En ese sentido, de acuerdo al CESOP 40% de la población encuestada considera que el voto electrónico es menos confiable que el sistema tradicional de votación. Sin embargo, 69% cree que el voto electrónico haría más rápido el conteo. Si se tiene en cuenta que nueve de cada diez latinoamericanos

tienen al menos un teléfono móvil (Latinobarómetro, 2018) podríamos estar ante el inicio de una transición hacia la democracia digital no sólo mediante el uso de la urna electrónica, sino haciendo uso de dispositivos móviles para sufragar el voto.

## **EL VOTO POR INTERNET: UNA INVERSIÓN A FUTURO**

En la actualidad, sólo un puñado de países han implementado la modalidad del voto por internet en sus comicios. En el grupo de países que lo han implementado, destaca la experiencia de dos de ellos: Suiza y Estonia.

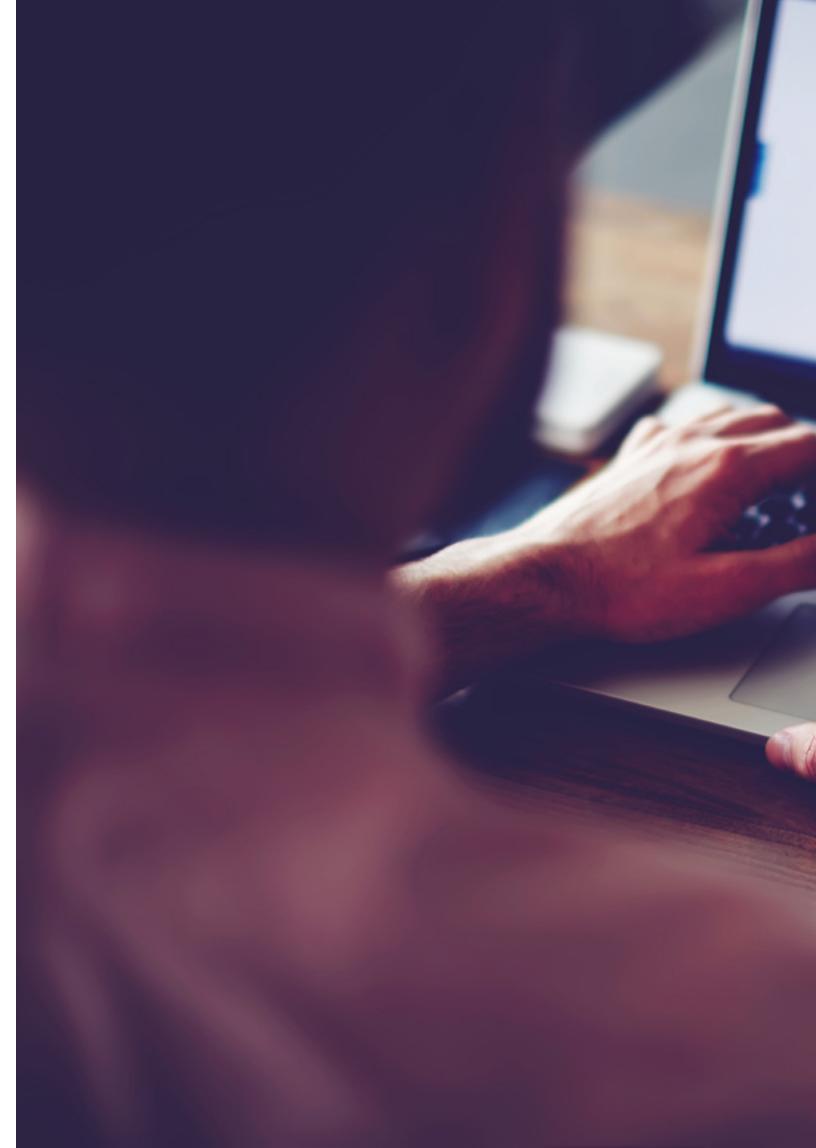
En el caso de Estonia, fue el primer país del mundo en implementar el voto electrónico por internet a sus ciudadanos tanto al interior del país como para residentes en el extranjero. De 2005 a la fecha, se han celebrado diez elecciones en las que se ha contemplado el voto de sus ciudadanos a través de internet (cuatro elecciones locales, cuatro elecciones parlamentarias y dos más para el Parlamento Europeo). En ese lapso, más de un millón de votos han pasado por el sistema de votación por internet en el país báltico, y es un mecanismo que progresivamente ha ganado la confianza de los electores. En 2005, menos de 10 000 personas utilizaron el mecanismo electivo, lo que representa 1.18% de la votación. Para 2019,

casi 250 000 votos llegaron por esa vía, es decir, 43.72% de la participación electoral total (Valimised, 2019).

El anterior es un ejemplo claro de que la implementación de una modalidad no vedosa de votación, reafirma la confianza ciudadana en el tiempo. Es decir, a mayor tiempo de implementación, mayor confianza ciudadana en el mecanismo electivo.

En el ámbito del voto extraterritorial, Suiza lo ha implementado desde el año 2011 de manera mixta (postal y electrónica por internet). En dicha elección, la participación por internet representó 22% de la votación total. Para la elección de 2018, ese número creció significativamente, pues la ciudadanía suiza residente en el extranjero determinó votar en 65.43% a través del mecanismo de votación por internet (IPU, 2019). Aunque ha sido un sistema altamente comprobado, para las elecciones federales de octubre de 2019 Cuatro Cantones decidieron no implementar la modalidad del voto por internet, pues el sistema demostró ser vulnerable para el acceso de intrusos en algunos experimentos controlados (lo que en ningún caso quiere decir que pueda modificarse la emisión de un voto, ni vulnerar la secrecía, ni mucho menos suplantar al elector o votar artificialmente). Así, los cantones de Basilea-Ciudad, Neuchâtel, Friburgo y Turgovia, no lo implementarán por errores críticos (Swissinfo, 2019).

En México, el voto por internet ha sido una realidad en contadas ocasiones. En la



Ciudad de México se implementó el sistema mixto de votación para el ejercicio de Voto Chilango 2012. Los resultados de ese ejercicio fueron significativos: tres de cada diez votantes lo hicieron a través de internet (Beltrán, 2018). Aunque el INE determinó que en 2018 el voto extraterritorial tendría que ser exclusivamente a través del voto postal, el IECM lo ha implementado en siete consultas sobre presupuesto participativo, recabando más de 350 mil sufragios. El sistema de voto por internet de la Ciudad de México —de elaboración propia— responde a los más altos



estándares internacionales para garantizar la seguridad y la secrecía del voto, y cuenta con el respaldo jurídico emanado por el otrora Tribunal Electoral del Distrito Federal, quien dictó la sentencia TEDF5PC J001/2016, en la que determinó que el voto electrónico por internet es seguro y efectivo para las consultas y votaciones.

Algo que merece la pena tomar en cuenta con mucha claridad, es que los sistemas de votación por internet pueden ser desarrollados por la propia institución electoral (como es el caso del IECM), o bien contratando a

alguna empresa de prestigio internacional. Tal fue el caso del estado de West Virginia, en las elecciones locales de 2018, en donde se contrató a la empresa Voatz, para recabar el voto de su ciudadanía en el extranjero. Aunque por las particularidades del diseño del voto extraterritorial en Estados Unidos, se recibieron 147 votos, que representan 80.32% de la votación, lo trascendental del ejercicio fue la implementación del mecanismo *blockchain* para encriptar los datos, con el que se protege la identidad del votante, y garantizar que la emisión del sufragio se inscribiera a todos los estándares internacionales: secrecía, auditabilidad, fiabilidad, seguridad y universalidad (FAVP, 2019).

Además, hay instituciones académicas que están buscando un diseño que pueda implementarse para el ejercicio virtual de la ciudadanía. Tal es el caso de la *Conferencia Internacional sobre Voto Electrónico*,<sup>1</sup> la cual reúne académicos, autoridades electorales y estudiantes de doctorado encargados de estudiar la evolución del mecanismo de votación por internet; así como el Caltech del MIT, quienes desde el año 2000, realizaron el programa bautizado como *Voting Technology Project*, en el cual se busca desarrollar mejores tecnologías de votación, mejorar la administración electoral y profundizar la investigación científica en el tema del voto (Caltech, 2017).

## CONCLUSIONES

Sin duda el voto electrónico es el futuro de los procesos electorales y, en muchos de los casos, un área de oportunidad para reducir considerablemente los costos de los procesos electivos. Si bien es cierto que pensar en ahorrar en la cuestión electoral puede ser debatible, pues la democracia no tiene precio, a la larga la inversión en urnas electrónicas y programas propios de voto por internet tiene la capacidad de generar *expertisse* y confianza en su implementación a lo largo del tiempo.

En estos momentos en los que México inicia un llamado a la austeridad, resulta impostergable valorar la implementación de medidas electrónicas como una inversión a largo plazo, lo que obliga a abrir al escrutinio público, profundo y relevante dicho tema, para que el paso que se dé, sea suficientemente firme para que no se conciba ninguna regresión posible. Lo anterior —desde el punto de vista de los autores— debe ser paulatino, pero concienzudo y con el espaldarazo de la comunidad científica, sin que ello signifique la desaparición de la gran jornada cívica que —entre otras cosas— tiene significados culturales que trascienden la tecnología. Ello obligará necesariamente a repensar los mecanismos de observación electoral, así como el involucramiento de los partidos políticos y, sobre todo, en una nueva forma de pensar las elecciones.

## REFERENCIAS

- Arredondo Sibaja, C. (2010). Experiencia del sistema de votación electrónica en Coahuila, en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria. Democracia, participación ciudadana y justicia electoral. Reflexiones y retos derivados del proceso electoral 2008-2009*, IEDF, México.
- Beltrán, Yuri, “El voto de los mexicanos en el extranjero, 2006-2018”, en Beltrán, Yuri y Pablo Trejo, 2018, *Un ejercicio de reflexión. Elecciones 2018, contribución a la democracia*, Gamma: Colección de ciencia política y humanidades, México.
- Caltech/MIT: Voting Technology Project. (2017). *Fraud, convenience, and e-voting: how voting experience shapes opinions about voting technology*, Caltech/MIT, Estados Unidos.
- CESOP (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados). Encuestas. Diciembre de 2014. Recuperado en junio de 2019: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas>
- FVAP (Federal Voting Assistant Program). (2019), disponible en: <https://www.fvap.gov/west-virginia> [Consultada el 18 de junio de 2019].
- Fernández Rodríguez, J. J. et al. (2007). Voto electrónico. Estudio comparado en una

- aproximación jurídico-política (desafíos y posibilidades). Santiago de Querétaro, México: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila. (2008). Proceso Electoral Coahuila.
- IPU, 2019, Confederación Suiza, <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/e-voting/berichte-und-studien.html> [Consultada el 19 de junio de 2019].
- Misika, Susana. (2019). ¡Hakée el sistema de voto electrónico suizo!, en Swissinfo, disponible en: [https://www.swissinfo.ch/spa/politica/ciberseguridad\\_-hack%C3%A9-el-sistema-de-voto-electr%C3%B3nico-suizo-/44758222](https://www.swissinfo.ch/spa/politica/ciberseguridad_-hack%C3%A9-el-sistema-de-voto-electr%C3%B3nico-suizo-/44758222) [Consultada el 19 de junio de 2019].
- Moreno, A. (2003). *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Téllez, J. (2009). *Algunas anotaciones sobre el voto electrónico en México*. Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
- Valimised, Estonian Elections. (2019). Disponible en: <https://ep2019.valimised.ee/en/voting-result/index.html> [Consultada el 10 de junio de 2019].
- Xenakis, A. y Macintosh, A. (2005). *Trust analysis of the UK e-voting pilots. Social Science Computer Review*, 23 (3): 312-325.
- Zissis, D. y Lekkas, D. (2011). *Securing e-Government and e-voting with an open cloud computing architecture*. Government Information Quarterly, 28 (2): 239-251.

## NOTA

1. La Conferencia la conforman la Universidad Técnica de Tallín (Tallinn University of Technology, Estonia); el Instituto Tecnológico de Karlsruhe (Karlsruhe Institute of Technology, Alemania) a través de su Centro de Competencia para Tecnología de Seguridad Aplicada (Kastel); la Sociedad de Ciencias de la Computación (Gesellschaft für Informatik (GI) e.V., Alemania); la Confederación Suiza, y el Centro de Competencia para Votación y Participación Electrónica (Competence Center for Electronic Voting and Participation, Austria).



# CONFLICTOS EN MATERIA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. ¿EL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO DEBE CONOCERLOS?

CARLOS ALBERTO EZETA MACÍAS\*

\*Secretario Auxiliar en el TECDMX, adscrito a la ponencia de la Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez.

## I. Introducción

**Más allá de las distintas concepciones que los grandes teóricos han creado para explicar lo que es la Democracia, es indudable que su origen terminológico explica —por lo menos de manera general— los elementos básicos que todo tipo de Democracia debe contener: pueblo y gobierno.**

Sumario: I. Introducción. II. La Democracia Directa y Participativa en la Ciudad de México. III. Competencia del Tribunal Electoral de la Ciudad de México para conocer los conflictos derivados de las Consultas Ciudadanas sobre Presupuesto Participativo. IV. Análisis de las sentencias SCM-JE-75/2018 y SCM-JE-7/2019. V. Conclusión y propuesta. VI. Referencias.

En efecto —como es históricamente conocido—, la palabra *Democracia* viene de los vocablos griegos *demos*, que significa *pueblo*, y *kratos*, que quiere decir *poder* (Sartori, 1993); esto es, el *gobierno del pueblo*. En otras palabras, la Democracia es una forma de gobierno en la que —directa o indirectamente— está involucrada una sociedad en particular, y dicho involucramiento está íntimamente relacionado con la toma de decisiones.

Sin que el objetivo del presente artículo sea definir ni explicar tan complejo concepto, los anteriores elementos contri-

buyen a entender una de las condiciones *sine qua non* para la existencia de la Democracia: su efectiva protección.

En la actualidad, los órganos jurisdiccionales federales y locales en materia electoral desempeñan un papel fundamental para la protección efectiva de la Democracia, así como de sus distintas modalidades; entre ellas, la Democracia Directa y Participativa, en la que los ciudadanos votan a favor o en contra de una propuesta que puede afectar a la población o, incluso, impactar en el sistema político (Zovatto, 2014).

Así, la participación del Tribunal Electoral de la Ciudad de México —que de conformidad con la Constitución Política local es la autoridad jurisdiccional especializada en materia electoral y procesos democráticos (artículo 38, párrafo 1, 2019)— no sólo resulta indispensable para la protección de la Democracia Directa y Participativa, sino que se constituye como un verdadero deber jurídico que, inexcusablemente, se tiene que acatar al momento de emitir sus resoluciones, sobre todo aquéllas en las que esté involucrada la Democracia Directa y Participativa.

Con base en lo anterior, en este artículo se analiza la competencia del Tribunal Electoral de la Ciudad de México para conocer los conflictos derivados de las Consultas Ciudadanas sobre Presupuesto Participativo —como un instrumento para hacer efectiva la Democracia Directa y Participativa—, así como la posible afectación de esa competencia a raíz de los recientes criterios emitidos por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## II. LA DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTICIPATIVA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

La Democracia Directa y Participativa en la Ciudad de México se encuentra regulada —principalmente— por la Constitución Política y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, ambos de la Ciudad

de México, así como por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.<sup>1</sup>

Al respecto, la Constitución Política de esta entidad federativa establece que el pueblo ejerce su soberanía, precisamente, por conducto de las figuras de Democracia Directa y Participativa; por lo que los poderes públicos y las alcaldías fomentarán la participación ciudadana en atención a tales figuras (artículos 1, párrafo 2, y 19, párrafo 7, 2019).

En ese sentido, los mecanismos de Democracia Directa y Participativa permiten a la ciudadanía participar en la resolución de problemas y temas de interés general, así como en el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad —mediante la emisión del sufragio universal, efectivo, libre, secreto, directo y obligatorio— (artículos 24, párrafo 2, y 25, apartado A, párrafo 1, 2019). Ello, tomando en consideración que la Democracia Participativa<sup>2</sup> debe entenderse como el “derecho de las personas a incidir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública” (artículo 25, apartado A, párrafo 2, 2019).

No obstante, en este punto es importante destacar que una vez plasmadas las anteriores consideraciones, la Carta Magna local realiza una distinción de los instrumentos que conforman tanto la Democracia Directa como la Democracia Participativa, como si se tratara de figuras diferentes.

En un primer momento, dicho ordenamiento enuncia al referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana y revocación de mandato —respecto de los cuales, incluso, se establecen normas de regulación particular— como mecanismos de la Democracia Directa; empero, de manera posterior, se menciona como mecanismo de la Democracia Participativa al presupuesto participativo —también con una regulación específica— (artículos 25 y 26, 2019).

Para lo que interesa en el presente trabajo —ya que el tema podría ser motivo de otro análisis más profundo—, la distinción particular entre la consulta ciudadana y el presupuesto participativo no puede tomarse en consideración de forma tajante, pues aun cuando el marco normativo referido establece dicha aparente distinción, lo cierto es que en la práctica ambos instrumentos tienen una relación indisoluble.

Esta es, como se observará más adelante, la única forma de hacer efectiva la participación ciudadana en los temas concernientes al presupuesto participativo, es a través de la consulta ciudadana, como el medio por el cual las personas deciden el uso, administración y destino de los proyectos y recursos asignados al propio presupuesto participativo.

Desde mi perspectiva, la Democracia Directa y Participativa no debe analizarse de manera individualizada, sino en su conjunto, pues con la plena aplicación de los instru-

mentos enunciados se consigue la efectiva participación de la ciudadanía.

Con relación al Código Electoral local, prácticamente replica lo que se ha mencionado anteriormente, pero también dispone que la Democracia electoral en la Ciudad de México tiene como fin, entre otros, impulsar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas (artículo 8, fracción IV, 2019).

Finalmente, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal contiene el conjunto de disposiciones que establecen el marco normativo de los mecanismos e instrumentos de esa participación —plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, red de contralorías ciudadanas, audiencia pública, recorridos del Jefe Delegacional,<sup>3</sup> organizaciones ciudadanas y asamblea ciudadana.

En específico, tal ley define las consultas ciudadanas como el instrumento a través del cual se somete a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en la Ciudad de México (artículo 47, 2019).

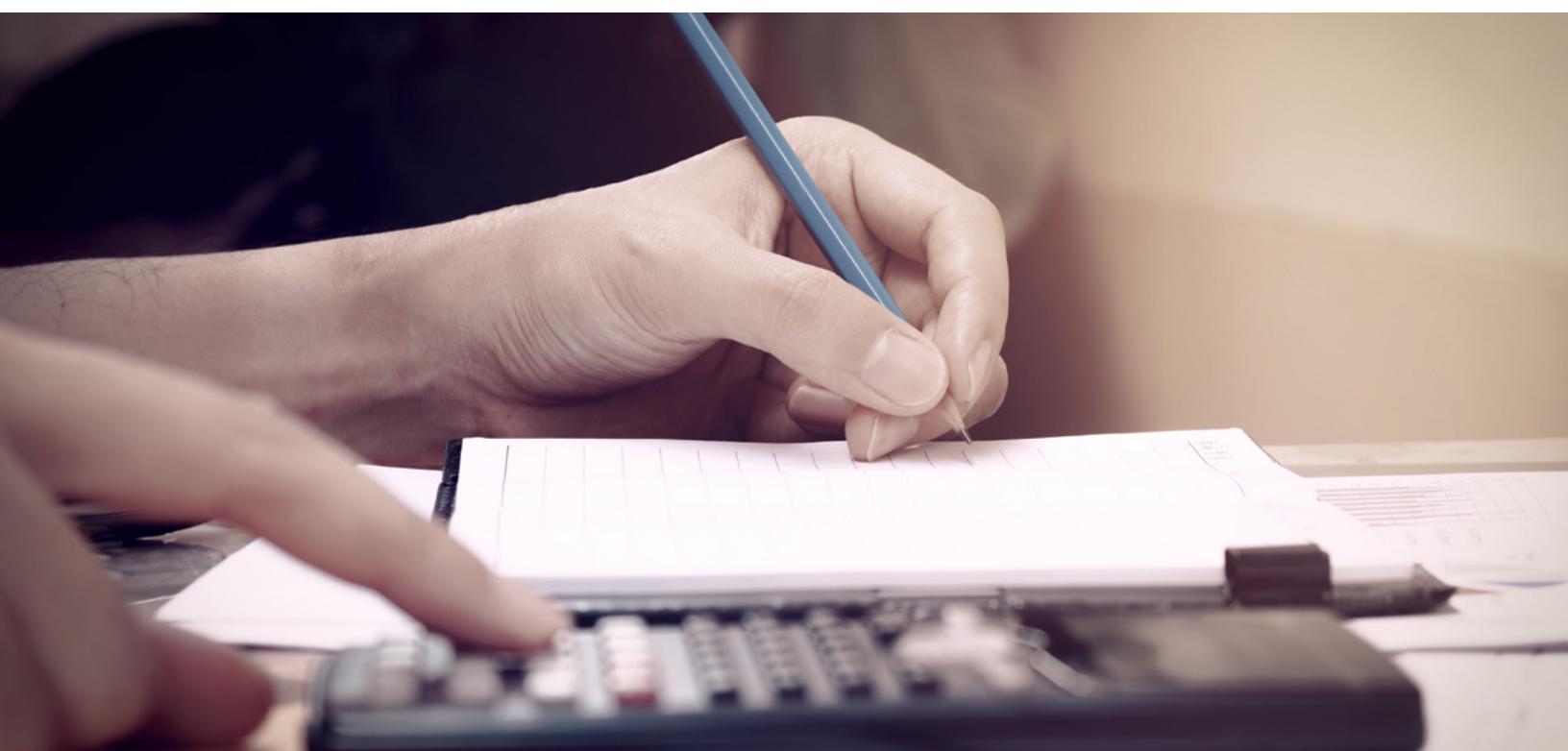
Del mismo modo —y también de manera separada a los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana—, la ley en comento conceptúa al presupuesto

participativo como aquél sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican los recursos relativos al ejercicio fiscal inmediato, en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios de la Ciudad de México (artículos 83, párrafo primero, y 84, párrafo segundo, 2019). Tales recursos corresponderán al tres por ciento del presupuesto anual de las alcaldías, los cuales podrán ser implementados en los rubros de obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, así como actividades recreativas, deportivas y culturales (artículo 83, párrafo segundo, 2019).

Para elegir los proyectos en los cuales se ejercerá el presupuesto participativo de las alcaldías, cada año se lleva a cabo una consulta ciudadana cuyo procedimiento comienza la primera semana de abril, con la publicación de la convocatoria a dicha consulta por

parte del Instituto Electoral de la Ciudad de México. En la convocatoria se establecen las bases de participación de los proyectos que podrán ser votados en la Jornada Consultiva, a celebrarse el primer domingo de septiembre del mismo año (artículo 84, párrafo primero, 2019).

Es decir, tal como se afirmó previamente, para que se pueda elegir la forma en que se ejercerá el presupuesto participativo anual, es necesario llevar a cabo una consulta ciudadana mediante la cual las personas habitantes de una colonia o pueblo originario acuden a las urnas a emitir su voto a favor del proyecto que, a su consideración, es más acorde con las necesidades del lugar en que residen; lo que se traduce en la máxima expresión de una Democracia Directa y Participativa.



### III. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA CONOCER LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LAS CONSULTAS CIUDADANAS SOBRE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Sin perder de vista la postura sostenida en este artículo —en el sentido de que la única forma de elegir el presupuesto participativo que se utilizará para la ejecución de los proyectos propuestos en las colonias y pueblos originarios de la Ciudad de México, es a través de la consulta ciudadana—, en la Constitución Política de la Ciudad de México existe el reconocimiento expreso de que el Tribunal Electoral de esta entidad federativa es competente para resolver los medios de impugnación en materia de participación ciudadana, con el objeto de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en esa materia (artículo 38, párrafo cuarto, 2019).

Lo anterior se robustece en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México que, además de repetir lo mencionado, establece el deber jurídico de las autoridades electorales —entre ellas el citado Tribunal— para vigilar el cumplimiento de los fines de la Democracia, así como para supervisar el correcto desarrollo de los instrumentos de participación ciudadana regulados por la Constitución local

(artículo 9, párrafo primero, 2019), como lo es la Consulta Ciudadana. En la misma lógica, la Ley de Participación Ciudadana también reconoce al Tribunal Electoral como autoridad en esta materia.

Bajo tales circunstancias es indudable que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México tiene competencia para resolver conflictos en materia de Democracia Directa y Participativa, entre los cuales destacan aquéllos que surgen con motivo del desarrollo de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo. Empero, ¿el Tribunal Electoral local debe continuar resolviendo este tipo de conflictos?

En mi opinión —dada la trascendencia histórica de la Democracia Directa y Participativa—, existen dos factores fundamentales que llevan a concluir que el órgano jurisdiccional electoral de la Ciudad de México debe continuar con la resolución de conflictos en materia de presupuesto participativo.

El primero tiene que ver con el valor intrínseco de la Democracia que, si bien no es una forma de gobierno perfecta, también es cierto que resulta imprescindible en un verdadero Estado Constitucional de Derecho —que es aquél en el que se respetan los derechos fundamentales y el *principio de división y/o separación de poderes* (Bovero, 2006)—. Desde esta perspectiva, un Estado Constitucional de Derecho no puede limitarse al mero reconocimiento de la Democracia Directa y Participativa ni a los mecanismos

o instrumentos por medio de los cuales se manifiesta, sino que debe existir una protección por parte de una autoridad que juzgue y determine que la Democracia que ahora se analiza efectivamente fue respetada, o en su caso, que repare las posibles violaciones que vulneren los principios y fines rectores de la propia Democracia Directa y Participativa.

Mientras que el segundo se relaciona con la participación concreta de la ciudadanía que a través de la consulta ciudadana emite su voto, a fin de escoger la manera en que debe aplicarse el presupuesto participativo; voluntad que, en todo caso, debe ser protegida por un órgano que garantice que la decisión respaldada por el mayor número de votos, efectivamente se acatará. Máxime, si se toma en consideración que, en los últimos tres años, un número considerable de personas han acudido a emitir su opinión en las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo —276 285 en 2016, 746 221 en 2017, y 290 215 en 2018 (Valle, 2018)—, lo que robustece la necesidad de que exista un órgano jurisdiccional que proteja la voluntad ciudadana.

Por tanto, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México debe contar con competencia para conocer los actos y resoluciones que deriven del desarrollo de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo, desde el momento en que se emite la convocatoria respectiva, hasta la propia aplicación del proyecto ganador —en protección

a la voluntad manifestada en las urnas—; sin embargo, recientemente la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cambió el modelo de solución de controversias en materia de participación ciudadana, tal como se explica a continuación.

## **IV. ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS SCM-JE-75/2018 Y SCM-JE-7/2019**

El treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —que por cuestión de jurisdicción le corresponde, en segunda instancia, pronunciarse sobre las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México— determinó que el referido Tribunal no es la autoridad competente para conocer y resolver respecto a las omisiones de ejecutar los proyectos ganadores en las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo, ya que la competencia para conocer sobre dichos aspectos corresponde a la Contraloría General de la Ciudad de México (SCM-JE-75/2018, p. 8).

El asunto federal se originó con la impugnación —por parte de la Alcaldía de Coyoacán en la Ciudad de México—<sup>4</sup> de la sentencia emitida en el Juicio Electoral TECDMX-JEL-339/2018, en la que el Tribunal Electoral local determinó, esencialmente, la inexistencia de la omisión de ejecutar el

proyecto ganador de una colonia en la Ciudad de México.

Pero la Sala Regional Ciudad de México consideró que no basta con que el proyecto en que deba ejercerse el presupuesto participativo respectivo se elija a través de una consulta ciudadana, pues el ejercicio del gasto para cumplir con el propio proyecto está relacionado con la actuación de las alcaldías, lo cual no está relacionado con el proceso electivo del proyecto ganador que debe implementarse. En otras palabras, si bien la decisión sobre la forma en que se aplicarán los recursos del presupuesto participativo es por medio de la voluntad popular —expresada en una consulta ciudadana—, la correcta aplicación y ejercicio de dichos recursos ya no forma parte de la materia político-electoral (SCM-JE-75/2018, pp. 14 y 16).

Con ello, la autoridad jurisdiccional federal delimitó la competencia del Tribunal Electoral de la Ciudad de México —quién, sin duda, debe acatar íntegramente las decisiones asumidas por la Sala Regional—, quitándole la posibilidad de analizar los casos en los que se alegue la omisión de aplicar un proyecto ganador de una consulta ciudadana sobre presupuesto participativo.

No obstante, es mi convicción que existió una confusión en el análisis de la controversia planteada por parte de la Sala Regional, debido a que en el caso concreto, el Tribunal Electoral local no analizó si fue correcta o no la manera en la que la Alcaldía

aplicó los recursos económicos para implementar un proyecto en la colonia en cuestión —respecto de lo cual, sin duda, el Tribunal no tendría competencia para pronunciarse—, sino que únicamente se limitó a estudiar si el proyecto que fue elegido como ganador en la consulta ciudadana, fue o no implementado; aspecto sobre del cual, en atención a la normativa analizada previamente, el Tribunal Electoral sí es competente para conocer.

Ciento es que hay una línea muy delgada entre la protección de la voluntad ciudadana que acude a votar a favor de un proyecto —que a la postre obtiene el mayor número de votos en una consulta ciudadana—, y la aplicación y ejercicio de los recursos por parte de las autoridades administrativas; sin embargo, si se toma en consideración el deber jurídico del Tribunal Electoral local para proteger la Democracia Directa y Participativa en la Ciudad de México, resulta lógico que como autoridad jurisdiccional revise si los actos y resoluciones derivados de una Consulta Ciudadana fueron apegados a los *principios de constitucionalidad y legalidad*, en aras de privilegiar la decisión popular.

Incluso, el veinte de marzo pasado, la propia Sala Regional Ciudad de México reconoció un supuesto de excepción al criterio anteriormente plasmado, al resolver el asunto SCM-JE-7/2019 —surgido con motivo de la impugnación de una resolución dictada en el incidente de ejecución de sentencia en el ex-

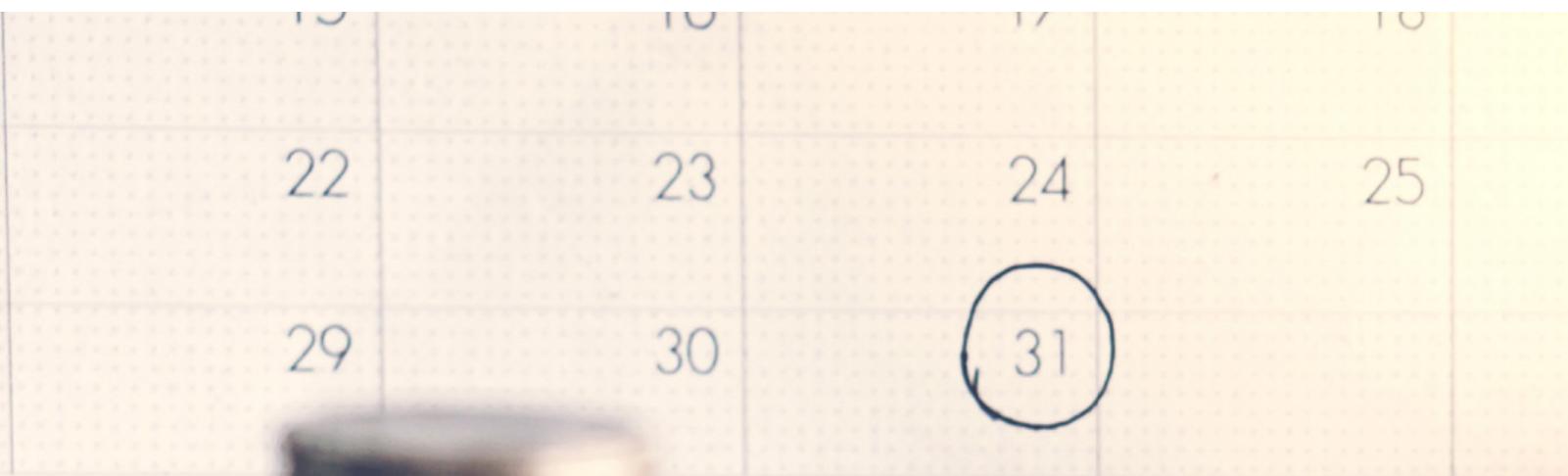
pediente TECDMX-JEL-330/2018.<sup>5</sup> Al respecto, la Sala Regional razonó que tratándose de la sustitución de un proyecto ganador por otro de los que contendieron en una consulta ciudadana, se involucra la afectación de un derecho político electoral por la variación de la decisión mayoritaria expresada, lo que actualiza la competencia del Tribunal Electoral para conocer sobre tales asuntos.

Decisión que enfatiza la complejidad de determinar la competencia del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, para conocer de los conflictos derivados de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo.

## V. CONCLUSIÓN Y PROPUESTA

Es indiscutible que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, como autoridad jurisdiccional protectora de la Democracia Directa y Participativa, debe conocer de los conflictos en materia de presupuesto participativo.

Al día de hoy, no existe controversia en el sentido de que el Tribunal Electoral local es competente para resolver los medios de impugnación en materia de participación ciudadana que se interpongan desde el momento de la emisión de la convocatoria hasta la emisión de los resultados correspondientes; empero, tratándose de la omisión de aplicar proyectos ganadores, debe destacarse lo siguiente: en principio, no es competente para conocer sobre dichas omisiones, salvo que



en la propia omisión esté involucrada la sustitución de un proyecto ganador.

Me parece fundamental que en la discusión y, en su caso, publicación de la nueva Ley de Participación Ciudadana, se fortalezca la competencia del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, para que sea la propia ley la que defina los parámetros de actuación de ese Tribunal, pues la Democracia Directa y Participativa, amerita la protección más amplia.

## VI. REFERENCIAS

Bovero, Michelangelo (2006). Prefacio. Nuevas Reflexiones sobre Democracia y Constitución. *La Democracia Constitucional. Una Radiografía Teórica*, Pedro Salazar Ugarte, 13-43. México: Fondo de

Cultura Económica e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Constitución Política de la Ciudad de México (2019). Recuperada el 21 de junio de 2019, de: <https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019). Recuperada el 21 de junio de 2019, de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. (2019). Recuperada el 21 de junio de 2019, de: <https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional>.

Sartori, Giovanni. (1993). *¿Qué es la Democracia?*, México: Tribunal Federal Electoral e Instituto Nacional Electoral.



- Sentencia SCM-JE-75/2018. Parte actora: Alcaldía de Coyoacán en la Ciudad de México. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Recuperada el 21 de junio de 2019, de: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JE-0075-2018.pdf>.
- SCM-JE-7/2019. Parte Actora: Alejandra Marmolejo Figueroa. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Recuperada el 21 de junio de 2019, de [https://www.te.gob.mx/EE/SCM/2019/JE/7/SCM\\_2019\\_JE\\_7-844990.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SCM/2019/JE/7/SCM_2019_JE_7-844990.pdf).
- TECDMX-JEL-330/2018. Parte actora: Alejandra Marmolejo Figueroa. Autoridad responsable: Delegación Cuauhtémoc (ahora Alcaldía) a través del Titular de la Dirección de Participación Ciudadana. Recuperada el 21 de junio de 2019, de: <http://transparencia.tecdmx.org.mx/sentencias>.
- TECDMX-JEL-339/2018. Autoridades responsables: Otra Jefatura Delegacional y Alcaldía en Coyoacán, así como, el Comité Ciudadano en la Colonia CTM V Culhuacán, de la citada demarcación territorial. Recuperada el 21 de junio de 2019, de: <http://transparencia.tecdmx.org.mx/sentencias>.

Valle Monroy, Bernardo. (2018). La Democracia Participativa en la Ciudad de México: El Instituto Local y el Tribunal Electoral de la Ciudad de México como Garan-

tes de los Procesos Participativos. *La Ciudad de México y su Esquema Electoral*, Martha Leticia Mercado Ramírez, coordinadora, 151-173. México: Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

Zovatto, Daniel. (2014). Las Instituciones de la Democracia Directa. *Democracias en Movimiento. Mecanismos de Democracia Directa y Participativa en América Latina*, Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto, compiladores, 14. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

## NOTAS

1. Cabe señalar que al día en que se elaboró el presente artículo, se encuentran en discusión algunas propuestas para expedir una nueva ley en materia de participación ciudadana; de ahí, que aún se encuentre vigente la citada ley, publicada el diecisiete de mayo de dos mil catorce, es decir, antes de la reforma política de la Ciudad de México. No obstante, es importante mencionar que, acorde al artículo trigésimo cuarto transitorio de la Constitución Política local —actualmente vigente—, todas las referencias que en los ordenamientos jurídicos se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México.

2. La Constitución Política de la Ciudad de México define de manera individual lo que es Democracia Participativa, dejando de lado a la Democracia Directa.

3. Ahora alcaldes, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 122, párrafo primero, apartado A, base VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Se destaca que en ninguna parte del fallo federal existe un razonamiento dirigido a justificar la razón por la cual era procedente que una autoridad responsable en un juicio local promoviera una impugnación ante la instancia federal, limitándose únicamente a mencionar que el Alcalde acudía como representante legal de esa autoridad, en términos del artículo 31, fracción XVI de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México. No debe pasar desapercibida la existencia de la jurisprudencia 30/2016, cuyo rubro es “**LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES**

QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL”, en la cual se establecen como únicos supuestos de excepción, la privación de alguna prerrogativa o la imposición de una carga a título personal; sin embargo, como ya se mencionó, en el fallo federal no se analiza tampoco la actualización de alguna de esas excepciones.

5. En la sentencia primigenia se declaró fundada la omisión de no ejecutar un proyecto ganador, así como la sustitución del mismo por otro diverso.



# EL CONSTITUCIONALISMO LOCAL Y LA PROTECCIÓN MULTINIVEL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

**RODRIGO EDMUNDO GALÁN MARTÍNEZ\***

---

\*Secretario de Estudio y Cuenta en el TECDMX, adscrito a la ponencia de la Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez.

## **I. Introducción**

**En este documento se pretende exponer que en las entidades federativas del país, incluida la Ciudad de México, existe una protección multinivel de los derechos humanos que no únicamente incluye los que son reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, sino aquéllos que válidamente fueron ampliados o creados por las Constituciones locales.**

Lo anterior se hace a partir de los criterios de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación —principalmente de las acciones de inconstitucionalidad relacionadas con la aprobación de la Constitución de la Ciudad de México por la Asamblea Constituyente— en los que ha reconocido que las entidades federativas pueden ampliar esos derechos o crear nuevos, siempre que no vulneren el parámetro de regularidad constitucional.

Esto con el fin de evidenciar que los órganos jurisdiccionales de la entidad tienen retos en el marco de la tutela multinivel para alcanzar una mejor protección y armonizar

los derechos de la Constitución local con el parámetro de regularidad constitucional.

## **II. LA PROTECCIÓN MULTINIVEL**

En la actualidad aún se discute sobre la plausibilidad de considerar la Constitución como la norma que se encuentra en la cúspide de una pirámide, sobre todo, cuando se trata de la protección de los derechos humanos.

Al respecto, Von Bogdandy sostiene que la relación entre las normas de derecho nacional e internacional debe superar la visión monista —conforme a la cual la Cons-

titución está en la cima de la pirámide— y la dualista —que comprende las normas de derecho nacional e internacional como sistemas separados— (Von Bogdandy, 2010, 563-564).

Ambas visiones han sido superadas, por ejemplo, por la evolución de los Estados en el marco de los procesos de globalización y las disposiciones de derecho interno que reconocen las normas internacionales y porque ya no responden a la solución de los problemas actuales (Bogdandy, 2010, 563).

En cambio, propone abordar esta problemática desde el pluralismo jurídico que promueva la interacción entre distintos ordenamientos jurídicos, en el que la Constitución no sea considerada como un espacio cerrado hacia sí, sino como un “pluriverso normativo” en el que existe un “acoplamiento de ordenamientos”, a partir de la mediación o reconocimiento que proviene desde el derecho constitucional interno (Von Bogdandy, 2010, 565-568).

En ese sentido, la protección de los derechos fundamentales se da a partir de distintos niveles de ordenamientos, pues en ese ámbito operan diversos instrumentos de origen nacional e internacional, que aportan diversos grados de integración, efectividad y tutela (Bilancia, 2006, 256).

Generalmente, la protección multinivel hace alusión a Constituciones nacionales y a los tratados internacionales; no obstante, también existen instrumentos normativos

emitidos por niveles subnacionales o infraestatales, que han surgido como una forma complementar las declaraciones de derechos ya existentes, que se refieren a los rangos más específicos de una comunidad política (Castellá, 2007, 740).

Con esto, de ninguna manera se quiere sostener en este apartado que las normas de nivel inferior al nacional o federal estén por encima de éstas, sino que también existe un nivel de reconocimiento y protección de derechos humanos adicional al federal o internacional, el cual tiene su origen, por ejemplo, en las entidades federativas.

Al respecto, Díez-Picazo (2006, 65-70) sostiene que debido a que las entidades federativas cuentan con un poder constituyente residual, pueden aprobar sus propias declaraciones de derechos, pero su articulación es compleja porque, para empezar, evidentemente no pueden vulnerar la Constitución federal.

Dentro de otras complicaciones podemos advertir que una parte de la doctrina admite que los derechos fundamentales sólo pueden ser reconocidos en la Constitución (y por esta vía en los tratados internacionales), por lo que los ordenamientos inferiores sólo podrían reconocer otro tipo de derechos de tipo suplementario que pueden ampliar las facultades de sus titulares y complementar la visión multinivel de la protección de los derechos fundamentales (Expósito, 2007, 154-155; Cruz, 1989, 41).

No obstante, también se ha reconocido el papel que desempeña el legislador local en la definición del contenido de los derechos fundamentales y límites, pues como lo sostiene Ferreres Comella (1996, 353) esto es producto de un diálogo entre la justicia constitucional y los poderes legislativos estatales, debido a que el federalismo es una tensión entre unidad y diversidad.

En el caso de México, la Constitución reconoce expresamente la protección de los derechos humanos contenidos en ella o en los tratados internacionales de los que el país forme parte. Esto significa que, en principio, la tutela multinivel de los derechos humanos en nuestro país está reservada a esos dos ámbitos.

Sin embargo, mediante el diálogo entre la justicia constitucional del país y los legisladores locales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que, siempre que no vulneren el parámetro de regularidad constitucional, los Congresos de los estados pueden ampliar los derechos humanos establecidos en ese bloque y crear derechos distintos.

Esto significa que los órganos jurisdiccionales de los estados no solamente están obligados a considerar los derechos humanos contenidos en el bloque de constitucionalidad, sino que también deben mirar hacia los derechos que han sido ampliados o creados por el legislador local para otorgar una adecuada protección.

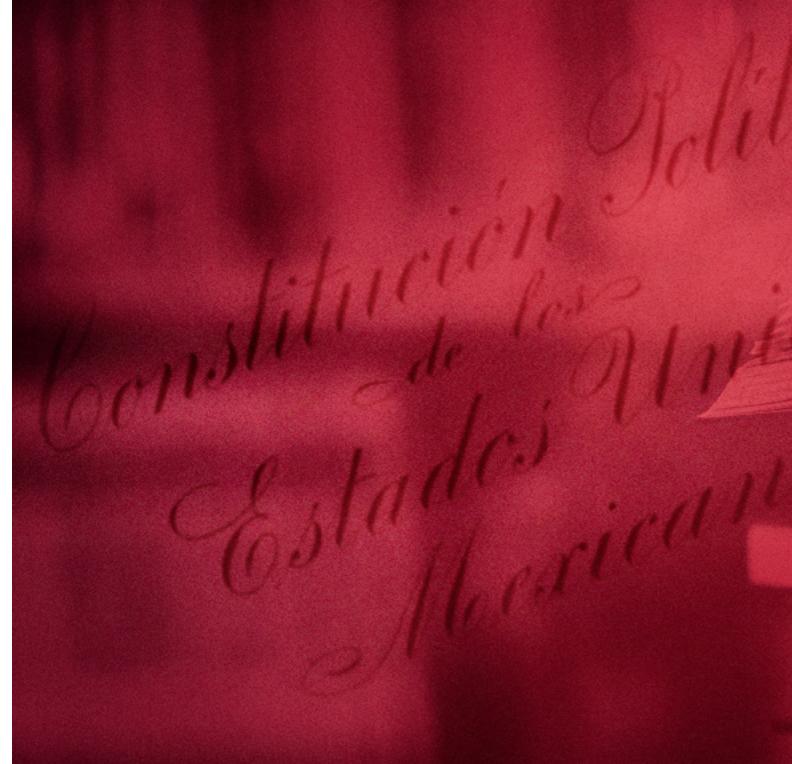
### **III. PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL**

En la contradicción de tesis 293/2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que cuando se trata de derechos humanos, la relación entre Constitución y tratados internacionales (de los que México forme parte) no se da en un plano de jerarquía, porque los derechos fundamentales contemplados en esos instrumentos internacionales fueron incorporados por la propia norma constitucional.

En ese sentido, la Corte señaló que, de la interpretación de la intención y finalidad de la reforma constitucional en la materia, las normas de derechos humanos, con independencia de su fuente, constituyen un parámetro de regularidad constitucional.

Por ello, concluyó que, en materia de derechos humanos, la supremacía constitucional parte de todos los derechos humanos incorporados al ordenamiento mexicano. Pero aclaró que las normas de derechos humanos contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, porque forman parte del conjunto normativo respecto del cual parte la supremacía.

## IV. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2017 (CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO)



### a) Ampliación de la protección sobre derechos humanos

En las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas, en las que se analizó la Constitución Política de la Ciudad de México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recordó que, debido a que muchas de las normas sobre derechos humanos están dadas en forma de principios, era necesario que los distintos operadores jurídicos (legisladores, administración y jueces) los optimizaran al dotarlos de un contenido más concreto.

Estos mandatos de optimización deben cumplirse en la mayor medida posible, por lo cual, admiten gradualidad en su cumplimiento, de ahí que sea válido que normas de menor jerarquía o más concretas que la Constitución y los tratados internacionales, los amplíen o potencien.

Así, determinó que, en ocasiones, se requiere de actividad normativa adicional para materializar los derechos humanos. De tal modo, la ampliación de derechos fundamentales es válida cuando proviene de un ente competente, porque así se materializa el principio de progresividad.

Incluso la Corte reconoció, respecto a las constituciones de las entidades federati-

vas, al pronunciarse sobre la de la Ciudad de México que, dado que se trata de documentos fundacionales de máxima jerarquía en su interior, no deben limitarse a definir competencias, sino que también deben incluir normas que mejoren el nivel de vida (acción de inconstitucionalidad 15/2017).

Esto también se sustentó en el reconocimiento de la Corte respecto a que los órganos legislativos de las entidades federativas son competentes para emitir normas generales sobre derechos humanos, en razón de que: a) deben cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos; b) el federalismo debe ser un instrumento para cumplir con las obligaciones sobre esa materia; c) no es una materia reservada de manera exclusiva al Congreso de la Unión ni está prohibido para las entidades federativas.



### **b) Creación de nuevos derechos**

#### **humanos**

La Corte también estableció que los derechos humanos son una responsabilidad compartida por todos los poderes públicos del país, ya sea que pertenezcan a la Federación, a entidades federativas, a los municipios o alcaldías.

En razón de lo anterior, concluyó que es válido que las entidades federativas establezcan normas relativas a derechos humanos en sus Constituciones, mientras esto no sea contrario a la regularidad constitucional. De tal modo, pueden crear derechos nuevos.

También sostuvo que es válido que en una norma de carácter secundario se pretende establecer un derecho nuevo que no forma parte del parámetro de regularidad constitucional, siempre que no se oponga a los estándares mínimos de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

Esto porque si los derechos creados en las Constituciones locales contravienen la esencia de los derechos humanos que forman parte del parámetro de regularidad constitucional, serían inválidos. La Corte razona que ninguna norma de menor rango o acto puede contradecir a dicho parámetro (acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas).

## **V. LÍMITES A LA AMPLIACIÓN O CREACIÓN DE DERECHOS HUMANOS**

No obstante que la Corte ha reconocido que las entidades federativas, incluida la Ciudad de México, tienen la atribución de ampliar los derechos fundamentales contenidos en la Constitución y tratados internacionales, o bien, crear nuevos derechos, también ha determinado que el ejercicio de tal atribución no es válido cuando:

- Regulen la forma cómo sus tribunales deben controlar las normas que vulneran el parámetro constitucional porque esto generaría un control diferenciado respecto a las demás entidades federativas (acción de inconstitucionalidad 75/2015).
- Redefinan los derechos fundamentales cuyo contenido y alcances están definidos en el parámetro de regularidad constitucional (acciones de inconstitucionalidad 84/2015 y 87/2015).

- Condicionen la vigencia de los derechos humanos reconocidos en el parámetro constitucional (acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas).
- Se trate de una competencia exclusiva de la Federación (acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas).
- En el caso de la Ciudad de México, no es válido que la ampliación o creación de derechos interfiera con sus funciones como capital de la República Mexicana y sede de los Poderes Federales (acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas).
- Modifiquen el contenido esencial de algún derecho humano reconocido en la Constitución o en los tratados internacionales.

vulneración a los derechos que, exclusivamente, regula la Constitución o que amplió, para que el Tribunal pueda crear una línea de precedentes al respecto.

Propongo algunos supuestos hipotéticos. El artículo 6, apartado G, de la Constitución local tutela el derecho a defender los derechos humanos. Al respecto, establece que toda persona tiene el derecho, individual o colectivo, de promover la realización de los derechos humanos y libertades fundamentales de forma eventual o permanente.

Si bien este derecho se refiere a la protección de la labor que realizan las y los defensores de derechos humanos (Vogelfanger, 2016) sería interesante conocer cómo abordaría el Tribunal Electoral local aspectos como el interés jurídico y la legitimación, si una persona que reúna esa calidad acudiera en defensa de algún colectivo.

Por otro lado, el artículo 12 de la Constitución local garantiza el derecho a la ciudad, el cual define como el uso y usufructo pleno y equitativo de la ciudad, el cual debe asegurar la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de los bienes públicos con la participación de la ciudadanía. ¿Qué ocurriría si se cuestionara alguna fase del proceso del presupuesto participativo por no garantizar el derecho a la ciudad o el derecho de participación política a las personas en situación de calle, quienes también cuentan con una protección especial en términos del artículo 11, apartado K, de la Constitución local?

## VI. RETOS PARA LA JUSTICIA LOCAL

Como apartado final de este documento, abordaré dos retos para la justicia electoral local respecto a la protección multinivel de los derechos humanos con énfasis en los que regula la Constitución de la Ciudad de México, distintos al parámetro de regularidad constitucional o los que sí están previstos ahí, pero fueron ampliados.

El primero de ellos es un reto compartido con la ciudadanía de esta entidad federativa. Por un lado, es necesario que quienes acuden a solicitar la protección del Tribunal Electoral de la ciudad planteen la

El otro reto que deseo señalar se refiere a las dificultades que tendrán los órganos jurisdiccionales locales para hacer convivir los derechos fundamentales previstos en el parámetro de regularidad constitucional, con aquellos derechos creados o ampliados por la Constitución local cuando realicen el control difuso de la constitucionalidad.

Como se señaló, la Corte determinó que los derechos ampliados o creados por los congresos locales serán válidos siempre que no contraríen el parámetro de regularidad constitucional. El problema es que, si los derechos previstos en las normas constitucionales locales son creados con el fin de que sean considerados como derechos humanos, también pueden estar expresados como principios, y por ello es factible que tengan colisiones con los del parámetro de regularidad constitucional.

En efecto, como la propia Corte lo reconoció en las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas, los derechos fundamentales en muchas ocasiones son expresados en forma de principios. En ese sentido, debido a que se trata de mandatos de optimización que deben cumplirse en la mayor medida posible es viable que colisionen entre ellos (Bernal, 2003).

Sin embargo, si de antemano los derechos humanos reconocidos en el parámetro constitucional son superiores jerárquicamente a los que reconocen las Constituciones locales, no puede existir esta colisión. Lo

cual, a mi juicio, resta eficacia a los derechos reconocidos en la norma suprema local y contradice una de las características de los principios relativa a que no existe jerarquía entre ellos, sino que, de acuerdo a su peso, en cada caso se determina cuál debe prevalecer (Bernal, 2003). Esto incluso es coherente con la definición de indivisibilidad de los derechos humanos aceptada por la Corte, según la cual se excluye la posibilidad de establecer jerarquías en abstracto entre los derechos humanos (Contradicción de tesis 293/2011).

En este escenario, el reto de los órganos jurisdiccionales locales será evitar que las normas sobre derechos humanos consagrados en las Constituciones locales queden obsoletos.

## REFERENCIAS

- Bernal, P. C. (2003). *Estructura y límites de la ponderación*. Alicante: Doxa, disponible en: <http://www.estudiosconstitucionales.com/REDIAJ/1905-1923.pdf> (consultada el 19 de junio de 2019).
- Bilancia, P. (2006). “Las nuevas formas de protección multinivel de los derechos”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 6 (julio-diciembre): 255-277.
- Castellá, J. (2007). “Hacia una protección ‘multinivel’ de los derechos en España. El reconocimiento de los derechos en los estatutos de autonomía de las

- comunidades autónomas". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 120 (septiembre-diciembre): 723-741.
- Cruz, P. (1989). "Formación y evolución de los tratados internacionales". *Revista Española de Derecho Constitucional* 9 (enero-abril): 35-62.
- Díez-Picazo. L. (2006). "¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?". *Revista Española de Derecho Constitucional* 78 (septiembre-diciembre): 63-75.
- Expósito, E. (2007). "La regulación de los derechos de los nuevos estatutos de la autonomía". *Revista d'estudis autonòmics i federals* 5: 147-202.
- Ferreres C. V. (1996). "Justicia constitucional, democracia y federalismo: una aproximación desde la teoría constitucional norteamericana", *Autonomies* 27 (diciembre): 331-58.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de inconstitucionalidad 75/2015.
- \_\_\_\_\_ Acción de inconstitucionalidad 84/2015.
- \_\_\_\_\_ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas.
- \_\_\_\_\_ Contradicción de criterios 293/2011.
- Vogelfanger, D. (2016). "El status jurídico de defensores y defensoras de derechos humanos". *Revista IIDH* 63: 269-94.
- Von Bogdandy, A. (2010). Repensar la relación entre derecho constitucional y derecho internacional. En *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius constitutionale communne en América Latina?*, t. II, coords., Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Armin Von Bogdandy y Mariela Morales Antoniazzi, México, IIJ-UNAM: 559-82.

# La Ciudad de México y su esquema electoral





# MIGRACIÓN MEXICANA, EL ANCLAJE DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

**MARIANNE MICHELE HERNÁNDEZ RUIZ\***

---

\*Asesora del Consejero Mauricio Huesca Rodríguez, del IECM.

**Desde la antigüedad, el ser humano ha estado en constante tránsito. A través de los años, la migración ha tenido una evolución propia, es decir, lo que en el pasado era considerado un factor de poca o nula preocupación para el gobierno, actualmente se ha convertido en una de sus principales alertas.**

Anteriormente, dentro de la lista de factores a considerar para la emigración del país natal, se encontraban, la situación económica y la laboral, en la actualidad, se suma el factor de la seguridad y, por qué no decirlo, en momentos podría encabezarla. Más allá del querer, se considera como la necesidad forzada de abandonar un país.

El presente artículo nos recuerda que la migración es un fenómeno humano natural que responde a las necesidades de los individuos; pero en el fondo, es un proceso político, que presenta los efectos sociales correspondientes, ya que finalmente, las y los migrantes inciden también en la política nacional del país al que llegan.

Lo que para algunos grupos es considerado un tema “de moda”, para los gobiernos es considerado como el fenómeno actual más preocupante. ¿Por qué?, porque la comunidad migrante se ha visto obligada a salir del territorio nacional en búsqueda de nuevas oportunidades, oportunidades con las que no cuenta en su lugar natal. El mundo está viviendo lo que el sociólogo australiano Stephen Castles y el politólogo estadounidense Mark Miller, denominaron “la era de la migración”<sup>1</sup>.

El Estado tiene el derecho a establecer sus políticas migratorias, leyes y prácticas y, sobre todas las cosas, tiene la obligación de salvaguardar los derechos humanos de todas las personas, incluidas las personas migrantes.

Abandonar el lugar de origen, no debe ser sinónimo de la limitación de los derechos humanos con los que una persona, por el simple hecho de serlo, cuenta; en concreto, los derechos político-electORALES son ejemplo claro de los derechos que tienen mayor limitación, la cual no debería existir.

## CONTEXTO GLOBAL

El aumento de los flujos migratorios se ha producido en el marco de la globalización, lo cual significa que hay más países afectados por la migración y que además de los viejos flujos migratorios han surgido otros nuevos. Algunos países de origen se han convertido en países de destino, y los países que eran de destino, ahora exportan a sus ciudadanas y ciudadanos.

Derivado de esto, el número de migrantes internacionales ha crecido rápidamente durante los últimos años, de 173 millones en el 2000, pasó a 222 millones en 2010, 244 millones en 2015 y 258 millones en 2017. El mayor número de migrantes internacionales reside en Estados Unidos, y equivale, aproximadamente, a una quinta parte de todos los migrantes del mundo, cabe resaltar que ha sido el principal país destino de las y los migrantes internacionales desde 1970.<sup>2</sup> Desde entonces, el número de nacidos en el extranjero prácticamente se cuadruplicó: de 12 millones en 1970, pasó a 46.6 millones en 2015.<sup>3</sup>

En esta evolución, también se ha visto alterado el factor de la edad y el sexo de la comunidad migrante promedio. Además de que cada vez son más jóvenes; en 2017, las mujeres migrantes constituyeron 48% de la población total. Asimismo, se estima que hay 36.1 millones de niñas, niños y adolescentes migrantes, 4.4 millones de estudiantes internacionales y 150.3 millones de trabajadores migrantes.<sup>4</sup> Lo que resulta preocupante de estas cifras en aumento, es la poca certeza de que se estén protegiendo sus derechos, tanto humanos, como civiles y políticos, ello por la sencilla razón de no encontrarse en su lugar de origen.

La globalización ha presentado desafíos a la soberanía de los Estados, los acuerdos internacionales como los de *Schengen* en Europa o los del *Sistema de la Integración Centroamericana*, por mencionar algunos, protegen y limitan las posibilidades de acción de los países. Los Estados han reaccionado contradictoriamente, ya que en ocasiones se aferran a las nociones tradicionales de soberanía, mientras que en otros momentos aceptan la complejidad y la fragmentación de la autoridad, cooperando con otras organizaciones e instituciones.

Asimismo, la migración afecta la política internacional y, por consiguiente, las políticas de seguridad nacional, las relaciones bilaterales y regionales, de modo que adquiere una importancia política cada vez mayor, ya que tiene efectos tanto en los países de origen como en los de destino.

Por ello, es necesario contar con estrategias como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), creada en 1951, la cual es la principal organización intergubernamental en el ámbito de migración y trabaja en estrecha colaboración con asociados gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, y una de sus principales labores consiste en cerciorarse de que se dé una gestión ordenada y humana de la migración.

Por su parte, los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron un conjunto de compromisos, conocido como la “*Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*”, con el objetivo de expresar la voluntad política de los dirigentes mundiales de salvar vidas, proteger derechos y compartir esta responsabilidad a escala mundial.

La creciente movilidad de personas a nivel mundial demanda la conformación de habilidades, que puedan dar cuenta de los distintos flujos de migrantes, así como de mecanismos que preserven la conservación de los derechos de las personas que arriban y salen de México.

## MIGRACIÓN MEXICANA

México se caracteriza por la complejidad de la movilidad humana que ocurre en su territorio: emigración, inmigración, tránsito, migración de retorno, así como migración y desplazamientos internos.

En el afán de cumplir con esta encienda, algunas autoridades y familias de migrantes en México han desempeñado un importante papel en la búsqueda de un trato más justo para los inmigrantes que quedan en condición de vulnerabilidad, por desinterés o por falta de capacidad de los Estados.

Con respecto a esta situación, en 2010 México era hogar de 961 121 personas nacidas en otro país, lo que representaba 0.9% de la población total,<sup>5</sup> aunque pequeña, esta cifra ha ido en constante crecimiento durante los últimos nueve años.

Por otro lado, México, como país de emigración, tenía un registro de 11848537 personas mexicanas viviendo fuera de México en 2017, de los cuales 97.23% radicaba en Estados Unidos de América, haciendo que el corredor México-Estados Unidos fuera, por gran diferencia, el principal corredor migratorio del mundo, según el reporte “*International Migration Report 2017*” de la Organización de las Naciones Unidas.

Basta con comparar las cifras, pues en 2015 residían en Estados Unidos 11.6 millones de mexicanos, lo que significaba 27% del total de los inmigrantes del país vecino del norte,<sup>6</sup> y actualmente, de una población de casi 57 millones de latinos en Estados Unidos, más de 63% es de origen mexicano; es decir, más de 36 millones de personas.<sup>7</sup> Lo que significa que la comunidad mexicana constituye el grupo de personas extranjeras más numeroso en Estados Unidos.

Ya sea para obtener su voto o para alertar por su presencia en el país, la colectividad mexicana se ha convertido en un tema de debate político en Estados Unidos, puesto que México fue el cuarto país que más remesas recibió en 2016, 28.500 millones de dólares, según el Banco Mundial.

## EL VOTO DE LAS Y LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

Derivado de lo anterior, en 2005, la reforma a la Ley Electoral abrió la puerta al voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero; éste en particular es un tema de suma importancia en el marco del fortalecimiento de la democracia en México. Ejercer el voto desde el extranjero, es asumirse como mexicana o mexicano que participa e influye en las decisiones de su país, ya que nunca se desvinculan completamente de México.

Cuatro años después, el entonces Distrito Federal, modificó su Estatuto de Gobierno para que, a partir de 2012, las y los ciudadanos originarios del Distrito Federal votaran en la elección para la Jefatura de Gobierno. Por lo que, en diciembre de 2010, la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* publicó el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal,

donde el artículo 36, fracción III, dio cabida a la mencionada prerrogativa.

Es así como la ciudadanía mexicana residente en el extranjero puede votar por la Presidencia de la República, Senadurías y por el cargo a Gobernador de su entidad federativa, siempre y cuando la legislación local lo reconozca, así como por la Jefatura de Gobierno con respecto a la Ciudad de México.

La primera experiencia de la ciudadanía mexicana votando desde el extranjero fue en el proceso electoral 2005-2006, donde la reforma permitió que pudieran participar en las decisiones políticas del país estando fuera del territorio nacional. Pero a pesar de este gran avance electoral y de inclusión, hasta la fecha, y durante los comicios del reciente proceso electoral 2017-2018, se considera que los resultados obtenidos aún podrían ser mejorados a partir de diversos cambios en el andamiaje legal.



Desde entonces se ha pretendido determinar las diversas teorías acerca de lo que pasa con las y los mexicanos que residen en el extranjero, ya que si bien es sabido, su voto puede ser determinante para cambiar los resultados de una elección.

Para responder a esta cuestión, resulta importante visibilizar las complejidades que representa para la comunidad migrante votar desde un lugar del que no es originario, principalmente, el temor fundado a ser “identificado”. Era evidente que, en los primeros ejercicios de votación, resultaba complicado regresar a México a tramitar la credencial de elector ante el riesgo de ser deportada o deportado, o incluso a ya no poder regresar al país vecino por falta de papeles.

Esta problemática pudo ser solventada, ya que actualmente se brinda la opción de poder *credencializarse* desde cualquier parte del extranjero; el proceso electoral reciente

cosechó los resultados de este ajuste con la obtención de 98 470 votos para Presidencia de la República, 98 742 para Senadurías<sup>8</sup> y 20 855 para Jefatura de Gobierno.<sup>9</sup> Otro de los retos a superar, es la inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE), pues el trámite para lograrlo ha resultado confuso para las y los residentes en el extranjero, tanto en el paso a paso, como en las fechas límites para hacerlo.

Un tema más a tratar por parte de la autoridad electoral nacional y local, ha sido la modalidad del voto, el procedimiento para votar por correo postal es el siguiente: deben contar con una credencial para votar con la cual podrán registrarse en la LNERE, si la inscripción es procedente, se les envía un Paquete Electoral Postal a su domicilio, posteriormente la o el ciudadano debe marcar las boletas electorales con su voto para los diferentes cargos, e introducir cada boleta en

el Sobre Voto correspondiente.

Finalmente, debe enviarlo por medio del servicio de mensajería, contemplando que debe llegar 24 horas antes del inicio de la Jornada Electoral.

Este trámite resulta poco práctico, y, por ello desincentiva la participación electoral, ya que hay migrantes que desconfían del correo postal porque consideran que exponen sus datos



personales, por lo que se explora la posibilidad de que el voto electrónico por internet pueda convertirse en la modalidad oficial de votación, de tal manera que se logre derribar una barrera más entre la comunidad migrante mexicana y su país.

## VISTA A UN FUTURO

Es evidente que el voto postal llegó a su cúspide y es necesario impulsar nuevos métodos, entre ellos el voto electrónico, para lo cual deben contemplarse medidas de seguridad que salvaguarden los datos de las y los votantes, así como la secrecía del voto, y mecanismos de transparencia ante la falta de confianza tanto de los partidos políticos como de la propia ciudadanía.

Para 2021, el reto más grande como instituciones será evolucionar al voto por internet; se deberá poner en práctica una nueva forma de votación, en la cual las y los mexicanos residentes en el extranjero puedan votar automáticamente, sin que nadie cuente manualmente los votos. Un voto que sea auténtico, accesible, anónimo, auditável, comprobable, confiable y con un costo menor.<sup>10</sup>

El voto electrónico también podría aumentar la rapidez en la obtención y difusión de resultados. No obstante, es necesario señalar que las funcionarias y funcionarios requerirán de una vasta capacitación, y que

los sistemas electrónicos demandarán una inversión material en cuanto a mantenimiento de software y hardware, actualizaciones, licencias y soportes.

Si bien es cierto que las y los emigrantes de la Ciudad de México quedaron posibilitados para ejercer el voto electrónico vía internet en 2012, ocasión en la que se recibieron 5276 votos por correo postal y 2639 vía internet,<sup>11</sup> se pretende que esta cifra aumente en comicios futuros, definiendo cuál será el método más adecuado, ya sea colocar urnas electrónicas en centros de votación para que la comunidad migrante vaya personalmente o si se realizará vía internet.

## CONCLUSIONES

Hay señales claras de que el voto electrónico convocaría más votantes; sin embargo, es necesario no perder de vista que el objetivo principal de la implementación de estas estrategias, es proteger los derechos político-electORALES de las y los mexicanos que residen en el extranjero.

Finalmente, existe gran necesidad de darle seguimiento a la política migratoria en materia de derechos humanos y trato digno a las personas, por lo que debemos ser conscientes de que los mismos son inherentes a todas y todos, de ahí que no por el hecho de abandonar el país de origen deben restringírseles.

El mayor avance para México será garantizar a la comunidad migrante que, a través de la toma de decisiones democráticas, seguirá formando parte de su país.

## NOTAS

4. Portal Global de Datos Migratorios.
5. Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010.
6. Información obtenida del apartado de Migración del Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, A.C.
7. Censo de Estados Unidos 2010 y 2017.
8. <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/elecciones2018>
9. Instituto Electoral de la Ciudad de México. (2018). *Libro Blanco del Voto de las y los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero*, p. 176.
10. Téllez, J. (2010). *El voto electrónico*. México.
11. Beltrán, Y. (2017). *El voto de los mexicanos residentes en el extranjero*. México. Integralia. Recuperado de <https://integralia.com.mx/fortalezasydebilidades/Capitulo22-Beltran.pdf>



# CRITERIOS SOSTENIDOS RESPECTO A LA SUPLENCIA POR GÉNEROS EN CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

**GABRIELA MARTÍNEZ MIRANDA\***

\* Secretaría de Estudio y Cuenta en el TECDMX, adscrita a la ponencia de la Magistrada Martha Alejandra Chávez Camarena.

**Uno de los aspectos que los tribunales electorales discutieron durante el pasado proceso fue la suplencia por géneros en cargos de elección popular.**

Si bien, en elecciones previas ha imperado el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>1</sup> en su jurisprudencia **16/2012**, de rubro: “**CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO**”, en el dos mil dieciocho comenzó a decantarse una modalidad contenida en la tesis relevante **XII/2018**, cuyo rubro es: “**PARIDAD DE GÉNERO. MUJERES PUEDEN SER POSTULADAS COMO SUPLENTES EN FÓRMULAS DE CANDIDATURAS ENCAZADAS POR HOMBRES**”.

Sin abandonar la consideración de que en caso de candidatas del género femeni-

no, sus respectivas suplencias deberían ser cubiertas por mujeres, esto es del mismo género; con la tesis relevante **XII/2018**, se abre la posibilidad de que en el caso de las candidaturas del género masculino, puedan ser sustituidas por candidaturas de ambos géneros y no precisamente del mismo género, con el propósito de lograr una mayor efectividad del principio de paridad y ampliar las posibilidades de que las mujeres puedan ocupar un cargo de elección popular.

El precedente de este criterio se gestó en el recurso de reconsideración **7/2018** de la Sala Superior, que de manera definitiva resolvió la controversia presentada con motivo de lo dispuesto por el artículo 8, párrafo segundo de los Lineamientos del Instituto Electoral

y de Participación Ciudadana de Jalisco para garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a diputaciones por los principios de mayoría relativa durante el proceso electoral concurrente 2017-2018,<sup>2</sup> aprobados el 3 de noviembre de 2017, por el Consejo General del Instituto local.

Los citados Lineamientos prevén que las fórmulas a diputaciones de mayoría relativa deberían presentarse de la siguiente manera: “cuando quien encabeza la candidatura propietaria sea de género masculino, su suplente podrá ser de cualquier género; pero si la propietaria fuera de género femenino, su suplente deberá ser del mismo género”.

El Recurso de Reconsideración se presentó en contra de la sentencia dictada por la Sala Regional con sede en Guadalajara, en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral **108/2017**, que modificó la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco y el dispositivo mencionado de los Lineamientos.

Anteriormente, en el Recurso de Apelación **RAP-012/2017**, el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco había confirmado el acuerdo impugnado, argumentando que el Instituto local tenía facultades para establecer lineamientos para materializar la igualdad de facto de las mujeres y, además, con ello se garantizaba la libertad de auto-determinación de los partidos políticos.

Inconforme con esa situación, el Partido del Trabajo promovió el Juicio de Revisión

Constitucional Electoral y la Sala Regional modificó la resolución del Tribunal local y vinculó a la autoridad administrativa electoral, para que en los mencionados Lineamientos se señalara que las fórmulas a diputaciones de mayoría relativa deberán ser del mismo género, porque, en su opinión, el Instituto local excedió su facultad reglamentaria. Lo anterior porque, a su decir, la norma emitida por el Instituto que establece que cuando el propietario de la fórmula de candidatos a diputados de mayoría relativa sea del género masculino, el suplente puede ser de cualquier género, contrariaba lo establecido en el artículo 232, párrafo segundo, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que dispone que las fórmulas debían ser del mismo género.

Asimismo, se señaló que excedía la facultad reglamentaria del Instituto Electoral, ya que el Código Electoral y de Participación Social de la entidad, en sus artículos 24, párrafo 3 y 237, párrafo 2, disponen que cada fórmula de candidatos a diputados de mayoría relativa, se integre por un propietario y un suplente del mismo género; de ahí que, al existir previsión expresa en ese sentido, tal situación no podía soslayarse en los Lineamientos.

En cumplimiento a este mandato el Instituto local modificó el artículo mencionado, de la siguiente manera: “Las fórmulas a diputaciones de mayoría relativa deberán ser de la siguiente manera: cuando quien encabe-

za la candidatura propietaria sea de género masculino, su suplente tendrá que ser del género masculino; asimismo, si la propietaria es del género femenino, su suplente deberá ser también del género femenino".

Frente a esa determinación, las ciudadanas Eva Avilés Álvarez, Alicia María Ocampo Jiménez y María Guadalupe Ramos Ponce interpusieron el recurso de reconsideración que da pauta al criterio analizado.

Lo anterior, porque consideraron en su demanda que la modificación ordenada en los Lineamientos afectaba los derechos político-electorales de las mujeres que participaban en ese proceso electoral, ya que la Sala Regional dejó sin efecto la acción afirmativa a favor de las mujeres que establecía la posibilidad de que la fórmula a diputados de mayoría relativa, en la cual el propietario sea hombre, el puesto suplente pueda ser ocupado por una mujer, con la única finalidad de dar mayor efectividad a la paridad de género y participación de las mujeres.

Las recurrentes controvertían que, en la sentencia emitida por la citada Sala, se había realizado una interpretación inexacta de los alcances del principio de paridad previsto en la norma constitucional. Lo anterior, al afirmar que la responsable soslayó la paridad sustantiva, al dejar de concebir que la normativa sólo establece un piso mínimo que puede ser robustecido mediante el desarrollo reglamentario de la autoridad administrativa

electoral, con el propósito de hacer realidad la paridad que, como derecho humano, se contempla en la Constitución federal.

Así, las recurrentes pretendían que la Sala Superior revocara la sentencia combatida y determinara que era válido, a la luz del principio de igualdad de género, que las fórmulas de candidatos a diputados locales por el principio de mayoría relativa, en las que el propietario sea hombre, la suplente pueda ser mujer, al constituir una medida tendente al lograr la paridad sustantiva.

Ante ello, la Sala Superior apreció que la *litis* del asunto consistía en determinar, si resulta ajustado a Derecho, que el Consejo General del Instituto local haya emitido lineamientos favorecedores para las mujeres, a efecto de dar progresividad a ciertos derechos, sin lesionar otros derechos o principios y con el objeto de lograr la paridad sustantiva.

La Sala Superior consideró que le asistía la razón a las recurrentes, lo anterior, porque a diferencia de lo considerado por la Sala Regional, el artículo 8, numeral 2 de los Lineamientos, permite que la fórmula de candidaturas a diputaciones de mayoría relativa en Jalisco sea hombre-hombre, o bien, hombre-mujer, deriva de una interpretación con perspectiva de género que tiene el objeto de alcanzar el fin constitucional de igualdad material en la integración de los órganos de representación popular.

Asimismo, estimó que las legislaturas o institutos locales, en el ámbito de sus atri-

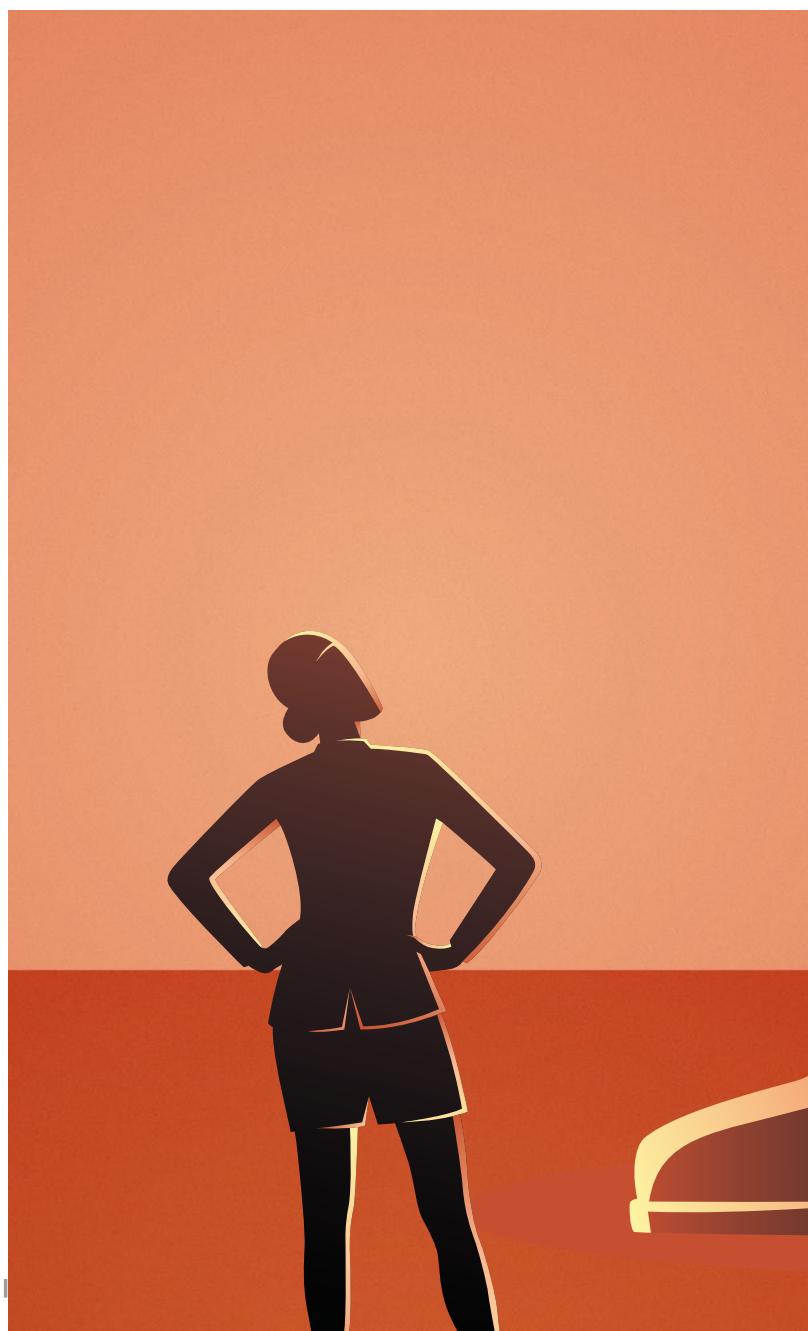
buciones, pueden establecer reglas para garantizar la postulación paritaria de mujeres y hombres en las fórmulas de candidaturas a diputaciones, con el fin de buscar un mayor posicionamiento de la mujer, a través de la permisión de que la posición suplente en las fórmulas encabezadas por hombres sea ocupada por una mujer.

En ese tenor, del análisis de la porción normativa contenida en los Lineamientos, se aprecia que en ésta no se establece una obligación a cargo de los partidos políticos de postular, invariablemente, candidatas suplentes mujeres, cuando el propietario sea hombre, ya que dicha posibilidad se deja a la libertad de los partidos políticos al definir su estrategia política.

Por ello, se estima que el Instituto Electoral Local al emitir el lineamiento impugnado realizó una interpretación con perspectiva de género que resulta favorecedora, al tener el propósito de lograr la paridad sustantiva en la postulación e integración de los órganos de representación popular, lo cual sigue los fines de la Constitución federal, dejando incólume el derecho a la autoorganización de los partidos políticos en quienes queda la libertad de decidir si en las fórmulas donde el candidato propietario es hombre, registrar como suplente en la candidatura a otro hombre o a una mujer.

De lo expuesto, es importante recordar que nuestro país ha evolucionado en la

regulación de la participación política de las mujeres, para lograr el reconocimiento de la paridad de género. Además, en el orden internacional en que se encuentra inmerso el Estado mexicano, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) menciona en cuanto a la participación política de las mujeres y la paridad de género, dos cuestiones fundamentales: a) El reconocimiento a la representación efectiva de las mujeres



en los órganos de poder y autoridad; y, b) La modificación del marco legal para eliminar las asimetrías existentes.

En ese sentido, la CEDAW obliga al Estado mexicano a tomar medidas para garantizar que las mujeres sean elegibles para todos los cargos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas.

Estos mandatos no pasan por una simple formulación de igualdad de oportunidades, que quede en un ámbito meramente

formal, ya que exige a los Estados Parte la formulación de medidas para introducir obligaciones hacia el Poder Legislativo y hacia los demás poderes públicos en su implementación.

Lo expuesto, revela que México ha transitado en su andamiaje legal electoral para impulsar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres, primero en un plano de igualdad de género ante los varones, con la previsión de cuotas y acciones afirmativas y, después, al establecer reglas tendentes a garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas.

Además, con el fin de acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres, la jurisprudencia y precedentes del Tribunal Electoral han potenciado el reconocimiento y tutela del derecho que tienen para acceder a cargos de elección popular en condiciones de igualdad y equidad.

De ahí que, si bien la jurisprudencia **16/2012** constituyó un remedio para exigir que el registro de fórmulas se integrara por personas del mismo género, esta situación no podía erigirse como una barrera que impidiera tener avances para alcanzar una paridad real, máxime que la política judicial del Tribunal Electoral y de la Suprema Corte de Justicia se ha orientado a lograr la igualdad material entre hombres y mujeres, por lo que la instrumentación de las medidas de igualdad para conseguir que las mujeres cuenten con mejores condicio-

nes de acceso para ser postuladas y obtener un cargo de elección popular, es conforme con la Constitución.

Por todo ello, la Sala Superior consideró que, a diferencia de lo resuelto por la Sala Regional, la medida implementada por el instituto local no se contrapone con el contenido de la jurisprudencia **16/2012**, porque tienen la misma finalidad: alcanzar la igualdad material mediante el cumplimiento del principio de paridad de género, a través de la implementación de medidas de igualación positivas transitorias en favor de las mujeres, derivado de las dificultades históricas para acceder a cargos de elección popular, sin que se traduzca en alguna limitación para algún género.

De ahí que, si bien la jurisprudencia señala que las fórmulas de candidaturas deben integrarse por personas del mismo género, este criterio no debe ser analizado de forma neutral, sino a partir de una perspectiva de

género, tomando en consideración que su implementación tuvo como propósito potenciar el acceso de las mujeres a los cargos públicos.

De este modo, no puede considerarse que una medida que originalmente tuvo como finalidad beneficiar al género femenino, ahora se traduzca en una limitante que impida potenciar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, pues no debe perderse de vista que el hecho de que un órgano de gobierno pueda estar integrado por un mayor número de mujeres, no se traduce en una práctica discriminatoria hacia los miembros del género masculino, sino más bien, en el reconocimiento de las diferencias o desigualdades existentes entre ambos géneros.

## NOTAS

1. En adelante Sala Superior.
2. En adelante Lineamientos.



Ingresá  
al micrositio





# LOS RETOS DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA EN MATERIA ELECTORAL PARA SUPERAR EL MÁXIMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**CÉSAR EDUARDO TORRES VARGAS\***

---

\*Auxiliar en la Unidad Especializada de Procesos Sancionadores del TECDMX.

**Hace algunas décadas, cuando los procesos electorales dependían de una sola Secretaría, el Gobierno Federal generaba en la ciudadanía la impresión de tener un carácter autoritario al momento de poner en práctica el ejercicio del poder; tanto así, que no había un organismo que pudiera organizar las elecciones ni tampoco fomentara la cultura participativa y reflejara una anhelada independencia democrática.**

El poco o nulo intento de revolucionar los cánones de elección de representantes, fue demeritando lentamente el actuar gubernamental y, para la sociedad, este comportamiento de alguna manera fue nocivo, porque no se sentía incluida en las decisiones de la vida política nacional.

Todo el peso de llevar a cabo los comicios recaía en la Secretaría de Gobernación, y así fue hasta la creación de lo que ahora conocemos como Instituto Nacional Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; por lo que se creía que el valor neto de la democracia dependía del nepotismo gubernamental, y su carácter se concebía como favoritista, tanto así que muchos ciudadanos aseguraban que existía un manejo

inapropiado y tendencioso al momento de haber votaciones.

Así surgieron mitos políticos como el famoso *dedazo*, del cual se mencionaba que los cargos de elección popular eran designados por las autoridades cuyos mandatos estaban en curso; incluso se hacía mención a la Presidencia de la República, esto impactaba directamente en la confianza social y se tenía la noción de un sistema democrático fallido y arreglado.

No obstante, incidentes como la caída del sistema en 1988 y elecciones muy reñidas en las cuales el resultado fue dudoso por la violencia política y social que las acechó, puso en jaque el papel de las instituciones que se han dedicado a realizar los procesos

electorales y a quienes imparten justicia durante los mismos.

Desde luego, el reto para las entidades electorales de México ha sido fortalecer los lazos de interacción entre la ciudadanía y el gobierno, para así cimentar una relación que profundice e incremente los índices de participación ciudadana y el interés público por la actividad institucional.

Aún en la actualidad existe gran desinterés público por involucrarse en las decisiones y actividades institucionales de carácter electoral. Lo cual ha llevado a que los gobiernos pasados hayan asignado una inversión superior a lo previsto en campañas de comunicación social, para aumentar el número de ciudadanos que se involucran en temas relacionados con sus autoridades, pero estas campañas han tenido poco éxito.

El problema del involucramiento ciudadano ha existido siempre en el tema de confianza con sus instituciones; las controversias han generado aislamiento, pues dentro del mismo escrutinio ciudadano existen debates sobre si en realidad se ejecuta correctamente la democracia en México.

Parte de este problema es que existe total desapego y falta de conocimiento sobre cómo operan las instituciones electorales en el país, lo cual repercute directamente en la participación y se ve reflejado en el poco involucramiento con los futuros procesos para designar cargos públicos.

Asimismo, existe desconfianza sobre si es correcto el funcionamiento del sistema de justicia electoral a escala nacional y, sobre la manera en que son impuestas las sanciones a quienes incurren en la ley.

Por ello es que en las ciencias sociales, específicamente en el campo de la comunicación y la ciencia política, se han preguntado de qué manera pueden crear nuevas estrategias propagandísticas para hacer campañas que generen un equilibrio participativo en el país.

El conflicto de esta situación es que abordar e incluir estas disciplinas en el campo institucional ha sido paulatino y muy retardado, debido a la novedad que estas mismas tienen dentro del campo comunicativo en el país y ha sido difícil interpretar sus objetivos propios.

Es preciso mencionar que dentro de estas disciplinas incluimos la comunicación política, que se ha enfocado en analizar y mejorar los canales que existen y enlazan a los gobiernos y la ciudadanía.

La introducción del objeto de estudio y la aplicación correcta de la comunicación política de cara a futuros procesos electorales, debe convertirse en una de las metas de los organismos e institutos electorales que existen en nuestro país.

Por ello es necesario tener en cuenta la noción central de esta disciplina, para conocer el bien que hará al proceso comu-

nicativo de las entidades electorales y el escrutinio ciudadano.

Tomaremos la definición de Heinz Eulau, Samuel Eldersveld y Morris Janowitz del libro *Political Behavior (Comportamiento político)*, para entender la comunicación política como un proceso a través del cual se movilizan y transmiten las influencias e ideales políticos entre el votante y su gobierno.

De modo que funciona como una mediación comunicativa y recíproca entre el ciudadano y las instituciones que lo protegen, además promueve el desarrollo de mecanismos que puedan acercar a la sociedad con el gobierno.

Estos mecanismos se componen de la asociación y análisis del *marketing político* o estudio de la publicidad oficial, para la elaboración de medios que sean revolucionarios para desarrollar un panorama que impulse la participación ciudadana, de modo que fortalezca o introduzca lazos de confianza entre los actores principales de la democracia moderna, el pueblo y la autoridad.

El objetivo principal debe centrarse en alcanzar los máximos índices de participación ciudadana que puedan darse en la historia de nuestro país; de tal manera que pueda haber un reflejo del interés social y que las y los ciudadanos se enteren y colaboren con su gobierno en función de mejorar la situación del lugar donde residen.

Tras el proceso electoral de 2018, se registró un resultado que no se daba desde hacía más de treinta años, un candidato no ganaba por más de 30 millones de votos; sin embargo, el número de ciudadanos que participaron en los comicios, no cambió ni se amplió, fue muy similar al de la elección pasada.

En gran medida esto reflejó el aislamiento de la sociedad en su relación con las entidades electorales del país, así como un bajo interés de la ciudadanía por tomar decisiones importantes por el bien de México.

Lo anterior es alarmante, porque a pesar de las grandes inversiones que se han hecho para atraer a los votantes, pareciera que en un país como el nuestro, en vías de desarrollo ideológico liberal, aún existen estigmas que provocan altos índices de apatía y desconfianza hacia las instituciones.

La cifra histórica de participación se dio en 1994, cuando 77% del padrón asistió a las urnas para manifestar sus intereses políticos, en esta ocasión apenas si se llegó a 63%, poco más de la media, y por muy poco superior a la pasada elección.

El escrutinio público es fundamental en el desarrollo de una relación armoniosa y recíproca para el intercambio comunicativo de la sociedad con las autoridades que la rigen; en este caso la comunicación política actúa como el lazo principal que los une y el tono, así como la magnitud que pueden tener los mensajes dirigidos a la sociedad.

El tono en que los mensajes son enviados y recibidos, así como los canales en que se han transmitido, permite que se fortalezcan los lazos de confianza e interacción entre ambos sujetos (gobierno-sociedad y viceversa) y también fomenta una obligada rendición de cuentas entre ambas partes. Este proceso ahora es un poco más sencillo, porque la promoción puede hacerse con menores costos, en diferentes plataformas digitales y en los medios de comunicación tradicionales; la información sobre cualquier entidad o institución ya no es privada.

Debe existir una introspección de la promoción pública de las instituciones electorales; por un lado, es necesario replantear la manera en que se están dirigiendo al público; si se recurre al sentimentalismo en la promoción o al nacionalismo como la base central ideológica para llamar a los votantes a los comicios; por qué no está funcionan-

do la fórmula comunicacional, los resultados son palpables y por consiguiente no muestran un favorecimiento ni crecimiento en la era moderna y, a pesar de que existen mecanismos tecnológicos que hacen posible un resultado verídico, en las elecciones aún siguen existiendo situaciones que demeritan el actuar de las instituciones, las cuales no se justifican ni aclaran y afectan a la ciudadanía.

El *marketing* político y sus nuevas estrategias de acercamiento deben fungir como un pilar dentro de la comunicación política y su relación institucional, para cimentar en la sociedad confianza hacia quienes los representan y aquéllos que hacen posible la realización de un proceso electoral exitoso.

Precisamente el enfoque y los retos para la comunicación política se encuentran en llevar al máximo un análisis sobre la estructura comunicacional de las instituciones electorales y la recepción de los mensajes por



parte de la sociedad, así se pueden dirigir nuevas estrategias persuasivas para incluir a los sectores poblacionales con un menor índice de participación.

La estrategia debe enfocarse en intentar atraer a la ciudadanía más apática ideológica y participativamente, para así promover los nuevos valores y mecanismos de ejecución de la democracia actual; además de rendir cuentas sobre los logros que ha tenido la vida institucional del país gracias a los medios de participación ciudadana.

El reto del comunicólogo político debe plantearse en el análisis histórico sobre el acercamiento institucional electoral con la ciudadanía y el resultado que ha tenido; efectuar en potencia una comparación específica sobre si la democracia ha ido tomando fuerza o se ha ido demeritando.

Del mismo modo, el estudio debe situarse en el desarrollo del efecto que

tiene la propaganda y la publicidad en la ciudadanía con las nuevas campañas de comunicación social, y también aplicar métricas para medir la fuerza del discurso político mostrado durante las mismas, así pueden encontrarse soluciones, y por consiguiente apoyo estratégico, a los sectores que se niegan a confiar en las instituciones y organismos electorales.

Asimismo, con los resultados debe existir un comparativo histórico de las impresiones ciudadanas con respecto a las instituciones y organismos electorales; de ese modo pueden fijarse nuevas metas a alcanzar en el cambio de tono en que van dirigidas las campañas de comunicación social y los resultados deben verse reflejados directamente en el padrón de participantes totales.

Sobre el porcentaje de personas que han acudido a votar en los últimos años, pue-



de decirse que ha existido un alejamiento; lo que se ha puesto en evidencia por medio del método cuantitativo con datos duros ofrecidos por las diferentes instituciones electorales y mostrados en diferentes medios de comunicación. Lo anterior da a entender que la premisa de que la democracia no está dando frutos y se ha deteriorado en razón de algunos acontecimientos que han generado desconfianza y, en consecuencia, falta de interés y empatía con su actuar.

Por consiguiente, la disciplina comunicativa tiene la obligación de crear campañas de *marketing* tradicional y digital dirigidas a la ciudadanía, para mostrar la mejor versión de las tareas que tienen las instituciones y organismos electorales y así generar interés y, con ello, acercamiento con las mismas; así como resaltar las virtudes y construir escenarios que favorezcan e incentiven la participación ciudadana.

Abogar por la unidad nacional debe ser el objetivo de la comunicación política y, por consiguiente, una de las razones por las que las instituciones y organismos electorales tienen la obligación de impulsarla y mejorarla en las áreas donde se ejerce, con profesionales bien capacitados y que en sus intenciones esté generar nexos fuertes entre la ciudadanía y el gobierno, cimentar un ambiente constructivo y participativo, en el cual haya cooperación y propuestas para que la nación fortalezca su sistema democrático.

## REFERENCIA

Heinz Eulau, Samuel J. Edersveld y Morris Janowitz. (1959). *Political Behavior: a reader in theory and research*. Estados Unidos: Glencoe, Ill, Free Press.

# J*Compilación de Tesis de* JURISPRUDENCIA Y RELEVANTES

1999 - 2019



Descarga



# LA INAPLICACIÓN DE LAS NORMAS ELECTORALES COMO MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

**MARIANA VEGA NÚÑEZ\***

---

\*Jefa de Oficina de la ponencia del Magistrado Armando Hernández Cruz en el TECDMX.

## **Introducción**

**Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y materia electoral han impactado directamente en el sistema jurídico mexicano, que de por sí ya contaba con un modelo mixto de control de constitucionalidad de leyes, que garantizaba la justicia constitucional y a su vez la separación de poderes y la protección de los derechos humanos desde la perspectiva de un Estado Constitucional de Derecho (ECD).**

En este plano de ideas fue que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) adquirió la facultad de inaplicación de leyes contrarias a la Constitución, es decir, la no aplicación de las normas se presenta en los casos concretos, por lo que a diferencia de otros países de Latinoamérica, los efectos de las sentencias emitidas por el Tribunal son sólo para las partes implicadas en el caso particular y, en consecuencia, sus efectos no son generales y las personas que no han promovido su juicio no pueden gozar de los beneficios de la sentencia.

Es así como, con la aplicación de esta norma constitucional que se lleva a cabo un control concreto, en el que la norma que se juzga inconstitucional es inaplicada sólo para el caso específico que se resuelve efectos

inter-partes, pero continúa vigente, a diferencia de cuando se realiza un control abstracto, con la consecuente invalidez de una norma si resultara ser contraria a la Constitución, lo cual produce efectos *erga omnes*.

Aunado a lo anterior, es importante precisar que el actual sistema de justicia electoral tiene como principal objetivo garantizar elecciones libres, auténticas, en las que los ciudadanos puedan ejercer plenamente el derecho al voto, de modo universal, libre, secreto y directo; así tiene a su cargo la revisión de la regularidad constitucional de los actos que se desarrollan a lo largo del proceso electoral. En esa medida, la función electoral ha ido dispersando su ámbito de protección ante vacíos legales, o ante la necesidad de garantizar derechos y principios constitucio-

nales, pensados los primeros como humanos y los segundos como garantías constitucionales, que tutelen y garanticen su existencia.

De ahí que la función jurisdiccional electoral se proyecte hacia la protección y garantía de los derechos político-electORAles y sus derechos vinculados (información, petición, asociación, libertad de expresión, reunión, etcétera), en ámbitos como los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, la paridad e igualdad de género, o el acceso y ejercicio efectivo de los cargos públicos; es decir, la justicia electoral debe garantizar el derecho humano a la participación política en todas sus variables posibles, aun en contra de lo dispuesto en los cuerpos normativos existentes cuando éstos contravengan la ley fundamental.

## I. ANTECEDENTES

El sistema de justicia electoral ha tenido una evolución significativa en los últimos doce años, que va de la mano de las reformas electorales de 2007, 2012 y 2014, las cuales adecuaron el marco normativo constitucional y dieron reconocimiento pleno a las autoridades jurisdiccionales en materia electoral, para que, dentro del ámbito de sus facultades y atribuciones, apliquen o no la normativa electoral cuando sea necesario.

### 1.1. Reforma electoral de 2007-2008

La reforma electoral tuvo como eje principal la prohibición de que los partidos contrataran espacios en medios masivos de comunicación, por lo que se estableció en su favor el derecho a gozar permanentemente de tiempos del Estado en radio y televisión; su distribución sería pautada por la autoridad electoral, con lo que se puso fin a lo actuado en la elección federal de 2006, en la que se vendió de forma excesiva tiempo de televisión y no se garantizó la equidad en la contienda.

Asimismo, se otorgaron facultades a las autoridades electorales para administrar y vigilar la relación entre los partidos y los medios de comunicación. Se determinó que los poderes públicos sólo podrían difundir propaganda institucional con fines informativos, que no incluyera nombres, imágenes, voces o símbolos que implicaran promoción personal de un servidor público. Por ello, se estableció la posibilidad de sancionar a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión cuando no transmitieran los mensajes de los partidos políticos; por último, la posibilidad de ejercer el derecho de réplica cuando se difundiera información equivocada o errónea.

Por otro lado, la reforma de ese año privilegió aspectos cualitativos más que cuantitativos en materia jurisdiccional. Por ejemplo, se resolvió la controversia surgida

entre la SCJN y el TEPJF respecto del control de constitucionalidad de las leyes electorales, al incluir de modo explícito en el artículo 99 constitucional que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 105, las Salas del Tribunal podrían resolver la inaplicación de leyes electorales cuando éstas fueran contrarias a la Constitución, siempre y cuando las resoluciones dictadas en el ejercicio de esa facultad se limitaran al caso concreto.<sup>1</sup>

Del mismo modo, mediante la reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral —publicada el 1 de julio de 2008— se hizo explícita la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electORALES de los ciudadanos (JDC) para combatir actos o resoluciones de partidos políticos, reconocida por la Sala Superior del TEPJF, con la finalidad de otorgar a la ciudadanía en general, afiliados, precandidatos y candidatos, la posibilidad de impugnar decisiones partidarias que pudieran afectar sus derechos político-electORALES (artículo 80, párrafo 1, inciso G).

## **1.2. Reforma electoral de 2012 y 2013**

Las reformas constitucionales de 2012 y 2013 incorporaron la figura de las candidaturas independientes a los artículos 35, fracción II, 116 y 122 constitucionales, como una modalidad alternativa a los partidos políticos para acceder a un cargo de elección popular en

el ámbito federal y local. Cabe señalar que en esta reforma constitucional no se tocó aspectos que modificaran la estructura o funcionamiento de la judicatura electoral federal.

## **1.3. Reforma electoral de 2014**

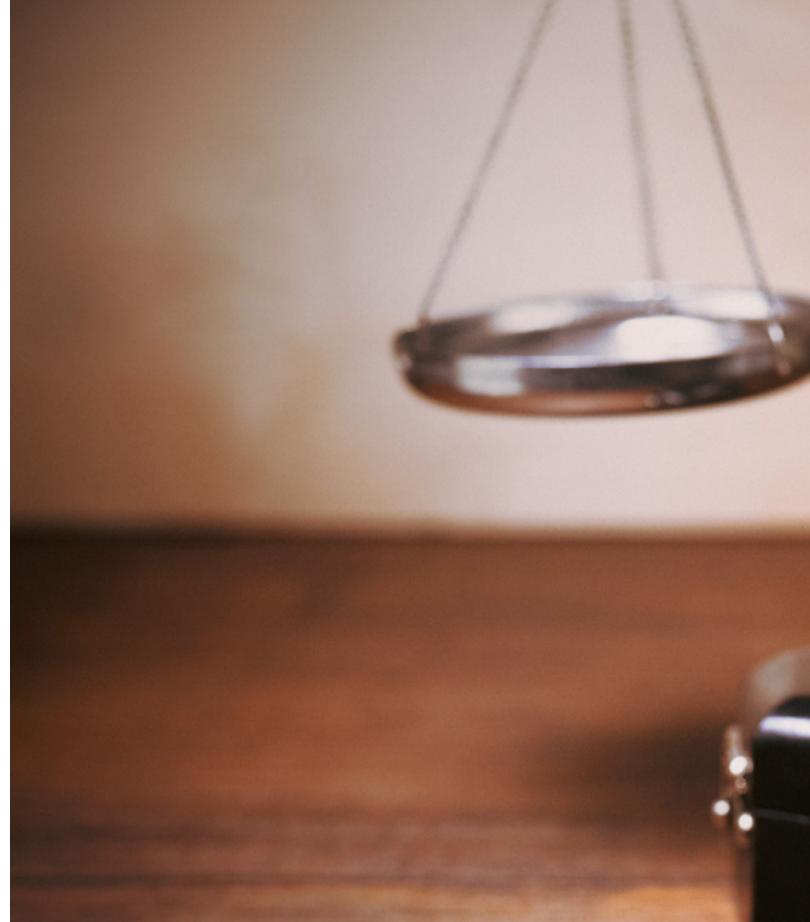
Asimismo, en 2014 se establecieron nuevas reglas electorales sobre las líneas generales del modelo jurisdiccional ya vigente. Es decir, se buscaba erigir una reforma política de gran calado que delineara la relación entre el ejecutivo y el legislativo conforme a nuevas fórmulas. Asimismo, se incorporaron mecanismos que garantizaran los procesos de participación ciudadana; además, la reelección legislativa y de autoridades municipales estableció nuevas reglas para la sobre y subrepresentación legislativa.

Por su parte, el Instituto Federal Electoral (IFE) fue sucedido por un órgano de carácter nacional, el Instituto Nacional Electoral (INE), el cual fue encargado de organizar las elecciones conforme a un nuevo catálogo de atribuciones. Por lo que se echó a andar un novedoso andamio institucional que instituiría el ámbito de actividad de la autoridad administrativa electoral a escala nacional, así como su relación con sus homólogos locales, los llamados organismos públicos locales electorales (OPL). Otros elementos de la reforma incluyeron volver nacional la fiscalización

de los recursos de los partidos políticos, desarrollar reglas para hacer prácticas las candidaturas independientes, como una vía alternativa para ocupar cargos de elección popular y perfeccionar las disposiciones en materia de paridad de género electoral.

En el ámbito de justicia electoral, la reforma incorporó aspectos de fondo que, aunque pocos, modificaron temas sustanciales. Se adicionó una fracción (IX) al párrafo cuarto del artículo 99, en el sentido de que al TEPJF le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable los asuntos que el INE someta a su consideración, por violaciones a lo dispuesto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 constitucionales; así como aquéllos que impliquen una transgresión a las normas de propaganda o tengan que ver la realización de actos anticipados de precampaña y campaña, estableciendo las sanciones correspondientes.

Por otro lado, la reforma constitucional ordenó la creación de la Sala Regional Especializada dentro de la estructura del TEPJF, para resolver los procedimientos especiales sancionatorios que instruye la autoridad administrativa. Es así que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció que durante los procesos electorales, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, adscrita a la Secretaría Ejecutiva del INE, será la encargada de instruir el procedimiento especial sancionador cuando se



denuncie la comisión de conductas que violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o el párrafo octavo del artículo 134 constitucional; en relación a que se contravengan normas de propaganda político-electoral o constituyan actos anticipados de campaña. En el esquema, el órgano competente para resolver el procedimiento especial sancionador es la Sala Especializada del TEPJF.

Asimismo, y de manera complementaria, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece en el artículo 109 que el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador procede en contra de las sentencias que dicte la Sala Regional Especializada; respecto de las medidas cautelares que dicte el INE, sobre posibles violaciones a los artículos 41, Base III,



Apartado D de la Constitución; o bien, cuando deseche una denuncia. La Sala Superior es competente para conocer el recurso.

## **II. ASPECTOS O ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA INAPLICACIÓN DE NORMAS EN MATERIA ELECTORAL**

La inaplicación de leyes en materia electoral consiste en el ejercicio del control de constitucionalidad a partir del acto concreto de aplicación,<sup>2</sup> con el objeto de que las resoluciones de las autoridades electorales y de los partidos políticos se sustenten en disposiciones jurídicas acordes a las normas y principios constitucionales. Entre estos principios destacan aquéllos que rigen a los procesos electorales, como son los de equi-

dad, igualdad, pluralismo político, certeza y seguridad jurídica; así como los de autonomía, independencia, objetividad y legalidad, como ejes rectores de las actuaciones de las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales (Penagos, 2012).

Cabe señalar que previo a la reforma electoral de 2007, los ciudadanos no estaban facultados o legitimados para controvertir la inconstitucionalidad de leyes electorales con motivo de su aplicación en un caso concreto, en virtud de que el juicio de amparo, desde su origen, se previó como improcedente para resolver sobre la constitucionalidad de normas en la materia.

Asimismo, es de precisarse que la facultad de inaplicar normas electorales puede ejercerse al resolver cualquiera de los medios de impugnación en materia electoral, de manera que dicha atribución no está circunscrita a un juicio o recurso en específico, sino que las salas del Tribunal Electoral pueden realizar el análisis de la regularidad constitucional de preceptos electorales en los casos en que se hubieran aplicado de manera expresa o tácita, siempre que exista agravio al respecto (Penagos, 2013).

### **2.1. Competencia para inaplicar normas electorales**

En lo que respecta a los órganos jurisdiccionales facultados para declarar la inaplicación

de normas electorales son la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> según lo previsto en el ya indicado artículo 99 constitucional, que en su párrafo sexto prevé:

“Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio...” (Penagos, 2014).

Por lo que se puede destacar que de esta disposición constitucional se advierte que las salas que integran ese Tribunal están facultadas para la revisión de la constitucionalidad de normas electorales con motivo de su aplicación, y en el supuesto de resultar contrarias a la Constitución deberán inaplicarse con efectos inter-partes, es decir, la resolución que se emita se limitará al caso concreto sobre el que verse la controversia (Ibíd.).

Asimismo, de acuerdo con Manuel González Oropeza, cuando una Sala del Tribunal Electoral sustenta una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución, o bien sobre la interpretación de una norma constitucional, y dicha tesis puede ser

contraria a lo dispuesto por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la norma, para que en su caso, sea el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el que decida en definitiva cuál de las tesis debe prevalecer, precisando que las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán a los asuntos ya resueltos (Oropeza, 2011).

Por otro lado, existen controversias sobre los medios existentes de impugnación que tiene el TEPJF para ejercer control constitucional de las leyes electorales, y estas controversias se fundamentan en que hay autores que consideran que ese control puede ejercerse mediante cualquier medio de impugnación, mientras que algunos otros limitan esa posibilidad a los juicios de revisión constitucional electoral (JRC) y de protección de los derechos político-electORALES del ciudadano.

De lo anterior podemos señalar que conforme a la interpretación de la Constitución y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) se desprende que el TEPJF puede inaplicar alguna norma por considerarla inconstitucional mediante los recursos de apelación, inconformidad y reconsideración, y mediante los juicios de revisión constitucional electoral y el de protección de los

derechos político-electORALES del ciudadano (artículo 3.2 de la LGSMIME). Sin embargo, en la práctica, la Sala Superior del TEPJF ha desaplicado normas mediante los juicios de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano.

### **III. ALGUNOS CASOS CONCRETOS DE LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA EN MATERIA ELECTORAL**

Para un mayor entendimiento se presentan diversos casos de estudio en los cuales se decidió ejercer la inaplicación de la norma.

#### **3.1. Límites al derecho de reunión política**

En la sentencia SUP-JDC-2766/2008,<sup>13</sup> el Tribunal Electoral inaplicó una disposición de la entonces Ley Electoral de San Luis Potosí (artículo 154, párrafo octavo), por limitar el derecho de reunión durante la etapa de precampañas.

El Pleno del Tribunal indicó que el artículo 9 constitucional de forma directa y clara señala que no es posible coartar el derecho de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, particularmente para tomar parte de los asuntos políticos del país. También enfatizó que el derecho de reunión no puede estar limitado de manera desproporcionada y que su garantía es esencial a todo régimen

democrático, en cuanto propicia el pluralismo político e ideológico y la participación de la ciudadanía (SUP-JDC2766/2008, 40).

#### **3.2. Requisitos excesivos de procedibilidad**

El PRD y el PRI interpusieron recursos de nulidad en contra del cómputo municipal, de la declaración de la validez de la elección y de la expedición de las constancias de mayoría y validez por el Consejo Distrital Electoral III de San José de Gracia, Aguascalientes. El Tribunal Electoral de la entidad modificó el cómputo distrital de la elección del ayuntamiento impugnada, decretando la nulidad de la votación recibida en la casilla 455 básica, pero confirmó la declaración de validez y el otorgamiento de las constancias correspondientes.

La Sala Superior decidió inaplicar el artículo 288 del Código Electoral de Aguascalientes, en la parte que considera el escrito de protesta como un requisito de procedibilidad de la impugnación de la votación recibida en casillas por las causas de nulidad previstas en la ley.

#### **3.3. Candidaturas comunes**

La “Coalición PAN-ADC, Ganará Colima” pidió la inaplicación del artículo 274, fracción II, último párrafo, del Código Electoral del Estado de Colima, precepto que fue aplicado en el

Acuerdo 3 del Consejo General del Instituto Electoral del estado y validado en una resolución del Tribunal Electoral de Colima, que confirmaba el convenio firmado entre el PRI y el Partido Nueva Alianza en dicha entidad, sobre la forma de contar los votos correspondientes a cada partido en la elección para gobernador.

El TEPJF decidió que el artículo 274 del Código Electoral local efectivamente transgredía los principios de certeza y legalidad de los resultados electorales, que se traduce en la fidelidad de la expresión popular manifestada en las urnas.

### **3.4. Financiamiento privado**

El Partido Convergencia impugnó ante el TEPJF la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Jalisco en la que revocó el Acuerdo del Consejo General de Instituto Electoral del estado, en el que fijó el límite del financiamiento privado que cada partido podría obtener en el año 2009, de esta manera, según el partido actor, contravenía el artículo 116, fracción IV, inciso H de la Constitución federal. El Partido Convergencia pidió que se inaplicara la disposición del Código Electoral y de Participación Ciudadana (artículo 90, párrafos 3 y 4) que establecía un límite de financiamiento privado o no público de los partidos políticos, y éste consistía en un total de 20% anual del monto establecido como

tope de gastos de campaña de gobernador del año anterior, contrariamente al 10% que la Constitución federal dispone en sus artículos 41, bases I y II y 116.

Las y los magistrados decidieron inaplicar lo dispuesto en el artículo 90, párrafo 3, fracciones I, II, III, inciso A, así como la fracción IV y el párrafo 4 del Código Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, y ordenaron que el Tribunal Electoral del estado aplicara lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso H de la Constitución federal, en el sentido de que la suma de todas las modalidades de financiamiento de partidos políticos que no provengan del erario público tiene un solo límite de hasta 10% del monto establecido como tope de gastos para la campaña de gobernador del estado de la elección inmediata anterior (SUP-JRC-10/2009, 71).

## **CONCLUSIÓN**

En atención al acontecer actual, por el que transita el sistema de justicia mexicano y, en particular, la jurisdicción en materia electoral, resulta significativo impulsar una nueva reforma constitucional que impulse el control constitucional en materia local, lo que le permitirá a las autoridades electorales jurisdiccionales dirimir controversias que versan sobre su ámbito de actuación, pero que han sido reservadas para el ámbito federal; esto le permitirá a la autoridad local, en estricto

apego a la norma fundamental, ejercer un control concentrado total dentro de su ámbito de validez; es decir, resulta necesario una reconfiguración del control constitucional en materia electoral con el fin de dar certeza jurídica a los ciudadanos.

## REFERENCIAS

Fernández, Jorge. (2010). *Tratado de Derecho Electoral*. México: Porrúa.

Luna, José. (2011). *Sistema de Justicia Electoral Mexicano*. México: Porrúa.

Inaplicación de Leyes Electorales, en mexico.leyderecho.org. Obtenido de <https://mexico.leyderecho.org/inaplicacion-de-leyes-electorales/>

González, Manuel. (2011). La inaplicación de normas jurídicas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## NOTAS

1. Con la reforma constitucional de dos mil siete, el Poder Legislativo ocupó el vacío que prevalecía respecto al control de constitucionalidad de las leyes electorales a partir del acto concreto de aplicación, pues como es sabido, el juicio de amparo no es procedente para impugnar leyes en materia electoral.

2. Su fundamento lo encontramos en el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se le otorga al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la facultad de inaplicar leyes electorales al caso concreto, y es la jurisprudencia de su Sala Superior la que ha fijado las reglas para el uso efectivo de este medio de control.

3. Dicha facultad es prevista dentro del artículo 41 constitucional, fracción IV, en lo que respecta a que, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señala la misma Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

# Indicadores Estadísticos

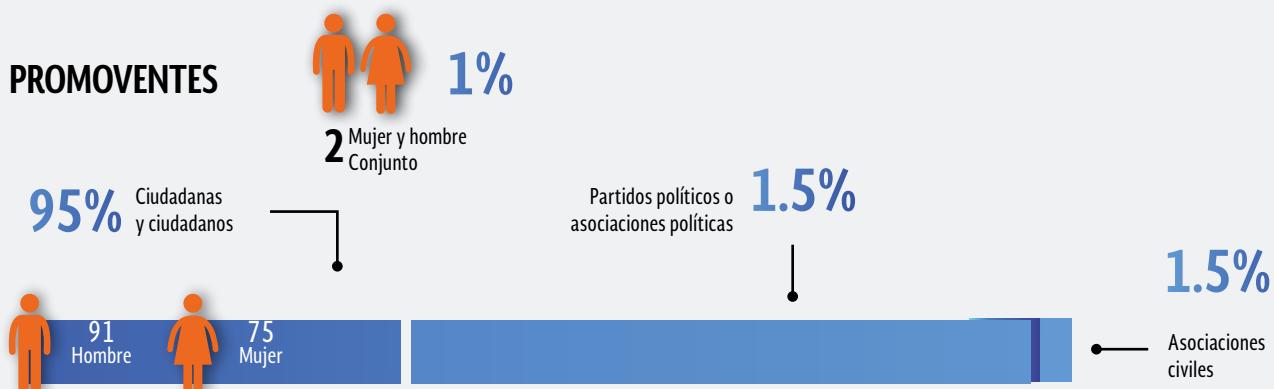
Tribunal Electoral de la Ciudad de México

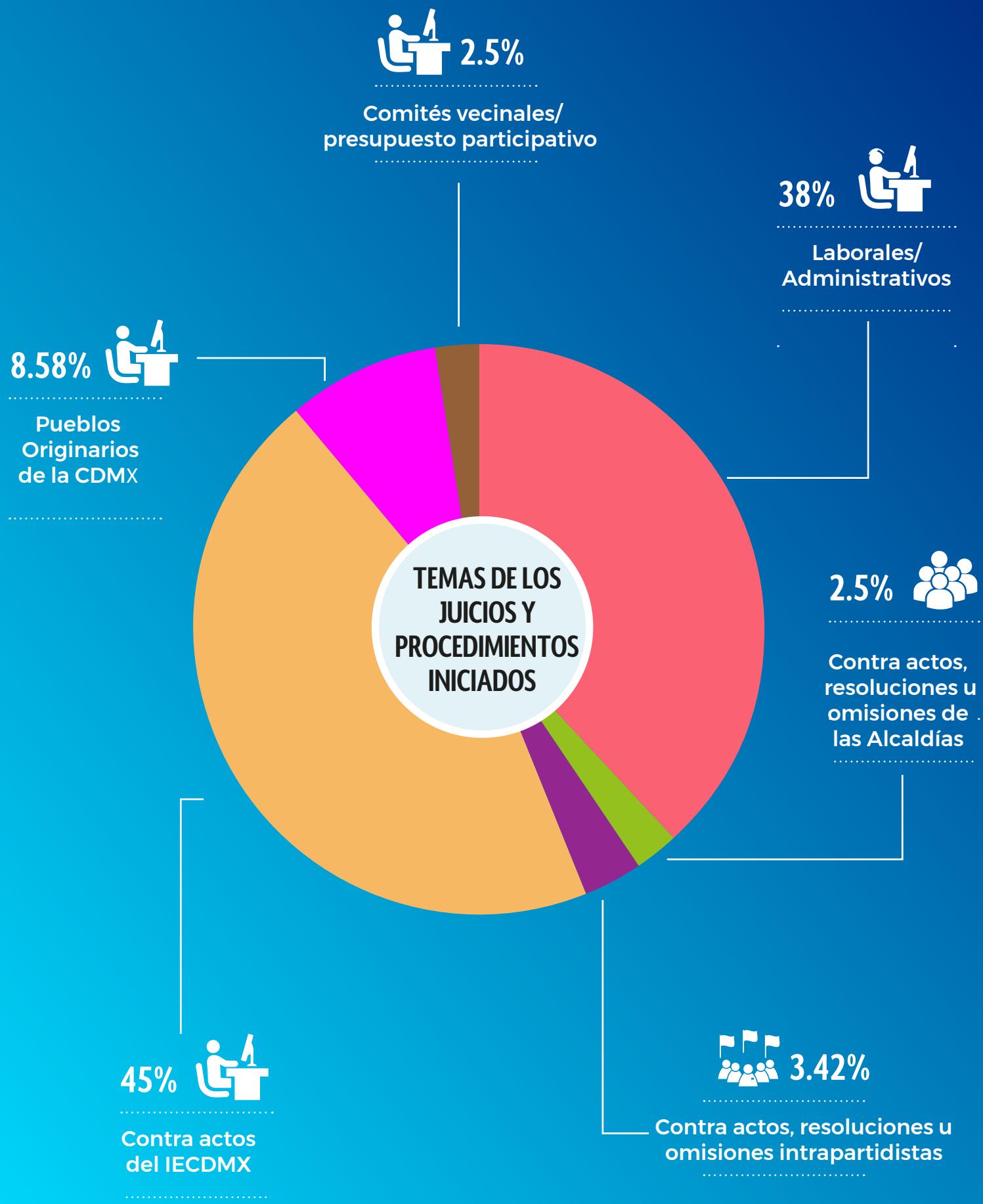
Primer semestre de 2019

**175 ASUNTOS RECIBIDOS**



**PROMOVENTES**





## ACTIVIDAD JURISDICCIONAL



### Expedientes resueltos

163



VOTACIÓN GENERAL

35%  
Mayoría

65%  
Unanimidad

PORCENTAJE DE ASUNTOS IMPUGNADOS  
resueltos por el Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación

47%

Confirma

52%

Revoca

1%

Modifica

# TECDMX en *Imágenes*

## Dos décadas de Instituciones Electorales en la Ciudad de México, IECM - TECDMX



## Entrega de reconocimientos 20 Aniversario del TECDMX



## Informe Anual 2018 del TECDMX



## Toma de protesta de la Defensora Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos del TECDEMX

---



## Presentación del libro *La Ciudad de México y su esquema electoral*



## Consejos y Comités del TECDMX

---



## Programa Agitando Ideas 2019

---



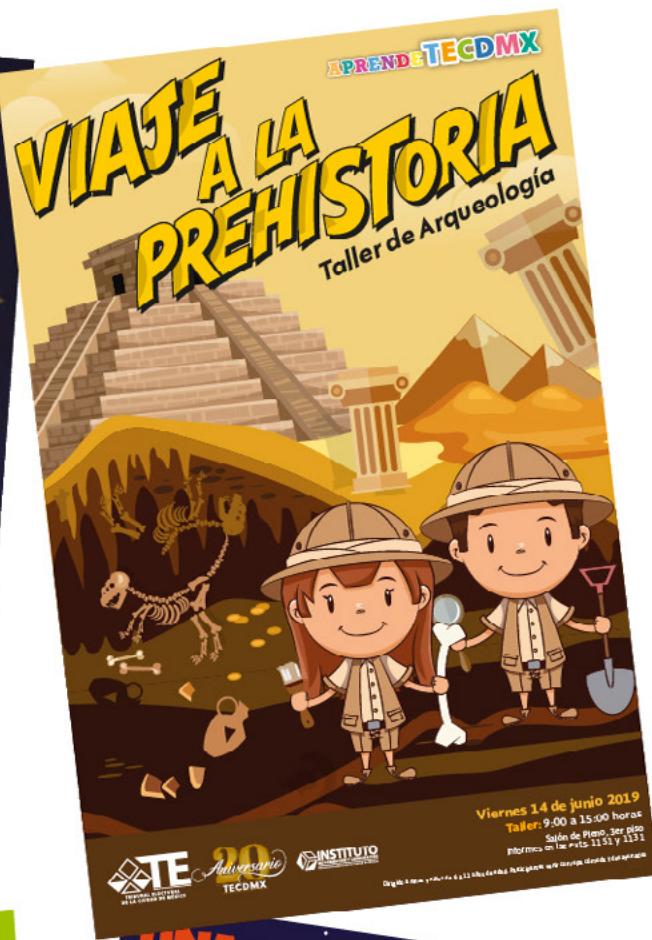
## Actividades del TECDMX



## Participación del TECDMX en la carrera Corporate Run 2019



## Programa AprendeTECDMX 2019



# TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

En estricto acatamiento a la ejecutoria emitida el 28 de agosto de 2019 por el 16º Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito, en el **Amparo Directo DT.1205/2018**, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México da a conocer un extracto de sus efectos:

- Deja intocadas las absoluciones y condenas de las prestaciones reclamadas
- Es improcedente la reinstalación de la ciudadana Jessica Rodríguez Muñiz, por ser personal de confianza
- Ordena el pago de la indemnización constitucional, consistente en tres meses de salario, veinte días por año de servicios y prima de antigüedad. Cantidad que será cuantificable en el fallo que emita, en su oportunidad, el Tribunal Electoral Local.
- Ordena medidas reparatorias de carácter disuasorio, en razón de que, a juicio del Tribunal Colegiado, la trabajadora fue cesada ilegalmente al pasar por alto su condición médica, transgrediendo con ello sus derechos humanos a la salud y a la no discriminación, en los términos siguientes:

- Ofrecer disculpa pública a la ciudadana **Jessica Rodríguez Muñiz**
- Hacer la publicación correspondiente en este medio, y la publicación similar en la **Revista Electoral Especializada “Electio”**, consultable en [www.tecdmx.org.mx](http://www.tecdmx.org.mx), lo que se hará en su momento.

Ciudad de México, a 22 de octubre de 2019

Rúbrica

**Pablo Francisco Hernández Hernández**

**Secretario General**

ELECTION