

ELECTIO

Revista Electoral Especializada

Número 20



Presente y futuro de las
**INSTITUCIONES
ELECTORALES
EN MÉXICO**

DIRECTORIO

Armando Ambriz Hernández
Magistrado Presidente Interino

Martha Alejandra Chávez Camarena
Magistrada

Martha Leticia Mercado Ramírez
Magistrada

Juan Carlos Sánchez León
Magistrado

Pablo F. 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

Berenice García Dávila
Encargada de Despacho de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores

Luis Martín Flores Mejía
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

Daniela Paola García Luises
Coordinadora 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



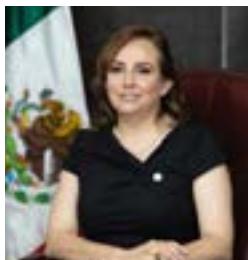
MAGDO. ARMANDO AMBRIZ HERNÁNDEZ

Licenciado en Derecho egresado de la Universidad Autónoma de Guadalajara, cuenta con posgrado en Derecho Corporativo y Económico y Maestría en Derecho Procesal Constitucional, ambos por la Universidad Panamericana, así como Especialidad en Justicia Electoral. Se ha desempeñado como servidor público en diversas dependencias tanto federales como estatales entre ellas: la Procuraduría Agraria, Instituto Mexicano del Seguro Social, Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal. Además, laboró 12 años en el Poder Judicial de la Federación, como Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



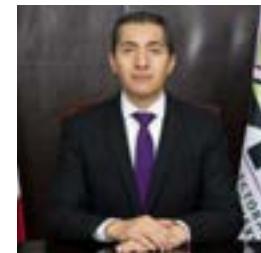
MAGDA. M. ALEJANDRA CHÁVEZ CAMARENA

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.



MAGDA. MARTHA L. MERCADO RAMÍREZ

Licenciada en Derecho por la UNAM con especialidad en Derecho Electoral. 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 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 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.



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

8

**LA DISTORSIÓN POR CONVENIOS DE ASOCIACIÓN POLÍTICA
EN LA ASIGNACIÓN DE CURULES POR EL PRINCIPIO DE
REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL**

Alejandro David Avante Juárez / Magistrado de
la Sala Regional Toluca del TEPJF

19

**FORTALECER EL SISTEMA JUDICIAL: VÍA PARA ERRADICAR
LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN
DE GÉNERO**

Eva Barrientos Zepeda / Magistrada de
la Sala Regional Xalapa del TEPJF

30

**HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE UNA DEMOCRACIA DIGITALIZADA:
LA TRANSICIÓN HACIA LA URNA ELECTRÓNICA**

Felipe Alfredo Fuentes Barrera / Magistrado de
la Sala Superior del TEPJF

43

BREVES COMENTARIOS PARA UNA REFORMA ELECTORAL

Sergio Arturo Guerrero Olvera / Magistrado de
la Sala Regional Guadalajara del TEPJF

62

BREVES COMENTARIOS PARA UNA REFORMA ELECTORAL

Martha Leticia Mercado Ramírez / Magistrada Electoral del TECDMX

CONTENIDO

67 REINGENIERÍA DE LA PLATAFORMA DIGITAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL IECM

Ernesto Ramos Mega / Consejero Electoral del IECM

78 LOS RETOS CONTEMPORÁNEOS DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES EN MÉXICO

Jorge Sánchez Morales / Magistrado Presidente de la Sala Regional Guadalajara del TEPJF

89 EL CAMINO HACIA UNA NUEVA NORMALIDAD ELECTORAL: LOS JUECES ELECTORALES ABIERTA: UN APORTE A LA DEMOCRACIA

Karla Olivia Flores Cortés / Jefa de Departamento adscrita a la Coordinación de Transparencia del TECDMX

98 SOMETERSE O DESAPARECER: REFORMA A LAS AUTORIDADES ELECTORALES

Abraham Giovanni Hernández González / Abogado en temas electorales. Asesor del Consejo General del INE

EDITORIAL

Concluidos los procesos 2020 – 2021, pareciera que el paso natural en el sistema electoral mexicano es la evaluación y la evolución de sus instituciones. Múltiples voces han señalado que es momento de reconstruirlas y muchas otras que deben ser fortalecidas.

La certeza y el nivel de confianza que actualmente brindan tanto los Institutos como los Tribunales a nivel local y federal ha propiciado que en los últimos años no hayamos visto conflictos postelectorales más allá de las legítimas defensas que las personas candidatas, partidos políticos o ciudadanía en general ejercen cuando consideran que sus derechos han sido vulnerados.

Sin embargo, esto no impide que quienes forman parte de las instituciones realicen ejercicios de introspección y autoevaluación y detecten que, como todo ente vivo, éstas son perfectibles y es ahí donde se detectan nuevas áreas de oportunidad y las propuestas para continuar con su evolución de manera orgánica o desde una concepción normativa.

En cada artículo, se presenta una visión acerca de cuál es, desde la perspectiva de cada articulista, la manera en la que puede fortalecerse a los Institutos y Tribunales en materia electoral, confirmando la importancia de éstos no sólo en tiempos de elecciones, sino como garantes de la poderosa herramienta llamada participación ciudadana.

En este número de Electio se concentran las participaciones de personas servidoras públicas de la Sala Superior y Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral, Instituto Electoral de la Ciudad de México y Tribunal Electoral del la Ciudad de México.

Esperamos que este número invite a la reflexión y al debate.

En Electio agradecemos su compañía a lo largo de nuestros primeros 20 números, esperamos contar con sus participaciones, lectura y retroalimentación en próximas ediciones.

Les deseamos un exitoso 2022 lleno de salud y logros en todos los ámbitos.

LA DISTORSIÓN POR CONVENIOS DE ASOCIACIÓN POLÍTICA EN LA ASIGNACIÓN DE CURULES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ*

*Magistrado de la Sala Regional Toluca del TEPJF

El sistema electoral mexicano se caracteriza por la relación entre los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Dichos principios vinculan cuatro conceptos que, de manera contextual, pueden estar involucrados en la asignación. Las y los candidatos, los partidos, la votación en sí misma y la existencia de formas de participación conjuntas. En el texto se explica cómo la participación de los partidos en la asignación de representación proporcional, a partir de lo pactado en los convenios, genera distorsiones en los límites de sobre y subrepresentación y en la distribución de curules, con lo cual se ha defraudado de forma constante el sistema de representación proporcional.

INTRODUCCIÓN

La temática que aborda el presente escrito se centra en los efectos que generan los convenios de coalición y candidatura común en la representación partidista, concretamente en la asignación por el principio de representación proporcional.

La representación proporcional tiene como objetivo establecer una equivalencia entre la votación obtenida por cada partido político y su representación en el Congreso, lo cual se traduce en la conversión de votos en escaños dentro del Legislativo.

El sistema electoral mexicano prevé la posibilidad de que los partidos políticos celebren asociaciones, a través de figuras como las coaliciones o candidaturas comunes, con la finalidad de postular candidaturas.

Para la participación de manera asociada, se prevé que cada partido político aparezca en la boleta electoral de manera individual, con su propio emblema. Así, la ciudadanía podrá comprobar los términos en los que participan las opciones políticas, pues el nombre de la candidatura se repetirá por cada emblema existiendo la posibilidad de marcar el de un solo partido o el de las personas integrantes de la asociación.

En la lógica señalada, la manera de contabilizar el voto tiene un doble efecto, en mayoría relativa contará a favor de la candidatura registrada como un solo voto, y en representación proporcional contará para los nombres en la lista de los partidos cuyo emblema haya sido marcado en la boleta. En el segundo supuesto existe la posibilidad de que la voluntad ciudadana fuera la de apoyar a varios partidos asociados, caso en el que el voto se fracciona en partes iguales.

En el caso de la postulación, la ley exige que en el convenio de coalición se incorpore el señalamiento del partido que postula cada una de las candidaturas de la coalición; es decir, quien define esa candidatura; pero también se va a señalar el grupo parlamen-

tario al que se incorporará en caso de ganar la elección.

No obstante, lo anterior, la participación de los partidos en la asignación de representación proporcional, a partir de lo pactado en los convenios de asociación, genera distorsiones en los límites constitucionales de sobre y subrepresentación.

Es evidente que la interpretación que se ha dado a la forma de computar los triunfos de mayoría relativa para calcular la sobre y subrepresentación de las y los contendientes cuando existe participación conjunta (coalición o candidatura común) ha provocado una distorsión injustificada en la distribución de curules que ha defraudado permanentemente el sistema de representación proporcional. Dichas interpretaciones se han traducido en contar el mismo voto a favor de partidos políticos distintos según la

elección en que se esté computando, lo que resulta cuestionable.

En ese sentido, considero que debe verificarse la observancia de los límites de sobre y subrepresentación en la integración del órgano legislativo. Lo anterior, al encontrarnos ante escenarios que hacen evidente que distribuir los triunfos de mayoría conforme al siglado del convenio de coalición implica una distorsión irreparable en el desarrollo de la asignación.

En atención a lo anterior, considero relevante plantear las siguientes interrogantes: ¿qué ocurre si mediante un convenio de coalición o candidatura común los triunfos se consideran a un partido que no obtuvo un porcentaje de votos significativo en la elección?, ¿qué razonabilidad tiene que aquellos partidos con menos votos tengan más diputaciones de mayoría relativa que otro partido



que tuvo considerablemente más votación?, y ¿qué solución se propone para enfrentar tal problemática?

SOLUCIÓN A LA DISTORSIÓN GENERADA A PARTIR DE LOS CONVENIOS

Para quien suscribe es claro que la interpretación que se ha dado a la forma de computar los triunfos de mayoría relativa para calcular la sobre y subrepresentación cuando existe participación conjunta, ha provocado una distorsión injustificada en la distribución de curules que ha defraudado el sistema de representación proporcional.

Ello, a partir de contar el mismo voto a favor de partidos políticos distintos según la elección en que se esté computando, lo que resulta cuestionable. En esencia, el principio de mayoría relativa es un mecanismo democrático que provoca una distorsión entre los cargos y los votos; esto es, gana quien obtiene más votos, aunque la mayoría no haya votado por esa opción política.

Me explico: un partido político puede alcanzar en una elección donde participan cinco contendientes, con el 30% de los votos, el 100% de los asientos que están disponibles a pesar de que el 70% no lo haya apoyado.

Precisamente por esta circunstancia y la distorsión que se genera es que surge la

representación proporcional, para asegurar la representación de quienes no votaron por la opción ganadora, pero representan un número significativo de personas electoras, pues ello garantiza la pluralidad en la conformación de la Legislatura.

El artículo 116, párrafo 2, fracción II, párrafo 3 de la Constitución federal, dispone que en ningún caso un partido político puede contar con un número de diputaciones por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida, pero establece una salvedad: esa disposición constitucional dice: "esta base no se aplica al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el 8%".

Entonces, la conformación del Congreso a partir de quiénes resultaron electos y cuántos asientos ocupan, guarda relación con el porcentaje de votos que cada uno de los partidos políticos obtiene en la elección, pues a mayor número de triunfos de mayoría relativa, la votación que se alcanza genera una distorsión mayor, y entonces será una menor posibilidad de acceder a escaños por el principio de representación proporcional.

El parámetro para medir la sobre y subrepresentación son los triunfos de mayoría relativa; luego entonces, la lógica debiera ser que quien obtiene un mayor número de triun-

fos de mayoría se debe limitar a la posibilidad de acceder a representación proporcional, pues ello afectaría la pluralidad que la representación proporcional persigue.

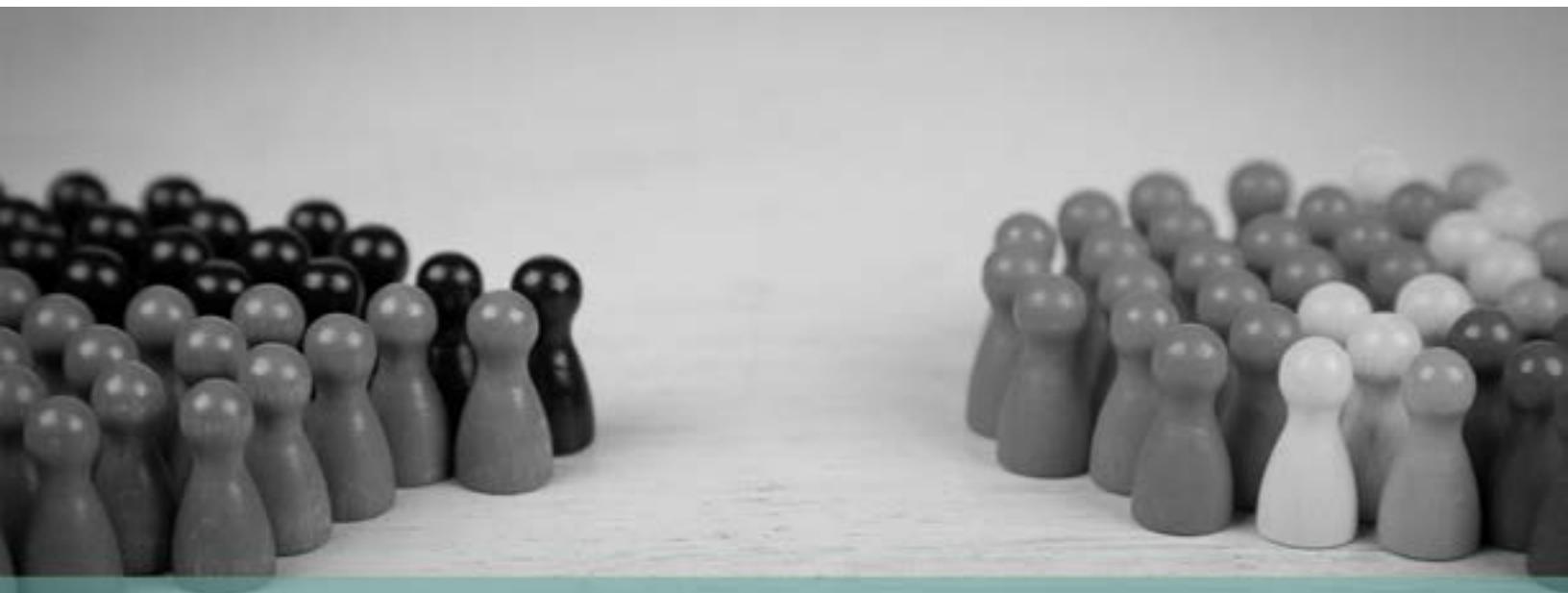
Señalar que, mediante un convenio de coalición el triunfo de mayoría relativa pueda ser contabilizado sólo a uno de los integrantes de la coalición, no implica necesariamente una transferencia de votos, pero sí la cesión de los resultados directos que se obtienen con esos votos, que son las curules obtenidas por mayoría relativa.

Lo normal es que un voto emitido en favor de una candidatura cuente para esa candidatura, y cuando esa candidatura es en coalición o candidatura común, el triunfo de mayoría relativa en realidad se construye a partir de lo que cada uno de los partidos políticos aporta a esa elección; de modo que estimar que el triunfo de mayoría relativa se compute sólo a uno de ellos, atenta contra la esencia del sistema electoral.

Lo anterior es así, porque el mismo voto cuenta diferente si la coalición o candidatura común gana o pierde el distrito de mayoría relativa, pues si pierde el voto cuenta para cada partido político de la coalición en mayoría relativa y en representación proporcional, pero si gana el mismo voto cuenta ficticiamente en mayoría relativa para el partido siglado y para los no siglados en representación proporcional.

Así, es evidente la problemática que presenta para el sistema de representación proporcional: ¿Qué razonabilidad tiene que aquellos partidos con menos votos tengan más diputaciones de mayoría relativa que otro partido que tuvo considerablemente más votación?

La distorsión identificada genera consecuencias graves cuando se traslada a la asignación por el principio de representación proporcional. Este escenario hace evidente que distribuir los triunfos de mayoría con-



forme al siglado del convenio de coalición implica una distorsión irreparable en el desarrollo de la asignación que a la postre provoca la exclusión de fuerzas políticas, que no participan o participan mínimamente en la distribución de curules por representación proporcional tienen asignados triunfos de mayoría relativa sin estar respaldados en votos en lo individual.

Materialmente, al asumir que la distribución de los triunfos de mayoría relativa debe realizarse a partir del convenio de coalición implica, excluir de la ponderación de sobre y subrepresentación a triunfos de mayoría relativa, lo cual, de manera directa atenta a la proporcionalidad calculada en el desarrollo de la fórmula.

A partir de lo anterior, es válido concluir que las normas que regulan la participación de los partidos tanto en coalición como en candidatura común sólo surten efectos en lo tocante a las elecciones por el principio de mayoría relativa, por lo que no existe base jurídica alguna para sostener que los efectos de lo convenido pueden trascender de alguna forma una elección diversa a la que fue objeto del convenio, esto es, a la elección por el principio de representación proporcional.

De esta forma, surge la necesidad e importancia de interpretar, adecuadamente, las normas relativas a la postulación de candidaturas de forma asociada.

Ello es así, porque la determinación respecto a qué partido de la asociación debe contarse cada triunfo distrital sólo tiene explicación al considerar su verdadera fuerza electoral, visible en la votación aportada a la asociación electoral celebrada, la cual debe servir de base para calcular los límites de sub y sobrerepresentación establecidos en la propia Constitución federal, tanto para la Cámara de Diputados como para sus equivalentes en las entidades federativas, dado que la ley no señala, expresamente, cómo se contarán los triunfos de mayoría para efectos de la representación proporcional.

En tal sentido, sostengo que, en el desarrollo de la fórmula de asignación, debe emplearse como base de los cálculos la fuerza electoral de cada partido, precisamente por participar, de forma individual, en la asignación de curules por el principio de representación proporcional, salvando la distorsión generada por los propios convenios.

En elecciones precedentes se ha considerado que el siglado tiene el efecto de poder establecer a qué partido de la coalición se le debe asignar el triunfo de mayoría relativa, ello, independientemente de la cantidad de votos con los que hubiera contribuido al triunfo de la coalición.

Bajo esa lógica se dio el caso que, en un determinado distrito ganado por la coalición o la candidatura común, al siglarse a favor de

uno de los partidos asociados, contó el triunfo al partido político que no obtuvo la mayoría de los votos, lo que podría darse incluso en el caso de que esa fuerza no hubiera aportado ni un solo voto al triunfo de la coalición.

Tal interpretación generó consecuencias poco aceptables en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, las cuales se hicieron evidentes en los comicios concurrentes de 2018, tanto a nivel federal, como en las entidades federativas.

Dicha situación implicó que se analizara el significado del siglado y se plantearan razones para sostener, constitucional y legalmente, que no puede tener los alcances que se le han atribuido. Se determinó que a partir del siglado no puede determinarse a qué partido de la coalición o candidatura común se asignará el triunfo de mayoría relativa.

Al respecto, se considera relevante lo dispuesto por la Ley de Partidos al disponer que los partidos coaligados conserven su propio emblema en la boleta, lo cual tiene la pretensión de poder establecer cuál es la fuerza electoral de cada partido político. Aunado a lo anterior, la ley prevé la expresa prohibición de la transferencia de votos entre partidos coaligados.

Ahora bien, estas normas permiten una interpretación que abona a la tesis que se sostiene. Con base en el postulado del legislador racional, es posible señalar que las normas no contienen todos los supuestos que de hecho requieren regulación. Ante ello, el argumento descrito permite regular con una determinada consecuencia todos los casos que impliquen el mismo fin a la norma promulgada, pero que, por diversas circunstancias, se dé una mayor necesidad de aplicar la misma consecuencia normativa.



Lo planteado lleva a concluir que, permitir la división discrecional vía convenio de los triunfos de la asociación, a la luz de determinados resultados, genera distorsiones absolutamente contrarias a los principios de autenticidad de las elecciones y del sufragio.

Así, el que un partido que obtiene la mayoría en un distrito ceda a un partido con una mínima cantidad de votos los escaños que ha obtenido de la voluntad popular, implica que esos triunfos, de permitir que sean cedidos, no contribuyen como su fuerza electoral en la cámara, con lo cual tiene más posibilidades de acceder a más posiciones en la repartición por representación proporcional y, a su vez, dado que los coaligados minoritarios “obtuvieron” triunfos electorales por mayoría relativa, en observancia a las normas constitucionales, no puede corregirse su sobrerepresentación, lo que en automático los excluye de la asignación de representación proporcional.

Desde mi óptica, la única solución que permite respetar los principios constitucionales de autenticidad de la elección y del sufragio directo, así como de plenos efectos del voto dividido para cada partido como expresión de correlación entre fuerza electoral (votos) y fuerza política (curules) es dividir proporcionalmente la cantidad de triunfos entre la cantidad de votos que cada partido aportó para la votación triunfadora.

Lo anterior, sobre la base siguiente: tomar en consideración el total de la votación

de la coalición en las diputaciones que ganó y a partir de ese total ver qué porcentaje aportó cada uno de los coaligados. Ese porcentaje representará el porcentaje de fuerza electoral de la coalición para los triunfos y deberá corresponder a la cantidad de triunfos que se obtuvieron por ésta.

Al no poder determinar qué partido obtuvo el triunfo en una determinada demarcación y ser necesario conocer su grado de representatividad para delimitar su sobre y subrepresentación para efectos de la asignación de representación proporcional, lo conducente es dividir proporcionalmente los triunfos para evitar la distorsión.

La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas, así como de garantizar el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

Ahora bien, por el diseño constitucional y legal, las posibilidades de obtener una curul por el principio de representación proporcional varían dependiendo de la votación obtenida por cada partido, pues es un derecho de los partidos que cumplen con el umbral mínimo requerido para participar, de manera individual en ésta.

En este tenor, si bien el sistema de representación proporcional que se integra en la mayoría de los congresos contempla un sistema de representación proporcional mixto,¹ tal característica no puede entenderse desde la lógica de que, frente a la posibilidad de acercarnos a una correspondencia exacta entre votos y escaños o curules, se privilegie lo contrario bajo el pretexto de que no se trata de un sistema de representación proporcional pura.

Más aún, se considera contrario al principio constitucional de representación proporcional privilegiar la existencia de elementos que pueden producir artificialmente sobrerepresentación o subrepresentación más allá de los límites permitidos.

Así, en atención a los efectos del convenio de asociación y su extinción con los triunfos de mayoría relativa, se propone que la determinación de los triunfos de mayoría relativa a los partidos asociados se realice proporcionalmente a la votación aportada en el triunfo del candidato o candidata de la coalición.

Dado que cada partido compite con su propio emblema, aun coaligados o en candidatura común, hay claridad y correspondencia entre el voto emitido y la fuerza que este partido obtuvo.

Para tal efecto, en cada distrito uninominal deberá asignarse un porcentaje específico de votos aportados al triunfo. Esta operación deberá efectuarse por cada distrito uninominal y, al final, el agregado de los



porcentajes de cada distrito determina la cantidad de triunfos de mayoría relativa que se deben considerar para efectos de analizar su sobre y subrepresentación.

En ese sentido, cada uno de los partidos que postularon en asociación participará en la asignación de representación proporcional con la fuerza de votos que aportó a la coalición en las victorias de mayoría relativa. Situación que resulta razonable al no ser posible que pueda determinar a qué partido de los asociados debe asignársele el triunfo en cada uno de los distritos en los que obtuvo la mayoría relativa, pues se parte de la premisa de que la distribución de dichos triunfos hecha en el convenio de asociación no puede ser tomada en consideración para los efectos de la representación proporcional.

La interpretación propuesta hace previsible que se refleje la fuerza que cada partido aportó a la coalición en todos los distritos en que se obtuvo el triunfo; y que ese porcentaje refleje la mucha o poca fuerza que se obtuvo de la votación; es decir, se pondera la totalidad de lo que ganaron y el porcentaje aportado se reflejaría fielmente.

Así, el porcentaje de votación alcanzado por cada partido en los triunfos que alcanzó la asociación será con el que acuda a la asignación, sin que ello impida que la coalición produzca efectos dentro de los parámetros que el propio legislador determinó conceder, es decir, para que la totalidad de los votos

recibidos por ésta se contabilicen a las y los candidatos, pero se delimita la aportación que cada partido en lo individual efectuó en los triunfos de mayoría relativa. Cada uno de los partidos asociados participará en la asignación de representación proporcional con la fuerza relativa de votos que aportó a la coalición en las victorias de mayoría relativa.

Con tal determinación no se trastoca el sistema, pues no se modifica la cantidad de diputaciones obtenidas en mayoría relativa, simplemente las divide en términos proporcionales.

Estoy convencido que esta interpretación cumple con dar todos los efectos al voto, y también genera toda la transparencia para efecto de conocer cómo se ganaron los distritos en exacta proporción con la fuerza electoral que cada partido político tiene.

Si no se hace una distribución de los votos de manera proporcional para calcular los triunfos de mayoría relativa, la distorsión que se genera es hacer que los votos cuenten dos veces en el mismo proceso de asignación de representación proporcional a uno y otro partido político.

Esta situación no puede soslayarse, porque si bien ya la propia mayoría genera una distorsión, no puede ser a partir de la propia mayoría sin estar respaldado en los votos que se genere una distorsión todavía mayor en la asignación de representación proporcional.

Esta distorsión tiene que ser atemperada, y puede hacerse a partir de una interpretación que lo único que hace es medir la fuerza electoral de cada partido político a partir de la votación que, efectivamente, recibió.

CONCLUSIONES

1. Debe evitarse una interpretación que ha provocado una distorsión en la asignación de representación proporcional, y que materialmente ha generado condiciones de aplicación que no hacen funcional la distribución de asientos curules a partir de los principios de mayoría y representación proporcional.
2. La participación conjunta de partidos sea en candidatura común o coalición, agotan sus efectos en la elección de mayoría relativa, por lo que no pueden impactar en representación proporcional.
3. El que el sigrado de los convenios de coalición se entienda como que implica la transferencia o la designación de a quién debe ser computado el triunfo por mayoría relativa, genera una distorsión. Esta distorsión tiene que ser atemperada, y puede ser atemperada a partir de una interpretación que lo único que hace es medir la fuerza electoral de cada partido político a

partir de la votación que, efectivamente, recibió.

4. No corresponde a los partidos políticos definir cómo distribuirse los triunfos de mayoría que hubiera logrado la coalición o la candidatura común, pues con ello se violenta el principio de autenticidad de las elecciones.
5. Dado que la participación de las coaliciones o candidaturas comunes en representación proporcional no es posible para determinar cuántos de sus triunfos de mayoría relativa le corresponden a cada partido asociado, la única solución que permite respetar los principios constitucionales de autenticidad de la elección y del sufragio directo es dividir proporcionalmente cada triunfo a partir de la cantidad de votos que cada partido aportó para la votación triunfadora.
6. Asumir esta interpretación tiene como consecuencia, simple y sencillamente, que se computen los votos para los partidos políticos que los recibieron.

NOTA

1. El sistema representativo mexicano permite que existan distorsiones entre esos elementos, ya que no se trata de un sistema de proporcionalidad pura, sino mixto que, al combinar la mayoría relativa con la representación proporcional, deja un margen de distorsión justamente ante la imprevisibilidad de los resultados electorales de mayoría relativa.

FORTALECER EL SISTEMA JUDICIAL: VÍA PARA ERRADICAR LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO

EVA BARRIENTOS ZEPEDA*

*Magistrada de la Sala Regional Xalapa del TEPJF



I. EVOLUCIÓN

Si bien la Constitución de 1824 no desarrollaba un catálogo puntual de derechos, sí se regulaba la participación política a través de mecanismos y requisitos para integrar el Congreso de la República. En la Constitución de 1857 se reconocieron los derechos “de hombre” como base y objeto de las instituciones sociales; se distinguió entre mexicanos, extranjeros y “ciudadanos”, y se precisó el derecho a votar en las elecciones populares, si contaban con 18 años siendo casados o 21 estando solteros. Y en la Constitución de 1917, se reconocieron los derechos de todos los “individuos”, se mantuvo la distinción de edad y estado civil de los “ciudadanos mexicanos” con derecho a votar y ser votados para ocupar cargos en la Federación.

Debe resaltarse el incremento de derechos civiles y políticos, junto con el reconocimiento de expectativas económicas, sociales y culturales que se puede advertir en las Constituciones de 1857 y 1917, derivado de los diferentes movimientos organizados que reclamaron garantías para sus integrantes.

Desgraciadamente, en aquel entonces no era un objetivo del pueblo mexicano que las mujeres participaran en la representación social y la toma de decisiones públicas, debido a la herencia del machismo occidental que se arraigó en nuestra cultura. De manera que la alienación doméstica de las mujeres se normalizó, entre otras muchas

prácticas violentas protegidas por el patriarcado, que impidieron por muchos años que se reconocieran los “derechos de las mujeres” y a “las mujeres como titulares de derechos”.

Aunque se pueda considerar que el término neutro “ciudadano” incluía a las mujeres, no fue sino hasta 1947 que se estableció nuestro derecho a participar en elecciones municipales y hasta 1953 se reconoció la ciudadanía de la mujer para votar y ser votada. La disposición sobre estado civil se mantuvo sin distinción de género, hasta 1969 que se determinó la ciudadanía general de los varones y mujeres mexicanas que hubieren cumplido 18 años; quisiera decir que con ello se podría entender un ámbito de “igualdad” a los hombres, pero el reconocimiento de la igualdad entre mujeres y hombres se incluyó en el artículo 4º la Constitución hasta 1974, en el contexto de los derechos reproductivos y familiares.

Sin embargo, al incluirse la ciudadanía en la Constitución Federal de 1953, se convirtió en un objetivo de las instituciones públicas y del pueblo mexicano que las mujeres pudieran votar y ser votadas. Desde entonces, se ha modificado la ley y, poco a poco, la cultura de nuestra sociedad, para lograr condiciones formales, reales y materiales de igualdad en el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

En 1982 se registró la primera candidata a la presidencia de la República. En 1993 se incluyó la recomendación legal de postular

candidatas mujeres. En 1996 se precisó que se debía postular sólo el 70% de candidaturas de un solo género; en 2002, la recomendación evolucionó a ser una obligación de los partidos políticos junto con la postulación de un género distinto en una de cada tres candidaturas postuladas en lista; y luego, en 2008, se modificó nuevamente la ley para que la “cuota” subiera a un 40% de género distinto con postulación de dos personas de un género distinto por cada segmento de cinco candidaturas.

En 2011 se determinó que el 2% del financiamiento de los partidos políticos debía ser destinado a la Capacitación Política y Desarrollo del Liderazgo de sus militantes mujeres; en 2014 dicho porcentaje se elevó a un 3% y se estableció el principio de

paridad en la postulación de candidaturas. Asimismo se reguló el registro de fórmulas homogéneas, alternancia de géneros en la postulación de listas y la prohibición de que se postulara a sólo uno de los géneros en los distritos con menor votación.

Dichos cambios se consagraron en el texto constitucional de 2019, cuando se pasó del paradigma constitucional “derechos del ciudadano” a “derechos de la ciudadanía” y se estableció como principio para la participación política a través del voto, el principio de paridad. Además, se indicó que la paridad sería un criterio para la integración de todos los cargos públicos de los tres poderes de la federación, en todos sus órdenes de gobierno (federal, local y municipal).



De esta manera, si sólo consideramos el México independiente, se observa un lapso de 129 años para que las mujeres fueran reconocidas como ciudadanas, y un periodo de 66 años para que se reconociera la participación paritaria, lo que arroja un claro ejemplo de que las leyes siempre se ven superadas por la realidad, por lo que se deben ajustar continuamente.

En ese tenor, en 2020, un año después de que la paridad fuera elevada a la Constitución, fue necesario regular tres vías para sancionar la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Se dispuso que, impedir el libre ejercicio de los derechos político-electORALES de votar y ser votadas, extendido al ejercicio de cada cargo y remuneración correspondiente, sería perseguido como un delito, sancionado como una irregularidad electoral y como una falta administrativa a cargo de servidoras y servidores públicos. Además de ser una situación o motivo identificable en el reclamo de vulneraciones de los derechos que se pueden restituir a través del juicio para la protección de los derechos político-electORALES de la ciudadanía.

Así, desde abril de 2020 se ha materializado esta última reforma en su implementación administrativa, resolución y revisión judicial, así como en la emisión de lineamientos y sentencias que han guiado la réplica del sistema de protección de las mujeres contra la violencia política en razón de

género en cada una de las entidades federativas.

Pero los efectos de la reforma, y de los distintos criterios fincados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) tuvieron impacto hasta el Proceso Electoral concurrente 2020-2021. Con lo que, nuevamente, la realidad evidencia la necesidad de realizar ajustes a lo definido hasta el momento.

II. INTERVENCIÓN JUDICIAL

El TEPJF ha tenido un papel preponderante en los avances en materia de paridad y erradicación de la violencia política contra las mujeres.

Desde que se realizaron los ajustes legales con umbrales de postulación por géneros, se creó a la vida jurídica un derecho subjetivo de las mujeres a participar en condiciones de equidad y paridad, situación que pudieron reclamar ante los tribunales y permitió que el Poder Judicial remediara las lagunas normativas que permitían “simular” el cumplimiento de las cuotas con mujeres propietarias que renunciaban al cargo una vez electas, a fin de que el suplente (hombre) tomara su lugar.¹ Así, se determinó que las fórmulas debían registrarse con propietaria y suplente del mismo género para garantizar el objeto de las acciones afirmativas: incluir mujeres para que su exclusión dejara de ser

normalizada. Criterio sobre postulación homogénea de fórmulas que, como se dijo, fue incluido en la reforma legal de 2014.

En el mismo sentido, el TEPJF se ha encargado de materializar y garantizar el objeto de cada una de las disposiciones aplicadas o interpretadas por las autoridades administrativas que, poco a poco, generaron lineamientos para dotar de certeza sobre la forma en que se vigilará la rentabilidad en la postulación de candidaturas.² O bien, la implementación de ajustes para lograr la paridad al interior de los congresos y ayuntamientos a través del principio de representación proporcional.³

Sin embargo, los aportes en materia de violencia política en razón de género por parte del TEPJF surgieron a partir de las resoluciones de los procedimientos especiales sancionadores (PES) en los que se reclamaba el ejercicio de lenguaje discriminatorio en perjuicio de las mujeres como una irregularidad de propaganda electoral. Mismos en los que se determinó que, cuando en los mensajes se ejerce violencia que limita la participación política de las mujeres, la propaganda es ilícita y la conducta, por tanto, es sancionable.

De conformidad con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), y de la Declaración sobre la violencia y acoso político contra las mujeres, el TEPJF, en el año

2016, diseñó y publicó el “Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres”, mismo que se reeditó en 2017 tras la presentación de la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres, con el título “Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género”.

En ambos documentos, el TEPJF recogió los criterios sobre la identificación de la violencia con motivo de género que se puede acreditar en la materia electoral —de su competencia exclusiva— a través de un esquema pentapartito que incluye: 1. que afecte el ejercicio de derechos político-electORALES de una mujer o mujeres; 2. que sea perpetrada por agentes estatales, superiores jerárquicos, colegas, partidos o sus representantes, medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas; 3. que sea simbólica, verbal, patrimonial, económica, física, sexual y/o psicológica; 4. que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electORALES de las mujeres, y 5. se base en elementos de género.

Así, la jurisprudencia del TEPJF se nutrió de criterios sobre obligación de las autoridades electORALES para evitar la afectación de derechos por actos de violencia política,⁴ así como para identificarla en el debate político.⁵

Derivado de las reformas a las legislaciones locales en el marco de las acciones para erradicar la violencia contra las muje-

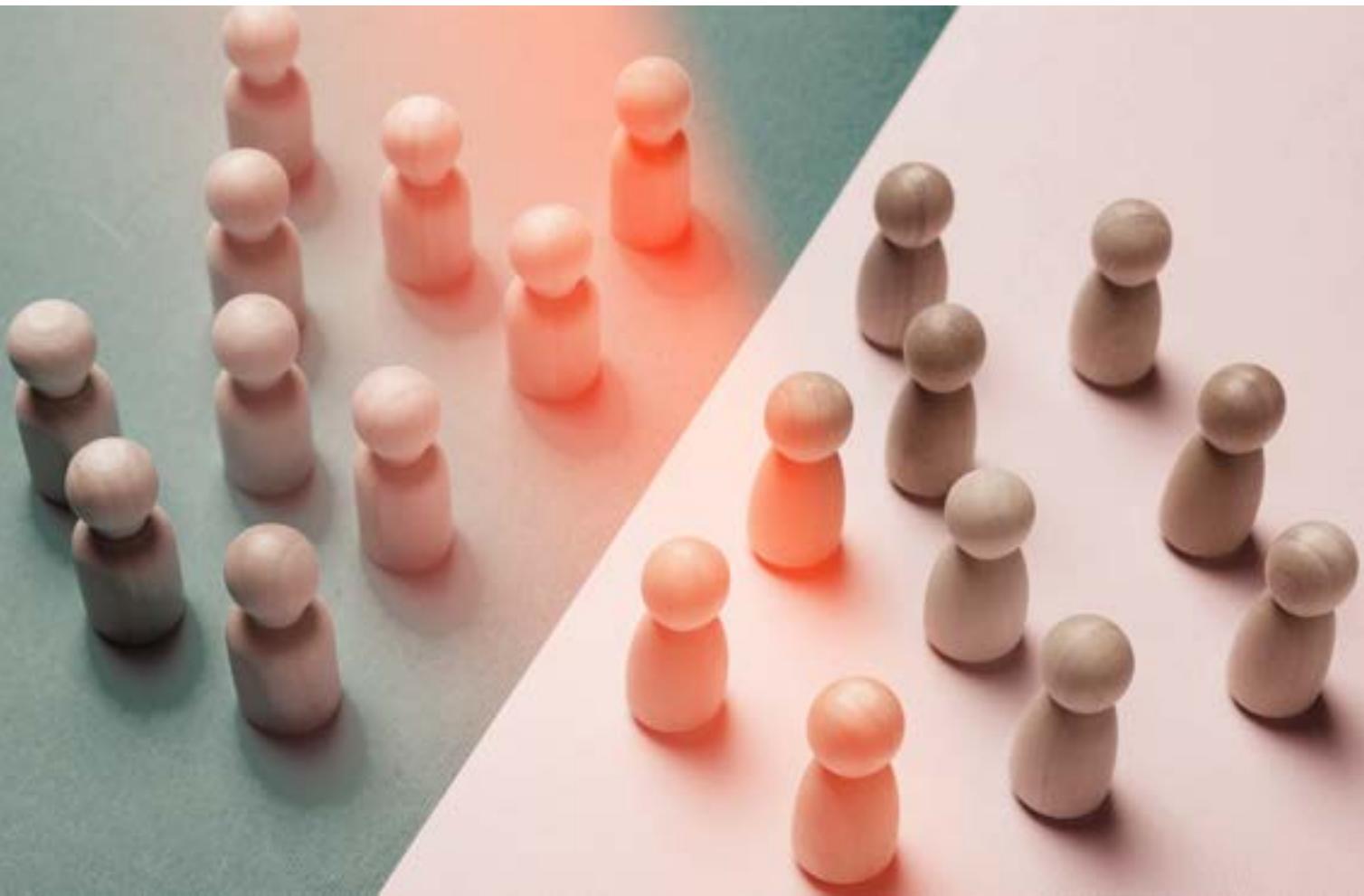
res, paulatinamente se integró el ejercicio de violencia política como un irregularidad específica y sancionable, incluso, con la inelegibilidad de una persona candidata⁶ en un proceso electoral.

Al revisar los distintos casos de aplicación, el TEPJF emitió sentencias para subsanar vacíos, como la pérdida del modo honesto de vivir de las personas que cometieron violencia política en el ejercicio de un cargo público (requisito de elegibilidad suficiente para anular la elección en que el perpetrador hubiere obtenido el triunfo⁷); la generación de listados nacional y locales de personas violentadoras —en los que se debe especificar la temporalidad de la publicación,⁸ sin que se trate de una sanción *per se*,

pero puede incluir la expresión de la pérdida del modo honesto de vivir—;⁹ la adopción de medidas cautelares para garantizar la seguridad de las víctimas;¹⁰ la reversión de la carga de la prueba;¹¹ entre otras medidas que se identificaron necesarias en la marcha.

Así, se dilucidó la procedencia, tanto del juicio de protección de derechos político-electorales por violaciones motivadas por discriminación de género, como del procedimiento especial sancionador, como medios para que las mujeres pudieran denunciar violaciones y recuperar sus libertades.

Por eso, la reforma de 2020 recogió en gran parte el camino andado por el TEPJF, al determinar la violencia política en razón de género como delito electoral, como irregu-



lidad administrativa, como irregularidad electoral y como causal de procedencia del juicio ciudadano (incluyendo medidas cautelares, de protección y reparación). Pero también generó confusión en un ajetreado año de proceso electoral concurrente.

A nivel federal, el PES lo instruye el Instituto Nacional Electoral (INE) y lo resuelve la Sala Regional Especializada del TEPJF, mientras que el Juicio ciudadano lo resuelven las Salas Regionales o la Sala Superior; en algunas entidades federativas el PES lo resuelve el Organismo Público Local Electoral (OPLE) y es revisado por el Tribunal local, que también conoce los juicios ciudadanos contra actos de violencia perpetrados por autoridades locales; mientras que a las Salas Regionales del TEPJF les corresponde revisar ambas vías de resolución local.

Así, ante la diversidad de vías de competencia electoral fue necesario identificar los matices de procedencia, tratamiento y efectos que podrían derivarse de cada vía incluida en la reforma. Se delimitó en sentencias que tanto en el juicio ciudadano como en el PES podrían acusarse situaciones de violencia política en razón de género, pero que el objetivo del primero sería reparar los derechos vulnerados con motivo de la violencia, mientras que el segundo sería investigar, individualizar, sancionar y reparar a la víctima.¹²

Tanto en el JDC como en el PES se pueden emitir medidas de protección, así como dictar medidas de reparación integral y ordenar la inscripción de las personas responsables en los listados de perpetradores. Sin embargo, la determinación sobre la perdida de la presunción de contar con un modo honesto de vivir, se entiende constreñida al PES por la oportunidad de audiencia y defensa con que cuenta la persona denunciada (ante la restricción de derechos que derivan de la pérdida de la presunción referida).

Además, el TEPJF implementó la perspectiva de género¹³ mandatada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que adoptó la práctica de suplir la queja a las mujeres en casos que impliquen violencia política, al grado de proteger de manera precautoria sus datos y requerir su tercería, sin dejar de velar por la igualdad procesal. Por lo que definió también que debe notificarse a la parte denunciada sobre los casos y efectos que implica la reversión de la carga de la prueba.¹⁴

Como se advierte, el TEPJF en colaboración con los tribunales de las entidades federativas, ha concretado la reforma en materia de violencia política contra las mujeres con sus determinaciones, a través de criterios que progresivamente veremos incluidos o ajustados en próximas legislaturas.

III. NUEVOS AJUSTES

Hay un tópico de cuidado con los efectos de la violencia política en razón de género cuando se comete en el marco de un proceso electoral, ya que las diferentes legislaciones locales la han incluido como una causa de nulidad de los comicios, cuando se acredite que fue determinante para el resultado.

Con lo anterior, se incluye una tercera vía de tutela judicial a nivel local y en la revisión federal: el juicio sobre la validez de los comicios por la acreditación de violencia política contra las mujeres, que es un tema distinto a que, la persona candidata ganadora de un proceso electoral, resulte inelegible por la declaración de pérdida de la presunción de contar con un modo honesto de vivir.¹⁵

El tema se complica, porque ordinariamente la revisión de las elecciones corresponde a los partidos políticos, mientras que los PES y los juicios ciudadanos son promovidos por las víctimas de la violencia. ¿Se puede supeditar la acreditación de la violencia en un juicio de promoción personal, para que sus efectos alcancen el interés común en la validez de los comicios?

Por otra parte, el trámite de los PES, que podrían identificar la responsabilidad de la violencia a través de investigaciones, no impide la resolución de los juicios sobre nulidad de los comicios. Con lo que se corre el riesgo de que se colme la cadena procesal relativa a la validez de la elección, se tome la protesta del cargo y posteriormente se determine la existencia de violencia, así como la pérdida de la



presunción de contar con un modo honesto de vivir.

Sin embargo, también sería oscuro que las consecuencias de una conducta (sin responsable) o la acreditación de una situación de violencia a partir de las pruebas aportadas por la parte interesada, tenga como consecuencia la nulidad de los comicios.

Por eso, la implementación de las reformas en materia de violencia política en razón de género, evidencia la necesidad de nuevos ajustes y un amplio fortalecimiento de la judicatura local y federal.

Creo que se debería estipular o adoptar como práctica, el resolver todas las denuncias sobre violencia relacionadas con una elección, antes o junto con el juicio o recurso para controvertir la validez de sus resultados.

Asimismo, que en los juicios ciudadanos o denulidad en que se expresa la acreditación de violencia política en razón de género, se escinda la queja para su atención, investigación y resolución oportuna en PES.

Pero también soy consciente de que, para atender dicha carga de trabajo se necesita un trabajo ingente y la colaboración de muchas y muchos profesionistas.

Por eso, para materializar los objetivos de la reforma en materia de violencia, que amalgama los avances en materia de paridad, es necesario fortalecer a las áreas administrativas encargadas de la instrucción de las investigaciones en los OPLE, asimismo, a los tribunales locales y al TEPJF, de manera que se permita atender los conflictos propios de los comicios concurrentes, e investigar, para resolver oportunamente, los asuntos relacionados con la acreditación de la violencia política.

En conclusión, considero que debemos apuntar a un fortalecimiento del sistema judicial electoral, al que se incluyen cada día más retos y atribuciones, con lo que debería incrementar su infraestructura. Asimismo, se debe regular en la ley el listado de personas sancionadas, la determinación de pérdida del modo honesto de vivir, la resolución conjunta o previa del PES a los juicios de nulidad, los alcances de la reversión de la carga de la prueba, entre otros temas que sigamos identificando en la práctica judicial.



Lograr la igualdad es conseguir que las personas identifiquen su dignidad y aprecien la de sus semejantes; en México implica un cambio cultural de una herencia occidental hacia la sociedad que escribimos en nuestra Constitución que deseábamos ser.

Los cambios implican resistencia, la inclusión genera respuestas violentas de quienes se estiman excluidos; pero para eso está el imperio de la ley, para eso estamos los tribunales, para que quien “se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo proteja contra el fuerte y el arbitrario”.

IV. FUENTES

Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-12624/2011, SUP-REC-825/2016, SUP-REC-531/2018, SUP-REC-1388/2018, SUP-REP-252/2018, SUP-REC-91/2020, SUP-REC-185/2020 y SUP-REC-1861/2021. Consultados en el sitio electrónico oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: <https://www.te.gob.mx/buscar/>

Tesis y jurisprudencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Jurisprudencia 9/201 “PARIDAD DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

ELECTORALES TIENEN FACULTADES PARA ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN EL DERECHO DE LAS MUJERES AL ACCESO A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN CONDICIONES DE IGUALDAD” y 10/2021 “PARIDAD DE GÉNERO. LOS AJUSTES A LAS LISTAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL SE JUSTIFICAN, SI SE ASEGURA EL ACCESO DE UN MAYOR NÚMERO DE MUJERES”.

Jurisprudencia 48/2016 “VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES”.

Jurisprudencia 21/2018 “VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO”.

Tesis XI/2021 “VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO. EL REGISTRO DE PERSONAS INFRACTORAS EN LISTADOS NACIONALES Y/O LOCALES, TIENE JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL”.

SX-JDC-261/2017; Tesis X/2017 “VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN PUEDEN MANTENERSE, INCLUSO DESPUÉS DE

CUMPLIDO EL FALLO, EN TANTO LO REQUIERA LA VÍCTIMA".

Jurisprudencia 12/2021 "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES UNA VÍA INDEPENDIENTE O SIMULTÁNEA AL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES EN CONTEXTOS DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO". Consultadas en el sitio electrónico oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: <https://www.te.gob.mx/iuse/>

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Tesis: 1a./J. 22/2016 (10a.) "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO". Consultadas en el sitio electrónico oficial del Semanario Judicial de la Federación: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFHome/Index.html>

Diario Oficial de la Federación

Consultado en las fechas de publicación de las reformas referidas, en el sitio oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

NOTAS

1. SUP-JDC-12624/2011.
2. SUP-REC-825/2016.
3. Jurisprudencia 9/201 "PARIDAD DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES TIENEN FACULTADES PARA ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN EL DERECHO DE LAS MUJERES AL ACCESO A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN CONDICIONES DE IGUALDAD" y 10/2021 "PARIDAD DE GÉNERO. LOS AJUSTES A LAS LISTAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL SE JUSTIFICAN, SI SE ASEGURA EL ACCESO DE UN MAYOR NÚMERO DE MUJERES".
4. Jurisprudencia 48/2016 "VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES".
5. Jurisprudencia 21/2018 "VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO".
6. SUP-REC-531/2018.
7. SUP-REC-1388/2018.
8. SUP-REC-91/2020.
9. Tesis XI/2021 "VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO. EL REGISTRO DE PERSONAS INFRACCIONARIAS EN LISTADOS NACIONALES Y/O LOCALES, TIENE JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL".
10. SUP-REP-252/2018.
11. SX-JDC-261/2017; Tesis X/2017 "VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN PUEDEN MANTENERSE, INCLUSO DESPUÉS DE CUMPLIDO EL FALLO, EN TANTO LO REQUIERA LA VÍCTIMA".
12. Jurisprudencia 12/2021 "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES UNA VÍA INDEPENDIENTE O SIMULTÁNEA AL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES EN CONTEXTOS DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO".
13. Tesis: 1a./J. 22/2016 (10a.) "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO".
14. SUP-REC-185/2020.
15. SUP-REC-1861/2021.

HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE UNA DEMOCRACIA DIGITALIZADA: LA TRANSICIÓN HACIA LA URNA ELECTRÓNICA

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA*

* Magistrado de la Sala Superior del TEPJF



INTRODUCCIÓN

No se puede negar o desconocer la importancia del sufragio efectivo para el mejor funcionamiento de una democracia y, si bien este régimen político no se reduce o circunscribe al ejercicio del voto, la materialización y validez de este sí constituye el principal mecanismo de participación de la ciudadanía en la vida política de un país y, por ende, de la salud y estabilidad política de un sistema electoral,¹ entendido en sentido amplio, como un conjunto de reglas que define la forma en que las y los electores votan y los votos a su vez, se convierten en escaños o cargos públicos.²

A partir de esta premisa, existe un consenso en que los sistemas electorales modernos deben diseñarse y ajustarse al servicio del derecho al voto y, con ello, transitar hacia modelos que maximicen su ejercicio y preserven la confiabilidad y certeza de su emisión.³ Al marco de esta reflexión, resulta indudable que la operatividad del sistema electoral en México implica una delicada labor que exige la renovación necesaria de las formas tradicionales de ejercer y defender los derechos político-electORALES de su ciudadanía, en particular, el derecho al sufragio activo.

Combinar el acceso y empleo de las TIC's con la confianza y seguridad en los procesos electorales dista de ser una ta-

rea sencilla; sin embargo, es una tarea que desde hace algunos años se ha realizado por la autoridad electoral en nuestro país, mediante ejercicios de estudio, análisis e implementación de programas piloto con miras a una consolidación del uso de dichas tecnologías.

Durante el proceso político-electoral 2020-2021, cobró especial relevancia la posibilidad de implementar acciones que permitieran la modernización en el ejercicio y la defensa del derecho a votar basada en el uso de herramientas digitales, entre ellas, la urna electrónica.

El presente ensayo tiene como objetivo analizar las condiciones necesarias para transitar a un nuevo modelo de emisión del sufragio, las experiencias pasadas en su empleo y, con ello, la necesidad de dar un paso más hacia la digitalización de la democracia mexicana.

El primer apartado está dedicado a conceptualizar el término de urna electrónica (y voto electrónico), los requisitos mínimos para su implementación y las ventajas asociadas. En un segundo momento, se hace referencia al trayecto que ha seguido en México, su adopción y resultados (la confianza y certeza que ha generado), con la finalidad de evidenciar las bondades de su uso, así como el análisis sobre su validez constitucional y convencional en nuestro sistema jurídico electoral.

¿POR QUÉ Y PARA QUÉ? VENTAJA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA URNA ELECTRÓNICA

El voto electrónico es definido como el mecanismo de elección a través del cual se emplean los sistemas digitales u otro tipo de tecnología, teniendo como presupuesto básico que el acto efectivo de votar se realiza mediante cualquier instrumento electrónico de captación de sufragio.⁴ Entre esos mecanismos están aquellas máquinas que reciben y almacenan los datos por medio de una pantalla digital en la que el electorado opine la opción política de su preferencia (urna electrónica).

A través de este sistema, la democracia y los avances de la tecnología informática convergen y propician un horizonte informático en materia electoral; pero, en el que a la par, emerge una nueva preocupación sobre el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales por las posibles suspicacias vinculadas a la validez del voto (emitido por esos medios), en particular, y de una elección, en general.

Resulta evidente que la adopción de un sistema de votación electrónica trae aparejada beneficios procedimentales: 1) el significativo ahorro en los costos de la elección (papelaría electoral); 2) ahorro en el tiempo de cómputo y escrutinio, pues éstos se realizan de manera ágil, rápida y por me-

dio de los resultados que arroja un sistema de manera inmediata; 3) la obtención y publicación de los resultados oficiales en pocas horas después de cerrado el proceso electoral; 4) certeza y fiabilidad en la emisión del voto; 5) una menor carga para las y los funcionarios electorales y evita errores humanos; 6) un factor ecológico relevante en cuanto a que reduce el consumo de materias primas en papelería.⁵

Estos beneficios son aún más visibles si se reconoce que el objetivo último de la emisión del voto no es la satisfacción procedimental del ejercicio, sino el fortalecimiento integral de nuestra democracia; en efecto, la experiencia internacional (por ejemplo, el caso de India) ha evidenciado que esta modalidad de voto ha: 1) aumentado la participación ciudadana; 2) incrementado los índices de participación de personas que no saben leer o escribir y personas con alguna discapacidad; 3) disminuido la emisión de votos nulos; 4) reducido el costo de las elecciones; 5) garantizado la certeza electoral; y 6) generado actitudes positivas sobre la democracia entre la ciudadanía.⁶

Sin embargo, a pesar de estas bondades inherentes a la digitalización de los procesos electorales (que resulta, en cierta medida, inaplazable), existen condiciones básicas y previas que deben permear en un sistema electoral, en este caso, para la implementación de la urna electrónica.⁷

En primer lugar, es necesario un nivel adecuado de aceptación social frente a las nuevas tecnologías aplicadas al ámbito electoral; esto es, la certeza y confiabilidad de que los resultados de las urnas sean un fiel reflejo de la voluntad de la ciudadanía expresada, ahora, de manera informática.⁸

No puede soslayarse que la confianza constituye un elemento central de cualquier democracia, pero no nace de la propia democracia, es el resultado del constante esfuerzo de las instituciones por generar credibilidad en los procedimientos, certeza en los resultados y expectativas legítimas sobre la efectiva participación de la ciudadanía en el proceso electoral. De esta manera, debe existir un mínimo de aprobación en cuanto a la aplicación

de la urna electrónica.⁹

En segundo término, debe mediar una factibilidad técnica que colme los requisitos constitucionales y legales para el ejercicio del sufragio público (universal, libre, secreto, personal e intransferible) y de la función electoral; y, a la par, presentar ventajas frente a la boleta y urnas tradicionales.

El voto expresado en las urnas electrónicas debe ser: 1) auténtico; 2) accesible y comprensible (incluyente, por ejemplo, para personas con discapacidades); 3) certificable o comprobable (tanto por la ciudadanía como por la autoridad administrativa electoral) para disipar cualquier tipo de duda en caso de controversia; 4) veraz; y, 5) de acceso rápido, ágil y sencillo (en cuanto a su emisión y cómputo).



Finalmente, es indispensable que resulte atractivo políticamente para los diversos actores en un contexto democrático (derivado, en principio, por la fidelidad y certeza de los resultados que puede proporcionar).

El balance entre estas tres condiciones (aceptación social, cumplimiento de requisitos legales y constitucionales, así como su posible atractivo político) exige cierta audacia por parte de las autoridades electorales, pero también prudencia; porque, así como la urna y el voto electrónico pueden fortalecer la legitimidad y estabilidad y, por ende, gobernabilidad del sistema político, también puede operar en su perjuicio.

La transición a este modelo resulta inaplazable y la experiencia internacional da cuenta del éxito que podría tener la implementación de las urnas y voto electrónicos. A nivel internacional, esto es una realidad desde hace décadas. Actualmente, 26 países utilizan urnas electrónicas para elecciones nacionales y subnacionales.

En el caso de América Latina el principal ejemplo lo encontramos en Brasil, el cual es un país en el que desde hace más de 20 años votan a través de urnas electrónicas, las cuales hacen de su sistema electoral uno de los más avanzados y seguros del mundo, pues desde 1996 no se ha constatado algún fraude electoral.¹⁰

Su sistema garantiza tres premisas fundamentales para el éxito en su empleo: en primer lugar, está basado en la confianza y

credibilidad de las y los electores, ya que el funcionamiento de la urna electrónica es extremadamente intuitivo: el ciudadano o ciudadana teclea el número de su persona candidata, y la foto de ella aparece en la pantalla. Después, aprieta el botón verde para confirmar, el blanco para votar en blanco o el naranja para corregir.

En segundo término, agiliza el cómputo y escrutinio de los votos. Finalizada la jornada electoral, la o el presidente de la mesa introduce un código en la máquina, que imprime una especie de recibo con el recuento y en paralelo genera un mensaje criptográfico que se remite a un ordenador central, éste a su vez puede contar 120,000 votos por segundo.¹¹ En las elecciones presidenciales de 2018, Brasil tardó apenas dos horas y 16 minutos en saber que Bolsonaro sería el próximo presidente.

Finalmente, la seguridad es un punto central en su empleo, pues las urnas electrónicas no están conectadas a ningún dispositivo de red, ni ningún tipo de conexión a Internet, lo que las vuelve inmunes a eventuales ataques de hackers, además de que recientemente comenzaron a utilizarse datos biométricos para su ejercicio.¹² Aunado a lo anterior, el Tribunal Federal de Brasil y el Tribunal Superior Electoral avalaron su constitucionalidad.¹³

En el caso europeo, los países que han implementado de manera total su uso son:

Bélgica, Bulgaria y Estonia; y aquellos que lo han usado de manera parcial o se encuentran haciendo pruebas piloto son: España, Francia, Italia, Rusia y Suiza.

Asimismo, destaca por ejemplo el gobierno belga que fue el pionero en la aplicación de sistemas de voto electrónico, comenzaron en 1989 y lo han ido perfeccionado, hoy constituye uno de los más seguros a nivel internacional.¹⁴ En Estonia, en las elecciones parlamentarias de 2019, votó un 44% mediante sistema electrónico (247232 ciudadanos y ciudadanas de un total de 561131 votantes). En el caso de Italia, en 2002,¹⁵ después de una encuesta y tras una prueba piloto, el 59% de la ciudadanía consultada

manifestó que el voto electrónico debería sustituir al método tradicional de votación.¹⁶

EXPERIENCIA DE LA URNA ELECTRÓNICA EN MÉXICO Y SU VALIDEZ CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL

México ha incursionado cautelosamente en la implementación de la urna electrónica como medio para ejercer el derecho al voto desde hace aproximadamente 15 años, trazando, gradualmente, un camino hacia la modernización electoral. Dicha cautela ha obedecido a factores asociados a las premisas básicas



precisadas en el apartado anterior: la conveniencia y capacidades técnicas que poseen las autoridades comiciales en cierto lugar o momento, la confianza de la sociedad en los actores políticos y en los propios operadores, o bien, debido a los acontecimientos del pasado por los que ha transitado el país en su historia política-electoral.

Sin embargo, más allá de las razones de esta progresiva adopción de las nuevas tecnologías del voto, lo relevante es que se han tomado medidas específicas y realizado diversas pruebas piloto desde hace ya varios años para asegurar su funcionamiento eficaz, sencillo, accesible, transparente, financieramente viable y, sobre todo, seguro y confiable.

Coahuila y Jalisco pueden considerarse como las dos entidades federativas pioneras en este campo, pues ya desde principios del presente milenio mostraron amplio interés en ello, acompañado dicho interés de una serie de acciones concretas para materializar la urna electrónica en sus elecciones locales.

Precisamente, desde 2004, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila aprobó una comisión destinada a implementar la urna electrónica, para el proceso electoral de 2005.¹⁷ En estas elecciones se utilizaron 42 urnas electrónicas para la votación (Coahuila fue el primer estado que utilizó este sistema para estas elecciones).¹⁸ Posteriormente, en el estado de Jalisco

se implementó su uso en 10 casillas en las elecciones de 2009, en esa ocasión los resultados preliminares se dieron a conocer 32 minutos después del cierre.¹⁹

Tras esas dos experiencias, otras entidades federativas como la Ciudad de México pasaron a formar parte del proceso de revolución tecnológica electoral que representa la urna electrónica y, a su vez, las experiencias recabadas en esos estados han fungido como la base para que las autoridades electorales a nivel federal caminen con firmeza y decisión en ese sentido.

Recientemente, en los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo 2019-2020, se instalaron 94 urnas electrónicas: 54 en Coahuila y 40 en Hidalgo. En todas ellas, se verificó la correspondencia de los votos computados electrónicamente y el número de testigos impresos, existiendo plena concordancia. La transmisión de los resultados de las urnas al Programa de Resultados Electorales Preliminares tardó, como máximo, 10 minutos.

De acuerdo con el Informe Integral del INE sobre esos procesos, 9 de cada 10 personas votantes (entrevistadas después de utilizar las urnas electrónicas) y el 96% de las y los funcionarios de casilla, consideraron que la urna electrónica es muy fácil de utilizar.

Asimismo, en el pasado proceso electoral, el Consejo General del INE aprobó la instrumentación del voto y urna electrónica

en 50 casillas en cada uno de los estados de Coahuila y Jalisco, para las elecciones concurrentes de este año (INE/CG96/2021). En términos numéricos, ello implicó que el INE instaló por primera vez en una elección federal urnas electrónicas, concretamente, 100 casillas del total de 164,500 casillas a nivel nacional en la pasada elección, lo cual representa 0.6% del universo de centros de votación.²⁰

Finalmente, de acuerdo con una encuesta del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en 2014, el 50% de las y los mexicanos considera que el voto electrónico es igual o más confiable que el sistema actual y el 40% piensa que se ahorraría más dinero con este mecanismo de voto.²¹ Así, puede afirmarse que existe un margen muy

amplio de aceptación de las urnas electrónicas en México y, con ello, dos de las premisas precisadas en el apartado anterior para su implementación en mayor escala.

Ahora bien, en cuanto a su validez constitucional y convencional (en lo que respecta a su factibilidad técnica para colmar los requisitos constitucionales y legales para el ejercicio del sufragio público), recientemente se han emitido criterios jurisdiccionales que constituyen un marco normativo y jurisprudencial suficiente que sustenta la implementación de urnas electrónicas, como mecanismo de recolección de los votos constitucionalmente válido.

Por ejemplo, en este año la Sala Superior validó el acuerdo INE/CG96/2021 emitido por el Consejo General del INE,²² por el que se



aprobaron instrumentos jurídicos y técnicos para la implementación del voto electrónico en algunas casillas únicas de Coahuila y Jalisco en el pasado proceso electoral concurrente federal y local.

En esa ocasión, la Sala Superior razonó que el acuerdo era acorde con la normativa electoral en tanto que no se vulneraban los principios de reserva de ley, ni jerarquía normativa por parte de la autoridad electoral nacional; en la inteligencia de que esa modalidad de votación se ajusta a la norma constitucional y cumple con los atributos asociados al voto: ser libre, secreto, directo, individual, personal e intransferible.

Hay que decir, además, que aun cuando en el orden constitucional y legal vigente no está previsto (de manera expresa), la modalidad de votación mediante el uso de urnas electrónicas, sí resulta posible y válida, siempre y cuando se atiendan los principios rectores de la función electoral y se interpreten de manera evolutiva y sistemática conforme al marco constitucional, aquellas disposiciones de la ley electoral que prevén la aprobación de un modelo físico de boleta electoral, así como la utilización de la urna tradicional que, dicho sea de paso, obedecen a contextos anteriores a la prevalencia de las TIC's.²³

En ese mismo sentido, resulta importante destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de

inconstitucionalidad 55/2009,²⁴ reconoció la constitucionalidad del mecanismo de urnas electrónicas, pues razonó que la Constitución general no incluye algún mandato específico de la forma en que debe llevarse a cabo la emisión del sufragio; es decir, mediante boletas o a través de otros medios alternativos para recibir la votación, como es el caso concretamente de la implementación de urnas electrónicas,²⁵ pues no establece un mandato específico en cuanto a la forma de emisión del voto.²⁶

Por supuesto, la acción referida y la jurisprudencia que de ella derivó, se realizó en el contexto de estudiar la normativa del estado de Yucatán que preveía la posibilidad de la urna electrónica; sin embargo, para efectos de concluir sobre la constitucionalidad de esa figura, tal circunstancia es accesoria, pues con independencia de que se analice una u otra legislación, lo cierto es que, en tanto se cumpla con los principios de sufragio y función electoral, la figura resultante es constitucional, lo que se traduce en una base jurídica que posibilita su gradual consolidación.

No obstante, cabe destacar también lo resuelto por la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-10247/2020, en el que confirmó la respuesta dada por el INE a la consulta formulada por un ciudadano respecto a la posibilidad de emitir su voto de manera electrónica en el pasado proceso electoral federal, a fin de salvaguardar su derecho a

la salud, en el sentido de que transitar hacia la modalidad de voto por internet necesariamente supondría un ajuste necesario a la ley electoral.²⁷

En contraste, en una posición particular se consideró que sí existen bases constitucionales que facultan plenamente al INE para acordar a favor esa modalidad de votación (para los siguientes procesos electorales federales), bajo los principios de progresividad e igualdad y no discriminación, así como el deber de garantizar los derechos humanos por parte de las autoridades electorales, lo que implica realizar acciones positivas que conlleven a asegurar a toda persona su ejercicio libre y efectivo, entre ellos, el de votar y ser votada, especialmente en contextos de emergencias sanitarias y a no ser discriminada en razón de su residencia.

No debe perderse de vista que en tales criterios (relacionados con la posibilidad de la votación electrónica), se encuentra comprometido el derecho humano a votar, que tiene base constitucional y convencional conforme a nuestro parámetro de regularidad constitucional, por lo que es posible (como ya se refirió) que la base normativa que lo regula, pueda ser objeto de una lectura o interpretación evolutiva, que permita tomar en cuenta el avance progresivo de las nuevas tecnologías de la información.

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los

tratados de derechos humanos (y por ende, los propios derechos humanos), son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales.²⁸ Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte ha establecido que el contenido de los derechos humanos no se limita al texto expreso de la norma donde se reconoce (o se regula) dicho derecho, sino que se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan los tribunales constitucionales.²⁹

Es así, que tales enunciados normativos bien pueden ser leídos de manera evolutiva en clave de derechos humanos, a fin de que válidamente pueda instrumentalizarse (de manera gradual), una modalidad de sufragar distinta a la inicialmente concebida al momento de su emisión (siempre y cuando se cumpla con las reglas de certeza y seguridad antes referidas), lo que finalmente representa un esfuerzo de optimización o desempaque del derecho humano a votar por parte de la autoridad electoral nacional, en conjunción con el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación.

CONCLUSIONES

A pesar del reciente uso de la urna electrónica en México, su confianza por parte de la ciudadanía y la validez constitucional y

convencional que la rodea, los datos aún demuestran que su implementación está en ciernes o en una fase embrionaria si se nos compara con otros países; no obstante, debe resaltarse el esfuerzo que se ha realizado y la constancia que han mostrado las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales en general para mejorar y modernizar continuamente nuestro sistema electoral.

Sin duda, la gran cuestión a resolver es cómo equilibrar ese deseo modernizador con la garantía de certeza y seguridad jurídica que exigen las y los ciudadanos al momento de emitir su voto.³⁰ Las autoridades electorales debemos aprovechar los instrumentos que nos han brindado otras disciplinas del conocimiento humano e introducirlos con el fin de lograr un mayor beneficio para la sociedad; sin embargo, de la misma forma, estamos llamadas a salvaguardar y prote-

ger la integridad del sistema en general y el sufragio de cada persona ciudadana en lo particular, como derecho político fundamental.

Empero, si la experiencia comparada, por ejemplo, con el caso de Brasil (como la cuarta democracia más grande del mundo) dan cuenta de los beneficios claros que podría proporcionar el empleo de la urna electrónica, entre ellos, la seguridad y la manera en que se encriptan los datos para evitar fraudes electorales. Quizá dada la experiencia de México en este punto (es decir, nulidad de elecciones por posible fraudes electorales) convenga acelerar las pruebas piloto para su implementación a gran escala.

Así, en los subsecuentes procesos electorales México continuará por esta ruta, aumentando cada vez más la presencia del voto electrónico al interior del país como for-



ma de consolidación del derecho al sufragio en una etapa de informatización de los sistemas electorales, una vez superada la etapa de exploración, así como la curva de aprendizaje por la cual nos encontramos transitando, la cual es muy probable que termine pronto para llevar todas las ventajas de este sistema a la sociedad mexicana.

NOTAS

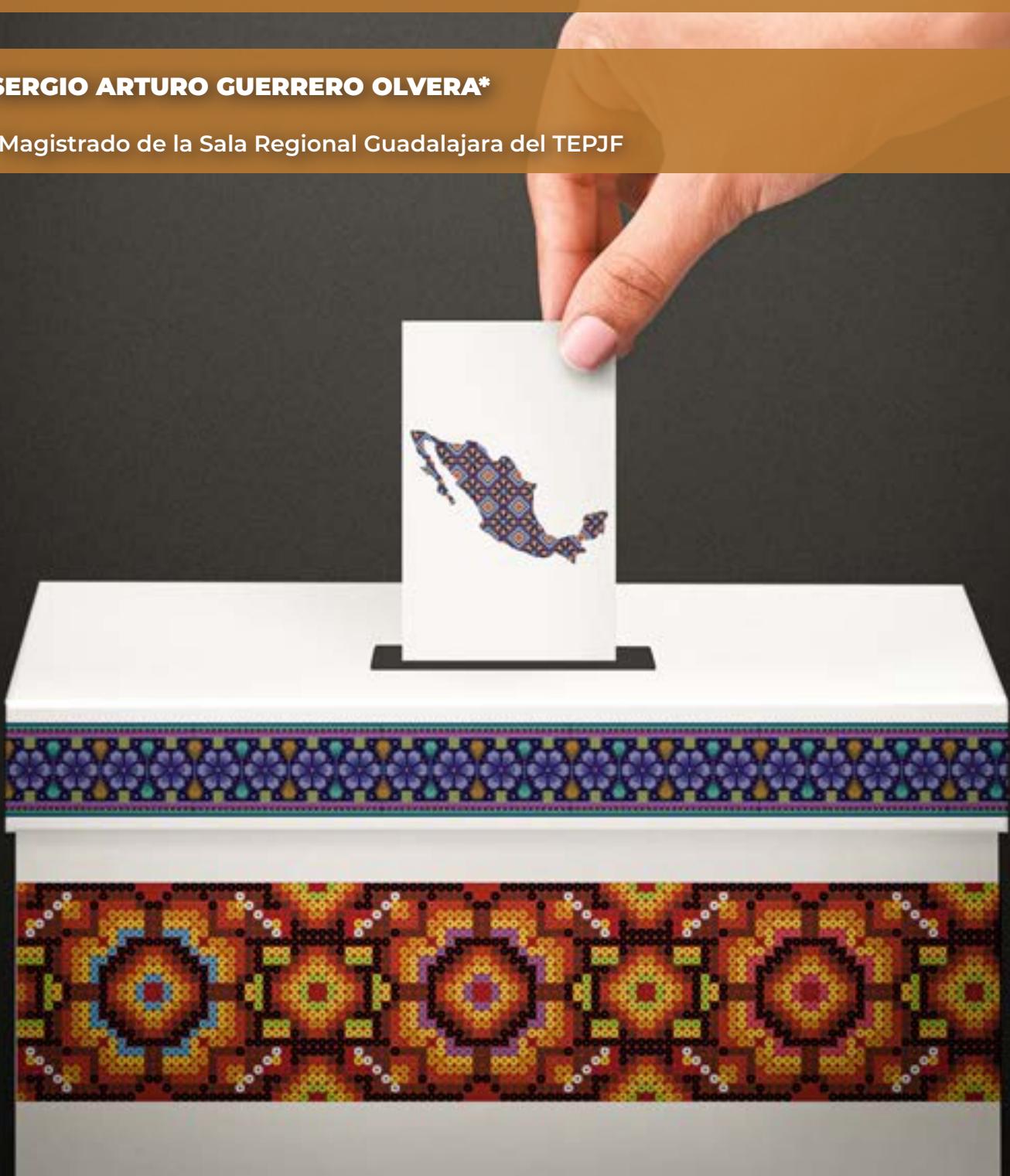
1. René Torres Ruiz, "El voto en México: ayer y hoy", *Espacios públicos*, vol. 20, núm. 48, enero-abril de 2017, p. 28.
2. Dieter Nohlen, *Sistema electoral y de partidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 8.
3. Michelangelo Bovero, "¿Elecciones sin democracia?, ¿democracia sin elecciones? Sobre las formas de participación política", *Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, agosto de 2012.
4. Salvador López Pacheco, "Hacia el voto electrónico en la práctica electoral mexiquense: consideraciones elementales", *Apuntes Electorales*, año XIV, núm. 52, enero-junio de 2015, p. 55.
5. Julio Téllez Valdés, "El voto electrónico", *Temas seleccionados de Derecho Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, p. 34.
6. Chrisanthi Avgerou, et al. "Trusting e-voting amidst experiences of electoral malpractice: the case of Indian elections", en *Journal of Information Technology*, 2018.
7. Julio Téllez Valdés, *op. cit.*, p. 17.
8. Ibídem, p. 11.
9. México, a través de los años, ha adoptado diversos mecanismos de control y vigilancia para, justamente, garantizar que los resultados electorales sean un reflejo fiel de la participación activa, voluntaria y personal de las y los electores; por ejemplo: la creación de padrón nacional de electores, la expedición de la credencial para votar con fotografía, la insaculación para elegir a las ciudadanas y ciudadanos que desempeñarán el cargo de funcionarios y funcionarias de casilla, las actas de escrutinio y cómputo, la posibilidad del recuento de votos, el marcador de tinta indeleble, entre otros.
10. En el proceso comicial de 1996, alrededor del 32% de la votación nacional emitida se recogió a través de urnas electrónicas, esto es, aproximadamente 33 millones de brasileños y brasileñas registraron electrónicamente su sufragio en al menos 57 de las municipalidades más importantes del país.
11. *El Mundo*, "El voto electrónico de Brasil: tecnología punta en el último rincón de la selva" (29 de noviembre de 2020). Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2020/11/29/5fc3ab1e21efa03d258b4601.html> (consultado el 22 de noviembre de 2021).
12. Adicionalmente, su sistema está sujeto a auditorías antes, durante y después de la elección, monitoreados por partidos políticos, fiscales, universidades y el Colegio de Abogados. Es decir, se hace partícipes a todos los sectores de la población.
13. Internacionales, "Brasil: la Corte ratificó el voto electrónico, que Bolsonaro quiere cambiar" (2 de agosto de 2021). Disponible en: <https://www.cronista.com/internacionales/brasil-la-corte-suprema-ratifico-el-voto-electronico-que-bolsonaro-quiere-cambiar/> (consultado el 22 de noviembre de 2021).
14. En las elecciones del 25 de mayo de 2019 al Parlamento Federal y al Parlamento Europeo, en los puestos de votación con voto electrónico, la persona electora tiene la certeza de trazabilidad de su voto, porque al momento de votar la máquina le expide una papeleta encriptada, que puede corroborar a través de un lector antes de depositarla en una urna. El software a través de los algoritmos del sistema de votación no permite violar la confidencialidad del voto.
15. En diciembre de 2019 la V Comisión del Senado aprobó una enmienda a la Ley de Presupuesto que provee un millón de euros para experimentar el voto electrónico en las elecciones generales, europeas y referéndums. Estará circunscrito a las y los italianos en el exterior y a las y los electores que por motivos de estudio, trabajo o salud no se hallen en su lugar de residencia.
16. Procesos electorales. "Voto electrónico. Voto electrónico en el mundo". Disponible en: <https://www.euskadi.eus/informacion/voto-electronico-voto-electronico-en-el-mundo/web01-a2haukon/es/> (consultado el 22 de noviembre de 2021).
17. <http://www.iec.org.mx/v1/index.php/80-urna-electronica>
18. *INE/CG96, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los*

- Instrumentos Jurídicos y Técnicos necesarios para instrumentar el voto electrónico en una parte de las casillas únicas en los Procesos Electorales Federales y Locales 2020-2021 de Coahuila y Jalisco, p. 25. Disponible en: <http://www.iec.org.mx/v1/index.php/80-urna-electronica> (consultado el 1 de noviembre de 2021).*
19. Julio Téllez Valdés, *op. cit.*, p. 17.
 20. Felipe de la Mata Pizaña e Isaías Trejo Sánchez. Urna Electrónica: la democracia se moderniza. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/article/225#_ftnref3
 21. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, "Encuesta nacional sobre el voto electrónico". Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-Nacional-sobre-el-voto-electronico> (consultado el 18 de noviembre de 2021).
 22. Véase la sentencia del expediente SUP-RAP-34/2021.
 23. De manera particular, el artículo 266 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prevé la aprobación por parte del Consejo General del INE del modelo de boleta electoral para cada elección.
 24. En la que se controvirtió la constitucionalidad del artículo 233 C de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, que justamente preveía la utilización de sistemas electrónicos para la emisión del sufragio en las elecciones locales.
 25. Similar criterio se adoptó en la Sala Superior en la resolución del expediente.
 26. Incluso, de esa acción de inconstitucionalidad derivó la jurisprudencia de rubro: URNAS ELECTRÓNICAS. EL ARTÍCULO 233 C DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, AL REGULAR SU USO, NO PONE EN RIESGO LAS CARACTERÍSTICAS EXIGIDAS PARA EL SUFRAGIO ACTIVO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NI LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA MATERIA ELECTORAL.
 27. Ello, pues en principio esa modalidad de votación se estableció únicamente para mexicanos y mexicanas residentes en el extranjero, conforme a lo dispuesto por el artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
 28. Caso Atala Riff y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012, párrafo 83 y Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) Vs. Costa Rica, párrafo 245.
 29. "DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO NO SE LIMITA AL TEXTO EXPRESO DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, SINO QUE SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN QUE LOS ÓRGANOS AUTORIZADOS HAGAN AL RESPECTO". *Semanario Judicial de la Federación*. Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, p. 714.
 30. Para la Comisión de Venecia el voto electrónico debe admitirse solamente cuando sea seguro y fiable, en particular, las y los votantes deberían poder obtener confirmación de su voto y corregirlo (en caso necesario), así como asegurar el respeto del secreto del sufragio y la transparencia del sistema deberá estar garantizada. *Cfr.*, el párrafo 43 del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral.

BREVES COMENTARIOS PARA UNA REFORMA ELECTORAL

SERGIO ARTURO GUERRERO OLVERA*

*Magistrado de la Sala Regional Guadalajara del TEPJF



I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, el sistema electoral mexicano enfrenta nuevos retos y desafíos. A partir de marzo de 2020, las instituciones administrativas y jurisdiccionales han estado funcionando en el contexto de una pandemia, lo que ha implicado tomar pasos determinados hacia un modelo de organización y justicia electoral de vanguardia, con actividades que difícilmente se podrían haber imaginado antes, incluyendo sesiones públicas virtuales y reuniones de trabajo cotidianas realizadas por la misma vía.

La pandemia también ha obligado a la persona funcionaria administrativa y judicial electoral a reflexionar sobre temas fundamentales, como son la vida y la salud mismas, y su peso primordial en el contexto de las actividades que conlleva el régimen democrático en general, y los procesos electivos en particular.

Se trata de un escenario que ha requerido de un gran esfuerzo a fin de cumplir con las obligaciones que tienen todas las autoridades para hacer efectivos los derechos humanos político-electORALES y velar por el cumplimiento del *corpus juris* vigente en la materia en aras de consolidar la democracia en el país. Todo lo anterior, en el contexto de un proceso electoral muy importante como el que se desarrolló en los años 2020 y 2021.

Como cada proceso electivo reciente en México, el que acaba de culminarse ha permitido deliberar sobre las lagunas que aún existen en el marco normativo. El ejercicio democrático vivido conduce, de nueva cuenta, a propuestas concretas de reformas que buscan un mayor avance hacia los principios e ideales que sustentan todo el sistema electoral mexicano.

En este contexto actual y apremiante, y como resultado de un ejercicio propio de reflexión del autor, en el presente artículo se exponen algunas propuestas que buscan abonar a los procesos de análisis y debate que necesariamente deberán acompañar la construcción de una nueva reforma electoral.

Estas propuestas versan sobre la perspectiva intercultural desigual; la inclusión desde el respeto pleno a la diversidad y pluralidad; la fiscalización incompleta; y, la violencia política, incluyendo la violencia política por razón de género.

II. EL PRINCIPIO DE PLURALISMO JURÍDICO. LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES COLECTIVOS

Toda reforma política-electoral debe incluir el reconocimiento de los derechos político-electORALES colectivos de los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescen-

dientes. En particular, es necesario hacer realidad el respeto a los ordenamientos jurídicos, formas de gobierno y mecanismos de toma de decisiones de los pueblos originarios y afrodescendientes, lo que implicaría representaciones comunales, es decir, el derecho a nombrar a sus representantes populares conforme a sus propias normas y procedimientos y no por la vía de los partidos políticos.

En México, el reconocimiento del pluralismo jurídico deriva de lo dispuesto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el artículo 2º constitucional. Sin embargo, aunque la obligación de respetar las instituciones indígenas se encuentra formalmente establecida, es sabido que en la realidad sigue teniendo bajos niveles de eficacia en los tribunales, es decir, en la práctica se vive un pluralismo desigual, generalmente favorable al derecho euroamericano.

Los operadores jurídicos y en especial las y los juzgadores, siguiendo la inercia de la jerarquía normativa, asumen la lógica de la superioridad del derecho documentado frente al derecho de las comunidades indígenas. La superioridad jerárquica del derecho escrito diluye la fuerza normativa de los sistemas normativos indígenas.

Las y los juzgadores reproducen prácticas generalizadas de desconocimiento de

la fuerza normativa del derecho indígena y los casos de colisión normalmente suelen resolverse a favor del sistema normativo hegemónico. En resumen, generalmente en las sentencias se sigue favoreciendo al monismo en lugar del pluralismo jurídico.

En este sentido, se sugiere incorporar disposiciones específicas en la regulación secundaria sobre la obligación de las y los integrantes de los tribunales electorales de las entidades federativas y del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de aplicar los parámetros que se desprenden de la obligación de juzgar con perspectiva intercultural. Para ello, se estima oportuno tomar en consideración la *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*, publicado por el TEPJF en el año 2014, la cual incluye las siguientes directrices de actuación:

1. Tomar en cuenta los elementos para entender la vida de los pueblos y las comunidades indígenas.
2. Identificar el contexto del sistema electoral indígena en particular.
3. Admitir las promociones de *amicus curiae* (amigos de la corte).
4. La importancia preponderante de la asamblea general comunitaria.
5. Respetar el derecho a la autoadscripción y la importancia de la pertinencia comunitaria.

6. Garantizar el respeto a los derechos lingüísticos.
7. Defensa jurídica efectiva.
8. La resolución de conflictos bajo sistemas normativos indígenas.
9. Reconocimiento de la jurisdicción indígena (TEPJF, 2014, pp. 56-70).
10. Ponderación de derechos colectivos y derechos individuales en un marco de respeto al Derecho Electoral Indígena.
11. Maximización de la autonomía, minimización de la intervención.

También se sugiere tomar en cuenta el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en 2014, el cual señala los siguientes seis elementos como los principios que se deben seguir en los casos relacionados con la protección de los derechos de los pueblos indígenas:

1. Igualdad y no discriminación. Todas las personas, en su trato con cualquier autoridad, no deben ser discriminadas por su identidad étnica, idioma, género, aspecto, condiciones físicas y mentales, o por su condición social. Asimismo, los juzgadores tienen el deber de tratar a las culturas, prácticas y costumbres indígenas como equivalentes frente a la cultura, prácticas,

costumbres e instituciones de la sociedad dominante.

2. **Autoidentificación.** La definición de quiénes pertenecen a las comunidades indígenas no le corresponde al Estado, sino que es resultado del derecho de autoidentificación y autoatribución de las personas. Por ello, la pertenencia a la comunidad indígena no está sujeta a prueba.
3. **Maximización de la autonomía.** El derecho a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas implica que éstos pueden definir, con amplitud, su desarrollo social y cultural, así como ejercer el control de sus instituciones. En consecuencia, los juzgadores deben limitar su intervención en los asuntos indígenas a lo indispensable, tratando de respetar, en todo momento, su autonomía.
4. **Acceso a la justicia considerando las especificidades culturales.** Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a mantener sus propias estructuras y prácticas de solución de conflictos. Asimismo, se debe respetar su derecho de acceso a la justicia del Estado, tanto de manera individual como colectiva. Los juzgadores deben respetar estos mecanismos internos y, de ser posible, declinar su competencia en favor de las autoridades propias de las comunidades. En otros casos,

deben convalidar las resoluciones y elecciones que realicen las comunidades, siempre y cuando respeten los derechos humanos.

5. Protección especial a sus territorios y recursos naturales. Para que los pueblos y comunidades indígenas puedan mantener y desarrollar sus culturas, es necesario otorgar una protección especial a sus territorios y recursos. Los juzgadores deben reconocer la relación especial que guardan las comunidades con la tierra y sus recursos naturales, y respetar la di-

mensión colectiva de los derechos y su titularidad.

6. Participación, consulta y consentimiento frente a cualquier acción que los afecte. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas implica el respeto a su derecho de participación en la toma de decisiones en todo tipo de asuntos que los afecten. Por ello, los juzgadores deben corroborar en todo caso que las decisiones de autoridad analizadas (sean de carácter legislativo o administrativo) se hayan tomado



garantizando el derecho a la participación, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado (SCJN, 2014, pp. 31-51).

III. EL PRINCIPIO DE INCLUSIÓN Y NO DISCRIMINACIÓN

Toda reforma política-electoral también debe incluir el principio de inclusión de diversas colectividades. No se trata de simples acciones afirmativas, sino de políticas concretas que permitan que los órganos de toma de decisiones realmente reflejen las diversidades reales. Ya no se puede tolerar la continuidad de una clase política cuyos intereses no representan los de los diversos sectores de la población que históricamente han estado sin voz y sin voto, situación cuya justificación de la representación indirecta se encuentra actualmente agotada.

Un ejemplo es la inclusión de las diversas expresiones de la diversidad sexual. En un asunto reciente dirimido en la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —identificado con la clave SG-JDC-964, 968, 974 y 983 acumulados— un hombre homosexual impugnó cambios en diputaciones que se realizaron para conseguir la paridad de género y que afectaron su escaño. Lo anterior demuestra que la legislación vigente sobre la “paridad

de género” en el sistema de partidos y candidaturas independientes sólo toma en cuenta el sexo masculino y femenino, una dicotomía que deja fuera otros géneros u otras formas de ver el mundo más allá que esta dualidad. Se necesitan reformas para que todas las diversas acciones de inclusión se tomen en cuenta y no se afecte la inclusión de otros sectores como es la comunidad de la diversidad sexual, por la aplicación de otras medidas, en este caso, la paridad de género.

En el caso de la también urgente necesidad de inclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes, es relevante debatir sobre una reforma que posibilite que, cuando así lo deciden, las diputaciones sean nombradas por sus propios sistemas normativos y no por la vía de los partidos políticos. Dicha reforma debe ser sometida a una consulta previa, para que de manera libre e informada, los mismos pueblos originarios y afrodescendientes deliberen sobre la misma.

También es importante legislar sobre la “autoadscripción calificada”. La autoadscripción calificada es un concepto que fue forjado por las autoridades jurisdiccionales electorales para asegurar la pertenencia comunitaria. Lo anterior tiene como finalidad acreditar el vínculo que la persona candidata tiene con su comunidad a través de medios de prueba idóneos para tal fin, lo que permite presumir una representativa de la colectividad. En el caso de que las comunidades

decidan que prefieren nombrar a quienes las representarán en las diputaciones por sistemas normativos indígenas, posiblemente se podrá evitar la mayoría de los problemas en este ámbito.

En particular, en los procesos electorales locales 2020-2021, en diversas entidades federativas hubo lineamientos de los institutos electorales para implementar, por primera vez, las llamadas acciones afirmativas para conseguir la participación y representación de los pueblos originarios del Estado o, de pueblos indígenas migrantes, pero siempre por la vía de los partidos políticos o las candidaturas independientes. Desafortunadamente, hubo problemas de fraude y usurpación que afectan los derechos colectivos de las comunidades y los pueblos originarios, al ver mermado su derecho a que alguien perteneciente a la comunidad los represente. Además, el fraude y usurpación pone en entredicho el respeto real a los sistemas normativos e instituciones de los pueblos indígenas y sus órganos máximos de decisión.

La propuesta es que al tratarse de candidaturas indígenas presentadas por partidos políticos o quienes se presenten como candidaturas independientes, sus evidencias de cumplimiento con sus obligaciones comunitarias (nombramientos a cargos y comisiones, constancias de haber realizado tequios o faenas, recibos de pagos de coope-

raciones, por nombrar sólo algunas) sean respaldadas por un escrito emitido, sea en español o sea en una lengua indígena, por la autoridad comunitaria facultada para tal fin. Este escrito hará constar que dicha persona pertenece efectivamente a la comunidad bajo su propio sistema normativo, y que las probanzas son fidedignas y fueron emitidas por las respectivas autoridades u órganos comunitarios facultados para tal fin.

Además, se debe de adjuntar a dicho escrito el acta de la asamblea general comunitaria o del órgano máximo de decisión de la comunidad que respalte la pertinencia comunitaria que se busca establecer y la autenticidad de las pruebas presentadas.

Como tercer filtro, la autoridad administrativa electoral tendría que acudir dentro de un plazo máximo de veinte días o, el plazo máximo que permita dicha diligencia sin sobrepasar las fechas límites del mismo proceso electoral para tal candidatura, a recolectar la ratificación oral por parte de la o las autoridades que hayan emitido o firmado el escrito de pertinencia comunitaria y las probanzas que se hayan adjuntado, haciéndose acompañar por una persona traductora-intérprete, dando fe a la persona funcionaria de la actuación.

El proceso de revisión y ratificación oral debe de culminarse por completo por lo menos una semana antes de la fecha límite para la presentación de las candida-

turas, para asegurar que antes del inicio de los procesos electorales, se evite, en la mayor medida posible, el uso de documentos fraudulentos o la presentación de candidaturas de personas usurpadoras, con la finalidad de asegurar una representación real de las comunidades y pueblos originarios y un respeto a su libre determinación, su autonomía, sus formas de organización y sus sistemas normativos propios.

Finalmente, habrá una fase de pre-registro, que culmine a más tardar tres días antes del inicio de los registros de las candidaturas, donde se convocará a los partidos políticos o, en su caso, a las comunidades indígenas, a presentar con anticipación la documentación a la que se ha hecho referencia para comprobar la pertenencia comunitaria, con la finalidad de permitir una revisión detallada, y así subsanar cualquier deficiencia que exista. También se propiciará un diálogo de respeto entre las instituciones del Estado y las de las comunidades originarias, al buscar establecer juntos, de forma fidedigna, la pertenencia y representatividad de las personas candidatas.

En el caso de migrantes indígenas donde su pertenencia no es a una comunidad que conserva su propia estructura de gobierno, autoridades y ordenamiento jurídico, la autoadscripción calificada tendrá que regirse por otros lineamientos. Lo anterior, dado que en estos casos, normalmente no existe una autoridad comunitaria que pu-

diera respaldar la pertinencia comunitaria, y exigirla provoca la creación de autoridades ficticias. En estos contextos, el enfoque será la trayectoria de actividades realizadas a favor de la conservación de su lengua, cultura u otros elementos identitarios diferenciadores.

Con relación al principio de no discriminación, otro tema pendiente se relaciona con las personas con doble nacionalidad y que son mexicanas por naturalización. La Sala Superior del TEPJF resolvió en el asunto identificado con la clave SUP-JDC-894/2017 que la normativa que excluye de manera automática a las personas con doble nacionalidad de la participación como funcionarias electorales constituye una restricción injustificada, que vulnera derechos político-electORALES, así como el principio de igualdad y no discriminación.

De la misma manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto un número importante de acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) declarando inconveniente e inconstitucional la legislación de diversas entidades federativas que contienen el requisito de ser mexicana o mexicano por nacimiento. Por ejemplo, en abril del año pasado, se invalidó ese requisito en la Ley Orgánica del Poder Judicial de Sinaloa para acceder a cargos en el Tribunal de Justicia Administrativa del

Estado, en la Acción de inconstitucionalidad 93/2018.¹

En este sentido, el acceso a los cargos y funciones a que se refiere la Constitución federal, no deben restringirse o excluir a las personas con doble nacionalidad o que son mexicanas por naturalización.

desincentivar la violación continua de las disposiciones del régimen fiscalizador, poniendo en entredicho una verdadera mejoría en cuanto a principios y objetivos tan fundamentales como es la equidad en la contienda y la erradicación de la corrupción.

El sistema de fiscalización actual no ha servido para enfrentar la corrupción electoral que implica problemáticas tan complejas como es el lavado de dinero y el dinero ilícito en las campañas electorales (Casar y Ugalde, 2018). El INE, el TEPJF y la FEPADE han venido trabajando intensamente en el tema, pero parece ser que han sido pocos los resultados. Se deben buscar rutas legales para detectar y sancionar estos hechos ilícitos, una tarea mayor dada la sofisticación que se requiere para tal fin. Además, es muy difícil para el

IV. LA FISCALIZACIÓN INCOMPLETA

El régimen de fiscalización vigente en la materia electoral es un sistema incompleto.² El Reglamento de Fiscalización del INE, una norma inmensa y detallada, contempla un gran abanico de deberes para los sujetos obligados. Sin embargo, no se ha logrado



INE implementar más ampliamente las medidas de revisión que el marco reglamentario contempla dado los recursos humanos y financieros que implicaría.

También hay otros problemas que no han encontrado aún una clara solución, como son el uso de las redes sociales en las campañas, y el poder que tienen claramente los gigantes televisivos. En cuanto al uso de las redes, en el Proceso Electoral 2020-2021, el INE y TEPJF enfrentaron el fenómeno de las y los *influencers*.

La Sala Superior, en la resolución del juicio identificado con la clave SUP-RAP-172/2021, resuelto el 19 de agosto, ratificó, por unanimidad de votos, la resolución del Consejo General del INE que impuso al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) una sanción económica equivalente a 40 millones 933 mil 568 pesos, así como la interrupción de la difusión de su propaganda electoral dentro del tiempo asignado por el INE en la pauta ordinaria por el periodo de un año calendario. Lo anterior, con motivo de la omisión de reportar el gasto relativo a la difusión de mensajes en Instagram por parte de un total de 104 personas conocidas como *influencers* durante el mes de junio en el periodo de veda electoral.³

Con relación al poder que tienen los dos gigantes televisivos, según el estudio *Dinero bajo la mesa*, en cuanto a la distribución del presupuesto de comunicación social y pu-

blicidad del gobierno federal en el año 2016, el 18.75% se pagó a Televisa y el 10.76% a TV Azteca (Casar y Ugalde, 2018, p. 162). El régimen fiscalizador no alcanza a democratizar a los medios de comunicación, que representan grupos de élite o poderes fácticos muy importantes.

V. VIOLENCIA POLÍTICA Y VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZÓN DE GÉNERO (VPRG)

La violencia política es un problema grave que pone en entredicho la factibilidad y la estabilidad de todo el sistema mexicano de gobierno. En las elecciones recientes, ha llegado a niveles alarmantes. La Organización de Estados Americanos (OEA), al enviar una misión de visitantes extranjeros para las elecciones del pasado 6 de junio de 2021 que arribó al país el 26 de mayo, manifestó “su profunda preocupación” por los incidentes de violencia que se presentaron en distintas partes y lamentó la pérdida de vidas humanas. Hizo un llamado “a todos los sectores políticos a erradicar el discurso violento y la retórica agresiva como recursos de contienda política” (OEA, 2021).

Un análisis académico de la violencia política en México a partir de la transición y consolidación democrática alude a la temática de la siguiente manera:

En 40 años de transición-consolidación política se han producido cambios en los modos de percibir la política y lo político en México. Las reformas político electorales desde 1977 a 2014 han tenido fuerte repercusión en los escenarios de la disputa del poder pero no han logrado una gradual aceptación de los actores y sujetos de la política mexicana ni tampoco se han instalado los procesos transparentes y competitivos que permitirían la institucionalización y “modernización” de la democracia. La violencia política, que se expresa en diferentes formas y modalidades, erosiona la confianza y la gobernabilidad, y es un signo de riesgo para la consolidación de la democracia mexicana (Vargas, 2019, pp. 66-67).

Es necesario hacer una reflexión seria sobre los diferentes tipos de violencia política y buscar las posibles soluciones. Por ejemplo, en el marco del Proceso Electoral 2017-2018 se documentó la violencia que resulta de las “campañas de descalificación personal contra los candidatos” y el uso de los medios de comunicación masiva (radio, TV y prensa) “como epicentros de la desinformación” que han servido para “sembrar el miedo, la confusión y el odio político” (Vargas, 2019, p. 74). En el Proceso Electoral 2020-2021, el tema de

las narco-elecciones fue muy alarmante, y de nueva cuenta se evidenció un marco normativo poco adecuado para este tipo de crisis graves.

La consultoría Etellekt, en su *Séptimo Informe de Violencia Política en México. Proceso Electoral 2020-2021*, reportó haber contabilizado 1,066 delitos o agresiones según su Indicador de Violencia Política en los recientes comicios, lo que representó un aumento de 38% en comparación con la cifra de 774 agresiones o delitos globales en el Proceso Electoral 2017-2018. Del total de agresiones, 112 se dirigieron a oficinas partidistas, grupos de militantes y personas funcionarias electorales en los centros de votación, en donde no se pudo determinar quiénes y cuántas eran las víctimas (Etellekt, 2021).

No se puede permitir una mayor normalización de este tipo de violencia y su continuo acrecentamiento. Las causales de nulidades tendrán que ser revisadas para que se contemplen con claridad los diversos escenarios de violencia, tomando en cuenta que la carga típica de la prueba o, la personería de quien presenta la denuncia, deben ser ajustadas. Además, es necesario revisar las facultades y atributos de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE) para asegurar una atención inmediata y efectiva en los casos de violencia política, incluyendo la narco violencia. Es preocupante el poco número de personas vinculadas a proceso por violencia política de todo tipo,

lo que sugiere que las instituciones no están cumpliendo con su obligación, bajo el artículo 1º constitucional, de velar por la efectividad de los derechos humanos y la aplicación de sanciones en caso de la vulneración de los mismos.

En este contexto de por sí alarmante, la violencia política por razón de género evidentemente representa una manifestación sumamente delicada y preocupante. Se trata de sólo una de muchas manifestaciones de violencia que no permiten que las mujeres en nuestro país vivan con dignidad y en plenitud. Desde el punto de vista conceptual, se trata de ataques hacia mujeres que tienen “como trasfondo su descalificación, una desconfianza sistemática e indiferenciada hacia su capacidad y posibilidades de hacer un buen trabajo o ganar una elección” (TEPJF, 2018, p. 43).

De forma complementaria, la Jurisprudencia 48/2016 del TEPJF estableció que “la violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer, tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo” (TEPJF, 2016, pp. 47-49).

Asimismo, el artículo 3 de la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres define el concepto de la siguiente manera:

cualquier acción, conducta u omisión, realizada de forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos. La violencia contra las mujeres en la vida política puede incluir, entre otras, violencia física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica (OEA, 2017).

Si bien la legislación actual incluye una extensa definición de la VPRG y las conductas que la constituyen, en palabras de Mesri y García:

no se trata de un fenómeno que siempre sea fácil de describir o incluso, identificar. Lo anterior, dado que es el resultado de contextos concretos en los cuales se vive, y los hechos reales de un caso en particular, lo que hace que a final de cuentas, se trate de una temática cuyo abordaje requiere de herramientas dinámicas, multifacéticas

y basadas en la interdisciplinariedad (Mesri y García, 2021, p. 14).

Una de las herramientas que permite identificar la VPRG es la perspectiva de género, descrita por Marcela Lagarde y de los Ríos de la siguiente manera: “La perspectiva de género derrumba la concepción liberal e idealista que avala la creencia en que la igualdad entre los sexos establecida en la ley y proclamada en diversos mitos culturales, corresponde con lo que sucede socialmente día a día” (Lagarde, 2020, p. 37).

A pesar del amplio *corporum juris* vigente en la materia, es necesario ajustar la legislación para evitar la revictimización en el caso de las mujeres que presentan quejas. Es importante considerar, conjuntamente con

la obligación de juzgar con perspectiva de género, la carga dinámica de la prueba en la legislación secundaria (Díaz, 2016, p. 203). Se trata de un tema que merece una reflexión detenida que cae fuera del ámbito del presente artículo.

También hay bastante divergencia en la legislación de las entidades federativas en el ámbito de la VPRG. En el marco de la reforma en la materia de abril de 2020, la reglamentación del procedimiento especial sancionador y la delimitación de las facultades de los institutos y tribunales locales presentan variaciones significativas de un estado a otro.

Estas diferencias deben ser analizadas para buscar una reforma político-electoral que ataque más eficientemente todo tipo de violencia política por razón de género. Por



ejemplo, se ha sugerido que es importante que el Instituto Nacional Electoral (INE) y los institutos electorales locales cuenten con una Dirección de Atención a la Violencia Política de Género dentro de su estructura, con personal especializado cuyo perfil tenga experiencia y/o capacitación por competencias en temas de derechos humanos, enfoque de género e interculturalidad, prevención de la violencia y atención a víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos con enfoque diferencial y especializado (Mesri y García, 2021, pp. 53-54). Esta figura deberá ser legislada para que su implementación sea inmediata y segura.

VI. REFLEXIONES FINALES

Hablar de reformas electorales es tratar un tema sumamente complejo y delicado en el contexto actual que vive México. A pesar de la consolidación de sólidas instituciones administrativas y jurisdiccionales en el ámbito, las elecciones no se realizan según lo marcado en las leyes y tampoco cumplen con los anhelos legítimos y urgentes de la población.

Existe una gran brecha de implementación entre lo plasmado en el *corpus juris* y la realidad.

Hay muchos desafíos y mucho camino por andar; alcanzar la meta de un país donde se respeta realmente el marco jurídico

en la materia político-electoral por parte de todos los sectores y actores involucrados en los procesos político-electORALES es una tarea gigantesca. Lo delicado de la situación que se vive fue expresado de la siguiente manera por un académico:

Las elecciones en México se han realizado sin interrupción desde hace décadas, a ello se agregan la larga transición política y un ciclo de reformas electorales, pero no ha impedido que se produzcan prácticas irregulares, inclusive de manipulación del voto y violencia. En 2018 se celebraron elecciones presidenciales, del Congreso (Senado y diputados), nueve gubernaturas y 27 congresos locales. Sin embargo, el marco de las elecciones se dio sin haber resuelto los grandes problemas de inseguridad pública y de violación de derechos humanos, por lo que se tuvo como corolario la elección más violenta de la historia del país (Vargas, 2019, p. 66).

Desafortunadamente, el escenario vivido en el Proceso Electoral 2020-2021 no fue más alentador.

Un gran reto que enfrenta el país es un respeto real hacia los pueblos indígenas, su forma de ver el mundo y su communalidad. El

Proceso Electoral 2020-2021 presentó un panorama muy complicado en el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas. En particular, llamó la atención el fraude a través de la usurpación de la pertenencia a una comunidad indígena en la implementación de las llamadas acciones afirmativas en diversas entidades federativas. Será fundamental legislar sobre la materia y blindar el proceso en la medida de lo posible para evitar escenarios de esta naturaleza. Además, es necesario poner sobre la mesa la posibilidad de nombrar a las diputaciones por sistemas normativos indígenas.

También es urgente legislar sobre la inclusión de otros grupos, como es la comunidad de la diversidad sexual, las personas con discapacidad y las personas indígenas migrantes, para darle un rostro realmente plural a la democracia. De la misma manera, es importante eliminar toda discriminación en el acceso de los cargos públicos o electivos hacia las personas con doble nacionalidad o quienes son mexicanas por naturalización.

Por otra parte, el régimen de fiscalización no ha logrado combatir las diversas violaciones a la legislación electoral y, además, no contempla fenómenos actuales que pusieron en entredicho la igualdad de la contienda en las recientes elecciones.

En cuanto a la violencia política, representa un lastre total en la consolidación de la democracia en México y pone en riesgo todo

el sistema político-electoral. Las narco-elecciones representan una sombra intolerable para la vida pública del país. La manera en que se acredita dicha violencia y su influencia o peso en los resultados debe ser revisada de manera urgente para ajustar la legislación y permitir enfrentar la problemática, por ejemplo, al anular las elecciones bajo un estándar más adecuado para la situación que se enfrenta en la actualidad.

En este escenario de por sí complejo, la violencia política por razón de género es una práctica funesta que no permite el desarrollo pleno de la vida pública y obstaculiza directamente el camino hacia el respeto pleno de los derechos humanos de las mujeres. Sin embargo, el reto es que se trata de un tema sistemático que necesita de una solución profunda. En este sentido, se cita a Rita Segato: “Creo que nuestros enemigos no son los hombres, sino el orden político patriarcal. Hay mujeres que están tan obsesionadas por adquirir poder como cualquier hombre, y esa obsesión es patriarcal. No basta con ser mujer para estar dentro de una política feminista, es necesario tener conciencia de qué es el poder como meta” (Barrera, 2019). Es decir, la tercera mujer planteada por Gilles Lipovetsky⁴ también debe romper con el patriarcado, igual que los hombres.

En palabras de dos autoras, “todo esfuerzo para erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género

debe de plantearse dentro de una lucha en contra de la discriminación, la violencia y la permanencia de estructuras basadas en una serie de desigualdades que, además, permiten que ciertos poderes fácticos mantengan su estatus actual de privilegio" (Mesri y García, 2021, p. 16).

Para tal fin, de nueva cuenta se tendrá que revisar el marco jurídico para ver cómo hacer cumplir con la prohibición de la VPRG y cómo lograr procedimientos que sancionen las conductas delictivas, asegurando la no revictimización de las mujeres.

El futuro de México depende de la capacidad de las autoridades de dar respuestas más claras y contundentes frente a las problemáticas reales que se enfrentan en la efectividad de los derechos humanos, incluyendo los derechos político-electORALES. En el ejercicio de reformas que se está planteando posterior al reciente proceso electoral, la esperanza es que se logren cambios específicos para atacar problemas concretos. El esfuerzo deberá realizarse en conjunto con todos los actores involucrados, buscando un camino en común para lograr los ideales que fundamentan el sistema democrático mexicano.

REFERENCIAS

- Barrera, B. (2019, 1 de agosto). Rita Segato: El movimiento feminista está ayudando a que los hombres se liberen. *Palabra Pública*. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Disponible en: <https://palabrapublica.uchile.cl/2019/08/01/rita-segato-el-movimiento-feminista-esta-ayudando-a-los-hombres-a-que-se-liberen/>.
- Casar, M. A. y Ugalde, L. C. (2018). *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*. Ciudad de México: Integralia Consultores y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. Disponible en: <https://dinerobajolamesa.org/>.
- Díaz Domínguez, A. (2017, 1 semestre). La (ir) relevancia de la ley en la primera década de fiscalización electoral en México. *Política y gobierno*, XXIV (1), 157-187. Disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/890/626>.
- Díaz-Restrepo, J. C. (2016, enero-junio). La carga dinámica de la prueba como modalidad de carga probatoria aplicada en el ordenamiento jurídico colombiano. *Vulneración a la igualdad constitucional*.

- Entramado, 12 (1), 202-221. Disponible en: <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/entramado/article/view/470/374>. Organización de Estados Americanos (OEA).
- Etellekt (2021). *Séptimo Informe de Violencia Política en México. Proceso electoral 2020-2021* (versión de acceso libre). Ciudad de México: Etellekt. Disponible en: <https://www.etellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-etellekt.html>. (2017). *Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política*. Washington, D. C.: OEA, MESECVI. Disponible en: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloViolenciaPolitica-ES.pdf>.
- (2021, mayo 26). “Misión de Visitantes Extranjeros de la OEA inicia su despliegue para las elecciones del 6 de junio en México.” Washington, D. C.: OEA. Disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-056/21.
- Lagarde y De los Ríos. (2020). *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, 2a. reimpres. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Mesri Hashemi-Dilmaghani, P. A. y García Peralta, N. I. (2021). *Recomendaciones para la implementación del análisis de riesgos y plan de seguridad como medidas cautelares en los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género en la Ciudad de México*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México. Disponible en: <chrome-extension://efaidnbm-nnnibpcajpcgjclefindmkaj/reader.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fportal.iedf.org.mx%2Fbiblioteca%2FdescargasC.php%3Fid%3D475>. SCJN. (2014). *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*. Ciudad de México: SCJN.
- TEPJF. (2014). *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*. Ciudad de México: TEPJF.
- (2016). Jurisprudencia 48/2016, Violencia política por razones de género. Las autoridades electorales están obligadas a evitar la afectación de

derechos políticos electorales. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, número 19, 2016, pp. 47, 48 y 49. Disponible en: [____ \(2018\). Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género, edición 2017. Ciudad de México: TEPJF.](https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=48/2016&tpoBusqueda=A&sWord=.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Vargas González, P. (2019, enero-junio). Elecciones, miedo y democracia en México.

Autoritarismo y violencia política. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, VIII (1), 64-76.

NOTAS

1. Véase <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6104>.
2. Sobre el tema, véase por ejemplo el trabajo de Alejandro Díaz Domínguez, quien realizó un análisis empírico detallado del régimen de fiscalización, en particular, las multas aplicadas por el entonces IFE y su revisión por parte del TEPJF hasta el año 2005, la referida primera etapa de la fiscalización electoral en México (Díaz, 2017, pp. 157-187).
3. Véase SUP-RAP-172/2021, https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2021/RAP/172/SUP_2021_RAP_172-1067502.pdf.
4. Para una discusión sobre su obra, véase por ejemplo “Gilles Lipovetsky impartió la conferencia ‘La tercera mujer’ en la 20 FILA de Coahuila”. Disponible en: <https://www.gob.mx/cultura/prensa/gilles-lipovetsky-impartio-la-conferencia-la-tercera-mujer-en-la-20-fila-de-coahuila>.

Memorias Agitando Ideas 2021

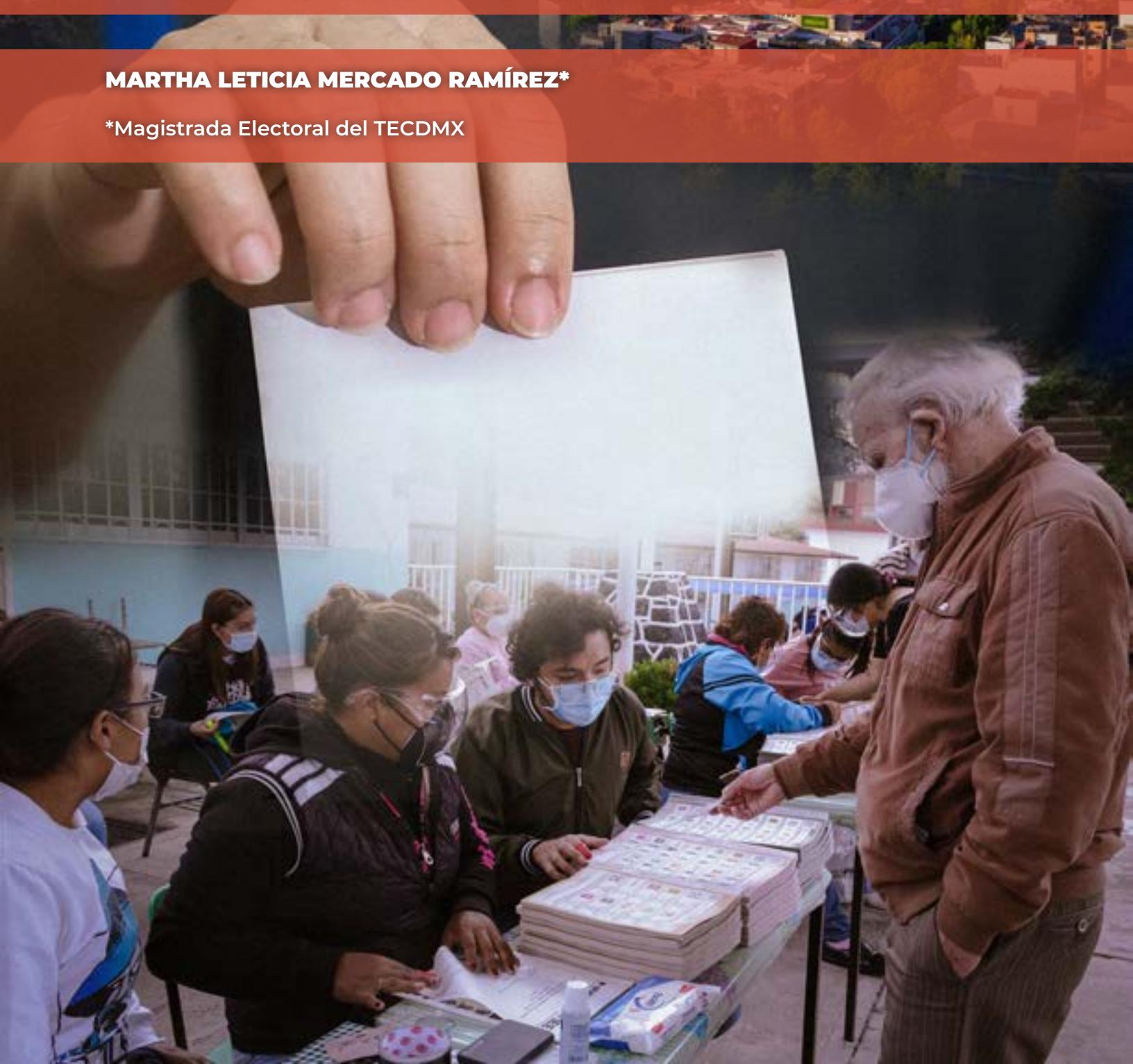
Reflexiones de
las personas ponentes y brigadistas.



EL COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA Y LAS INSTITUCIONES ELECTORALES

MARTHA LETICIA MERCADO RAMÍREZ*

*Magistrada Electoral del TECDMX



Las instituciones electorales mexicanas nacen de diferentes factores positivos y negativos en la historia social, política y cultural del país, en el que se fueron desarrollando aspectos que han contribuido a la democracia local como la conocemos hoy en día.

La organización electoral comprende la arquitectura que define a las instituciones que tienen la responsabilidad de llevar a cabo las actividades necesarias para que la ciudadanía pueda ejercer y defender, en su caso, los derechos político-electorales de los que son titulares, esencialmente el derecho a votar y ser votado, a través de actos de gestión u organización de las elecciones, instancias de tutela de los derechos y control de la regularidad jurídica de los actos o justicia electoral y mecanismos de persecución de conductas que vulneran la libertad y autenticidad del sufragio.¹

No es un secreto para nadie que nuestro sistema electoral nace también en gran medida por un grito histórico por contar con una verdadera representación en la aspiración cíclica de tener un modelo parlamentario de decisiones y no uno presidencial.

Esto quiere decir también que gran parte de nuestro sistema electoral es producto de la necesidad vital de darle garantías y fiabilidad a un juego que por varias décadas se caracterizó por la de falta de confianza.

El proceso de transición a la democracia se ha articulado a través de ocho reformas

electorales federales (1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014) que han ido trazando la ruta del cambio a partir del énfasis que las mismas fueron dedicando a distintos aspectos de la representación política, el diseño de las instituciones encargadas de organizar y calificar elecciones, los procedimientos electorales, así como las condiciones y la calidad de la competencia democrática.²

Este proceso de reformas paulatinas responde también a dar respuesta al deseo de la ciudadanía de mejorar constantemente realidades políticas y sociales que han aquejado al país durante siglos y que irremediablemente encuentran su núcleo en los vicios que representaba no tener una voz clara en la toma de decisiones.



Las reformas electorales de la apertura política son aquéllas que incorporaron vías y mecanismos de acceso para las fuerzas políticas y sociales que se encontraban excluidas en los procedimientos de formación de la voluntad colectiva.³

Ante este escenario, y el inminente nacimiento del Instituto Federal Electoral y posteriormente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las instituciones electorales en su conjunto han sido un faro que ha guiado todas y cada una de las decisiones colectivas de representación que han tenido lugar en el país.

El diseño institucional buscado con ambas instituciones fue desde un motivado principio para cumplir con lo mandatado en la Constitución, así como dar un giro al sis-

tema de elecciones y a la competencia para cargos de elección popular.

Esto último resulta esencialmente relevante, ya que el principal problema en materia electoral durante más de sesenta años fue que la ciudadanía no tenía los mecanismos jurídicos, sociales ni económicos para poder ver representada verdaderamente su voluntad en las urnas y, peor aún, remar contra corriente frente a una cerrazón para ampliar el espectro de derechos político-electORALES que era inminente.

Es por esto, que el peso que representó la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) permitió en su momento profundizar de lleno en el andamiaje y en la infraestructura organizativa de las elecciones a través de un órgano neutral que permitiera a todas y todos



los mexicanos acceder de mejor manera a espacios de análisis, debate y representación parlamentaria, enfocándose primordialmente en aquellas fallas y necesidades que México requería si buscaba consolidarse como un país en constante crecimiento democrático y así ser reconocido como un Estado de derecho.

Una cualidad de un país comprometido con elevar su índice de desarrollo es precisamente su compromiso institucional de acrecentar modelos de organización gubernamental y parlamentaria que permitan a la ciudadanía incidir de manera directa en las decisiones importantes que se toman a su alrededor, no sólo para elegir representantes, sino también para participar de manera activa desde las decisiones más locales hasta las de más alta esfera.

En este sentido, resulta importante recalcar que la responsabilidad de garantizar las encomiendas constitucionales que se encuentran dirigidas específicamente al área electoral corre irremediablemente a cargo del hoy Instituto Nacional Electoral (INE), que, con la reforma del 3 de abril de 2014, cambió su nombre. Esto quiere decir que su compromiso institucional es probablemente mayor al de cualquier otra institución u organización encargada de proteger la Constitución Política, ya que tiene la tarea de organizar y supervisar que el espíritu de la voluntad de mayorías y minorías, se vea cabalmente reflejado.

Otro caso para abordar en el presente artículo, y como se mencionó al principio, es el nacimiento de la justicia electoral en México.

En el ámbito de la justicia electoral nacional, se ha transitado de una participación de órganos políticos, como lo eran los Colegios Electorales, en la solución de las controversias surgidas con motivo de las elecciones, se pasó por el Tribunal Contencioso Electoral hasta llegar a la jurisdicción del Tribunal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.⁴

A través de las décadas y a pesar de que se siga considerando a la justicia electoral mexicana como algo “reciente”, la realidad es que el TEPJF funciona como un complemento orientado a garantizar la regularidad jurídica de los actos electorales y la tutela efectiva de los derechos políticos.

El modelo jurisdiccional se asienta en la convicción de que la resolución de los contenciosos electorales y la tutela de los derechos democráticos representan una labor técnica, jurídica, especializada y profesional, que encuentra en instancias jurisdiccionales su garantía más idónea y eficaz.⁵

Poniendo en contexto lo anterior, cada proceso electoral, incluido el de junio pasado, ha estado marcado por importantes criterios que funcionan como partituras de interpretación futura y, por supuesto, estableciendo precedentes que cumplen con los principios integrales de legalidad, imparcialidad, objeti-

vidad, certeza, autonomía, independencia y equidad.

La progresión constante del derecho electoral se debe seguir plasmando proceso con proceso junto con el compromiso institucional que establece la Constitución para que las instituciones electorales se sigan caracterizando por su respeto al Estado de derecho mexicano.

Las instituciones electorales se encuentran sanas y con el ímpetu que caracteriza su naturaleza: el de brindar confianza a las y los mexicanos que su voto será respetado; y que su participación e incursión política-ciudadana estará protegida indeleblemente por un tribunal.



Para ser árbitro y juez se necesita compromiso, no sólo con el enfoque de sus atribuciones legales y sus convicciones personales, sino con la conciencia de que la confianza de todas y todos los mexicanos recae sobre sus hombros.

NOTAS

1. César Astudillo Reyes, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, Secretaría de Cultura, INEHRM: Secretaría de Gobernación: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2018, p. 201.
2. Lorenzo Córdova Vianello, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, tomo IV, volumen 1. UNAM, México, 2015, p. 472.
3. Ídem.
4. Javier Patiño Camarena, *Derecho Electoral Mexicano*, Instituto Federal Electoral y Editorial Constitucionalista, México, 1999, p. 529.
5. César Astudillo Reyes, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, Secretaría de Cultura, INEHRM: Secretaría de Gobernación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2018, p. 205.

REINGENIERÍA DE LA PLATAFORMA DIGITAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL IECM

ERNESTO RAMOS MEGA*

*Consejero Electoral del IECM



INTRODUCCIÓN

En la Ciudad de México (CDMX) tenemos el privilegio de contar con múltiples mecanismos de democracia directa y democracia participativa, los cuales permiten a la ciudadanía involucrarse de manera activa en la toma de decisiones públicas. Mediante esta participación es que pueden construirse soluciones en comunidad y mejorar la calidad de vida de las personas.

Para generar condiciones propicias, las autoridades correspondientes deben satisfacer las necesidades mínimas para garantizar el ejercicio de la ciudadanía. El Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) proporciona herramientas a la ciudadanía que abren una ventana de colaboración viable y funcional.

En el IECM estamos realizando un arduo esfuerzo institucional, a través de la Plataforma Digital de Participación Ciudadana (Plataforma), como medio tecnológico accesible a las personas habitantes de la CDMX.

Con la ciudadanía como objetivo primordial, nos dimos a la tarea de hacer una reingeniería de la Plataforma, mediante el uso de un lenguaje claro y un nuevo orden de la información disponible, con base en la lógica de cada mecanismo e instrumento. También, se están desarrollando otros elementos funcionales como: la georreferenciación, las fotografías de los proyectos de

presupuesto participativo, los reportes de las y los ciudadanos, y un buzón de contacto con las personas integrantes de las Comisiones de Participación Comunitaria (COPACO). En este artículo se explican los avances y características principales de la reingeniería de la Plataforma.

Palabras clave: Plataforma Digital de Participación Ciudadana, participación ciudadanía, democracia participativa, democracia directa, tecnología, Instituto Electoral de la Ciudad de México.

NACIMIENTO DE LA PLATAFORMA DIGITAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (Ley de Participación) establece que el IECM deberá desarrollar, mantener y garantizar el funcionamiento de una Plataforma de Participación Digital,¹ para la operación de los mecanismos de democracia directa,² así como para los instrumentos de democracia participativa e instrumentos de gestión, evaluación y control de la función pública.

Para llevar a cabo esta labor, la Ley de Participación también contempla la existencia de un Comité Técnico Permanente.³ El 17 de diciembre de 2019, la Plataforma se presentó por primera vez ante el COTEPE,⁴ se

precisaron las características, navegación y contenido. En la imagen 1 se puede observar la versión inicial de la plataforma.

En enero de 2021 se planteó la necesidad de generar una reingeniería total de la Plataforma Digital, con un nuevo enfoque. El objetivo consiste en poner a la ciudadanía en el centro y reconocerla como su usuaria principal.

A partir de un estudio crítico de la Ley de Participación, se concluyó que la ciudadanía posee más oportunidades de injerencia para mejorar su entorno social y colaborar en comunidad con cuatro mecanismos: COPACO, Presupuesto Participativo, Consulta Ciudadana y Asambleas Ciudadanas. Si bien la Plataforma orientará a la ciudadanía para acceder a cualquiera de los

ÁREAS DE OPORTUNIDAD IDENTIFICADAS

La Plataforma diseñada cuenta con la información exigida por la Ley. Sin embargo, a casi dos años de este primer esfuerzo institucional, el sitio derivó en un repositorio documental que, al paso del tiempo, volvió compleja su consulta por parte de las personas.

Imagen 1. Primera Plataforma Digital de Participación Ciudadana

Logo of the Government of Mexico | Home | Participación Ciudadana

Buscar

PLATAFORMA DIGITAL DE
Participación Ciudadana

→ Curso Presupuesto Participativo 2020-2021: Guía operativa ←

→ Asambleas de conformación del Comité de Ejecución y el Comité de Vigilancia ←

→ Listado de Proyectos Ganadores de la Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021 ←

→ Lista de personas integrantes de las Comisiones de Participación Comunitaria ←

→ Instalación de la Coordinadora de Participación Comunitaria 2021 ←

→ Sistema de la Estadística de Resultados de la Elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020 ←

- Convocatoria para la presentación de presentación de personas candidatas a formar parte de la Red de Coordinadoras Ciudadanas
- Sistema de resultados de la Consulta las Comisiones de Asignación e Integración de la COPACO
- Sistema de resultados del cálculo de votos de la Elección extraordinaria de las comisiones de Participación Comunitaria 2020 y la Consulta Extraordinaria de Presupuesto Participativo 2020 y 2021
- Proyectos ganadores de las jornadas extraordinarias
- Lista de integrantes de la COPACO y de las jornadas extraordinarias
- GUÍA OPERATIVA PARA EL EXERCICIO DE LOS RECURSOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2021 DE LAS ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN LOS PROYECTOS GANADORES DE LOS AÑOS 2020 Y 2021
- PRESENTACIÓN DE LA GUÍA OPERATIVA PARA EL EXERCICIO DE LOS RECURSOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2021 DE LAS ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN LOS PROYECTOS GANADORES DE LOS AÑOS 2020 Y 2021
- PLÁTICA INFORMATIVA DE LA GUÍA OPERATIVA PARA EL EXERCICIO DE LOS RECURSOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2021 DE LAS ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN LOS PROYECTOS GANADORES DE LOS AÑOS 2020 Y 2021

mecanismos previstos en la ley, los cuatro referidos tienen un impacto mayor y, en el caso del Presupuesto Participativo, una tradición relevante.

REINGENIERÍA DE LA PLATAFORMA: CONSTRUCCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA CIUDADANA

La participación en comunidad y el involucramiento de las personas en los asuntos públicos derivan en una mejor democracia y en la ampliación de los derechos y libertades políticas de la ciudadanía. Robert Putnam (Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, 1993) realizó una investigación en Italia para determinar, entre otras cosas, por qué las regiones del norte tenían una mejor calidad de la democracia y mayor desarrollo económico respecto de las regiones del sur. Uno de sus hallazgos fue la influencia del componente social que denominó “comunidad cívica”, la cual implica los siguientes aspectos:

- **Compromiso cívico.** La gente participa activamente en los asuntos públicos. Su actuación se centra en los beneficios a largo plazo para la persona o grupo, relativos a cooperar con las y los demás.
- **Igualdad política.** Los mismos derechos y obligaciones para todas las

personas, se traducen en relaciones horizontales de reciprocidad y cooperación.

- **Organizaciones civiles.** Si las personas colaboran en diversos grupos y asociaciones, se generan hábitos de cooperación, solidaridad y espíritu público. Si una persona forma parte de grupos pertenecientes a distintas divisiones sociales, sus actitudes tienden a moderarse.
- **Calidad de la participación.** Las personas participan de manera informada y bajo un esquema de exigencia y seguimiento a las tareas de las autoridades.

Putnam descubrió que en las regiones “más cívicas” las personas estaban activas en numerosas asociaciones, leían más periódicos, confiaban más entre sí y respetaban la ley. Por el contrario, en las zonas “menos cívicas” la vida pública estaba organizada de modo jerárquico, los asuntos públicos eran considerados cosa de las y los políticos y la participación estaba impulsada por el interés particular, no por el bien común.

La Plataforma Digital de Participación Ciudadana tiene el potencial para convertirse en uno de los principales medios de participación digital a través del uso de dispositivos inteligentes. Es decir, puede acercar a la ciudadanía al uso de los mecanismos e instrumentos, motivar el diálogo y agregar los intereses entre personas vecinas y generar

lo que Putnam identificó como “comunidad cívica”.

El proceso de reingeniería de la Plataforma inició con una investigación donde se recuperaron experiencias internacionales de éxito de ciudades como: París, Bogotá, Madrid y Barcelona, entre otras, y países como Kenia. Las mejores experiencias pueden alimentar positivamente la plataforma desarrollada por el IECM.

En los casos estudiados, un elemento en común es la interacción directa con la ciudadanía. Además, se dota a las personas de herramientas necesarias para explorar y dar seguimiento a mecanismos e instru-

mentos de acción social, como es el caso de presupuesto participativo. Dentro de las plataformas analizadas se cuenta con espacios de intercambio de ideas, de esta forma, las personas identifican la importancia de tomar parte y asumen un rol activo en la toma de decisiones.

La nueva Plataforma contempla los siguientes cambios fundamentales:

- Una exploración más intuitiva. Al dividir los principales sitios de navegación entre los 20 mecanismos e instrumentos de participación contemplados en la Ley, a la ciudadanía se le ahorra

Imagen 2. Reingeniería de la Plataforma de Participación Ciudadana



tiempo para identificar los sitios de interés, así como el instrumento en el que quiera colaborar.

- Fácil identificación de la Unidad Territorial.⁵
- Reconocimiento y comunicación con las personas vecinas que conforman las COPACO (Ver imagen 2).⁶
- Posibilidad de levantar reportes de incidentes en su Unidad Territorial, que pueden ser atendidos por las COPACO, de conformidad con sus atribuciones.
- Navegación por los tipos de democracia reconocidos en las normas de la CDMX: democracia participativa, de-

mocracia directa y gestión, evaluación y control de la función pública (Ver imagen 3).

- Facilidad para proponer y consultar proyectos de Presupuesto Participativo. Los proyectos podrán registrarse y ubicarse a través de georreferenciación, para facilitar su identificación. Se permitirá la revisión actual e histórica (desde 2011, año de inicio del mecanismo) de los montos destinados a cada proyecto, su evolución con el paso del tiempo y la consulta de imágenes o videos que ilustren su ejecución (Ver imagen 4).

Imagen 3. Navegación en la Plataforma por tipos de democracia

Democracia participativa



Democracia directa



Gestión, evaluación y control de la función pública



Intervención en las decisiones públicas y además en los procesos de planeación, elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas, políticas, presupuesto público, control y evaluación del ejercicio de la función pública.

Asamblea Ciudadana	Comisiones de Participación Comunitaria	Organizaciones Ciudadanas
Presupuesto Participativo	Colaboración Ciudadana	Coordinadora de Participación Comunitaria

Asamblea Ciudadana

Es un acto público y abierto que se integra con las personas habitantes y vecinas de una Unidad Territorial.

Hay 3 tipos de asambleas:

- Asambleas de diagnóstico y deliberación: su fin es realizar un diagnóstico comunitario de necesidades y problemáticas.
- Asambleas de información y selección: su fin es dar a conocer los proyectos ganadores, y se conformarán el Comité de Ejecución y el Comité de Vigilancia.
- Asambleas de Evaluación y Rendición de Cuentas: su fin es dar a conocer de manera puntual informes de avance del proyecto y ejecución del gasto.

[¿Quieres consultar las próximas asambleas a celebrarse en tu Alcaldía?](#)

[Clic aquí](#)



- Lenguaje claro para permitir una comunicación más directa y efectiva entre autoridades y ciudadanía. De esta forma se continúa con un ejercicio de transparencia proactiva por parte del IECM.
- Sistematización de la información a través del uso de bases de datos para consulta y descarga desde la misma Plataforma. Se colocó un buscador, a través de filtros, desde un nivel macro hasta niveles muy específicos de cada una de las 1,815 Unidades Territoriales de la CDMX. Las temáticas que se podrán consultar son, por ejemplo: Asambleas Ciudadanas, Conformación de Comités de Ejecución y Vigilancia, Comisiones de Participación Comunitaria y proyectos de Presupuesto Participativo.
- Para el adecuado funcionamiento de la Plataforma, también se diseñaron los siguientes sistemas complementarios: Sistema para el Seguimiento de las Convocatorias y Actas de Asambleas Ciudadanas,⁷ Sistema de Registro de Asambleas Ciudadanas,⁸ Sistema de Difusión de Candidaturas a COPACO y Proyectos para la Consulta de Presupuesto Participativo, Sistema de Resultados de Cómputo de Votos

Imagen 4. Presupuesto Participativo

Presa de recolección de agua pluvial 2020

Colonia Los padres, Magdalena de Contreras, 2020

Vivienda

La señ. Reyna Angélica Padilla Guerrero presentó el proyecto para combatir la escasez de agua de la Colonia Los Padres, de la delegación Magdalena Contreras. En los últimos años a habido baja de agua en las llaves, no sube a los tinacos y las pipas no llegan a esta localidad. Propone hacer una presa de captación de aguas pluviales que sirva para abastecer a la comunidad de Los Padres.

Demarcación Territorial: Magdalena Contreras

Unidad Territorial: Los Padres

Folio: IECM2020/DD 33/0454

Problema o situación: Falta de abastecimiento de agua

Resolución propuesta: Presa de captación pluvial

Presupuesto Ejecido: \$597,578.71

Promoviente: Reyna Angélica Padilla Guerrero

Año: 2020

Avance del proyecto

Aprobación Ejecución Finalizado




PROYECTOS INNOVADORES

de la Elección de Comisiones de Participación Comunitaria y Consulta de Presupuesto Participativo, Sistema de Difusión de la Lista de Personas Pertenecientes a las COPACO,⁹ Sistema de Consulta del Marco Geográfico de Participación Ciudadana, entre otros.

Como se observa, se trata de un esfuerzo integral y concertado para que la Plataforma cuente con sistemas funcionales y robustos, con el fin de facilitar el funcionamiento adecuado de todos los mecanismos e instrumentos contenidos en la Ley y que el IECM es responsable de ejecutar.

HACIA DÓNDE VAMOS. ALCANCE Y EXPECTATIVAS DE LA PLATAFORMA

Al concluir el proceso de reingeniería, la Plataforma será una herramienta socialmente útil, que facilite la participación de la ciudadanía al poner al alcance de todas y todos los instrumentos y mecanismos de participación. Cada instrumento contempla una explicación breve de en qué consiste y para qué sirve, así como los pasos a seguir para participar y las ligas directas a formatos de solicitudes y registro, todo en un mismo sitio y accesible a través de cualquier teléfono inteligente.



Aunque la nueva Plataforma está en proceso de desarrollo de sistemas y contenidos por parte de las diversas áreas del Instituto,¹⁰ se espera que pueda publicarse para consulta de la ciudadanía a mediados de 2022.

Este proyecto es ambicioso y complejo, pero sus propósitos son impostergables: llegar a más ciudadanas y ciudadanos, incentivar su participación para el mejoramiento y desarrollo del espacio público, fortalecer la confianza institucional y contribuir al desarrollo de la democracia en la CDMX.

FUENTES

Contreras, P. y Vaquero, O. (2011). “La importancia de la participación ciudadana en la democracia”, publicado en *Revista de Derechos Humanos*.

Bojórquez, P. y Luna, P. (2015). *Gobierno Abierto. El valor social de la información pública*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. Recuperado el 10 de noviembre de 2021 de <https://congresocdmx.gob.mx/archivos/>

legislativas/leydeparticipacionciudadanadeldistritofederal.pdf

Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.

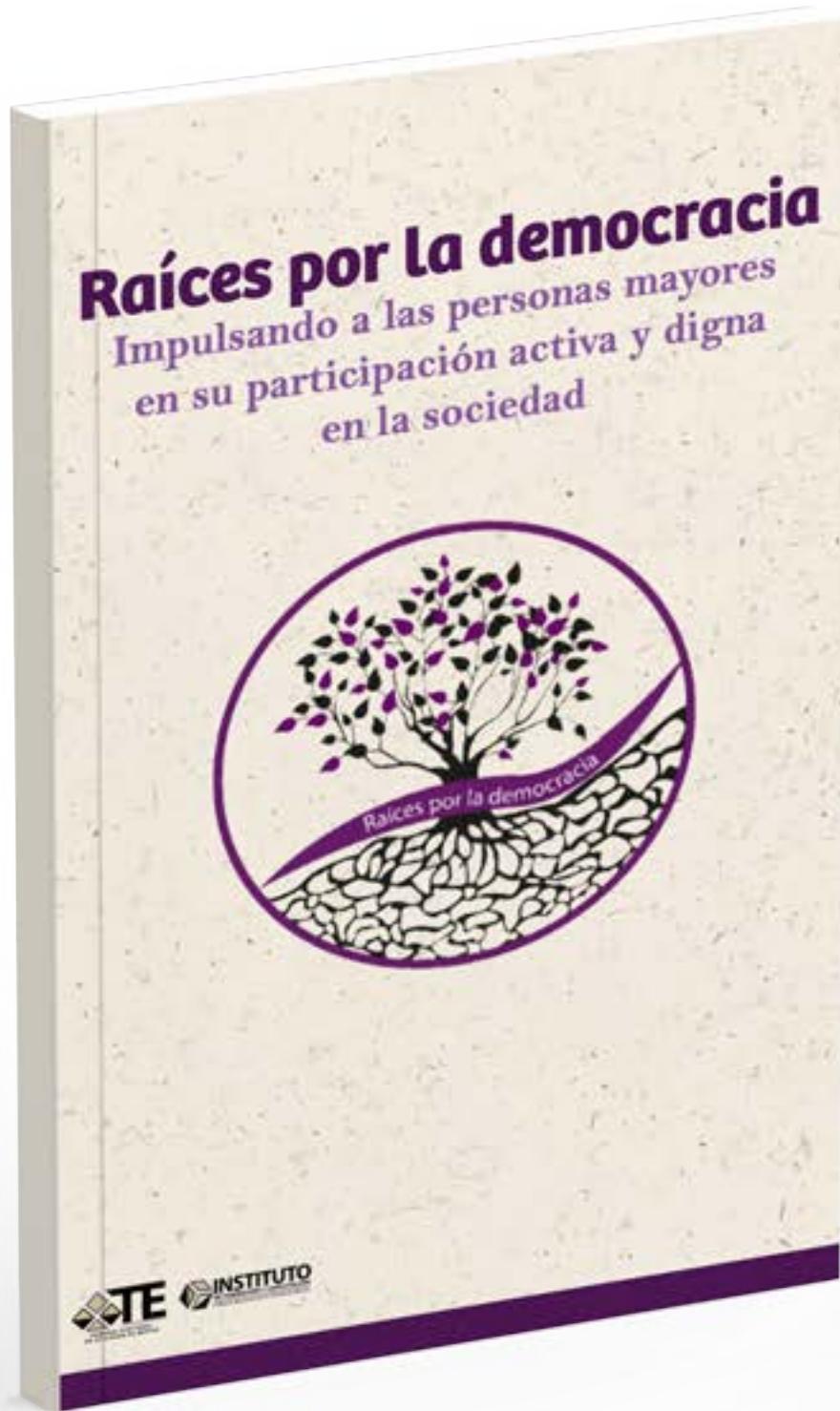
NOTAS

1. Artículo 194 de la Ley de Participación.
2. Permite a la ciudadanía pronunciarse en la formulación de las decisiones del poder público. Para este tipo de democracia, los mecanismos contemplados en la Ley de Participación son: iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, consulta popular y revocación del mandato. (Art. 7).
3. Integrado por una persona representante propietaria y una suplente de: la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana, Universidades Públicas; una persona designada por quien sea Titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad y el Instituto Electoral; con la finalidad de establecer las condiciones que garanticen la modalidad digital de los mecanismos de democracia directa e instrumentos de democracia participativa, relativos a la integridad de la información resguardada en las plataformas, los protocolos de ciber seguridad, interoperabilidad, protección de datos personales y todos aquellos necesarios para tal fin. (Artículo 192 de la Ley de Participación Ciudadana).
4. Minuta de la Reunión de Trabajo del Comité Técnico Permanente.
5. Conocer este elemento es indispensable para participar en todos los mecanismos. La Unidad Territorial es el espacio donde habita la ciudadanía, son todas las colonias, unidades habitacionales, pueblos y barrios originarios que conforman la Ciudad de México.
6. Las COPACO representan los intereses colectivos de las personas habitantes de la Unidad Territorial, entre sus atribuciones está la de analizar y promover con las autoridades correspondientes las soluciones a las demandas o propuestas de las personas vecinas en su ámbito territorial.

7. Este sistema contempla el seguimiento a las publicaciones de actas y convocatorias de Asambleas Ciudadanas.
8. El registro incluye los datos de ubicación, fecha y hora de la asamblea, así como las personas participantes.
9. Este sistema permite la actualización de las personas que tomaron protesta, así como las bajas de los miembros de la COPACO.
10. La Unidad Técnica de Sistemas Informáticos, la Dirección de Participación y Capacitación, la Unidad Técnica de Comunicación Social y Difusión son las principales encargadas de dar seguimiento a este desarrollo.

DESCARGA

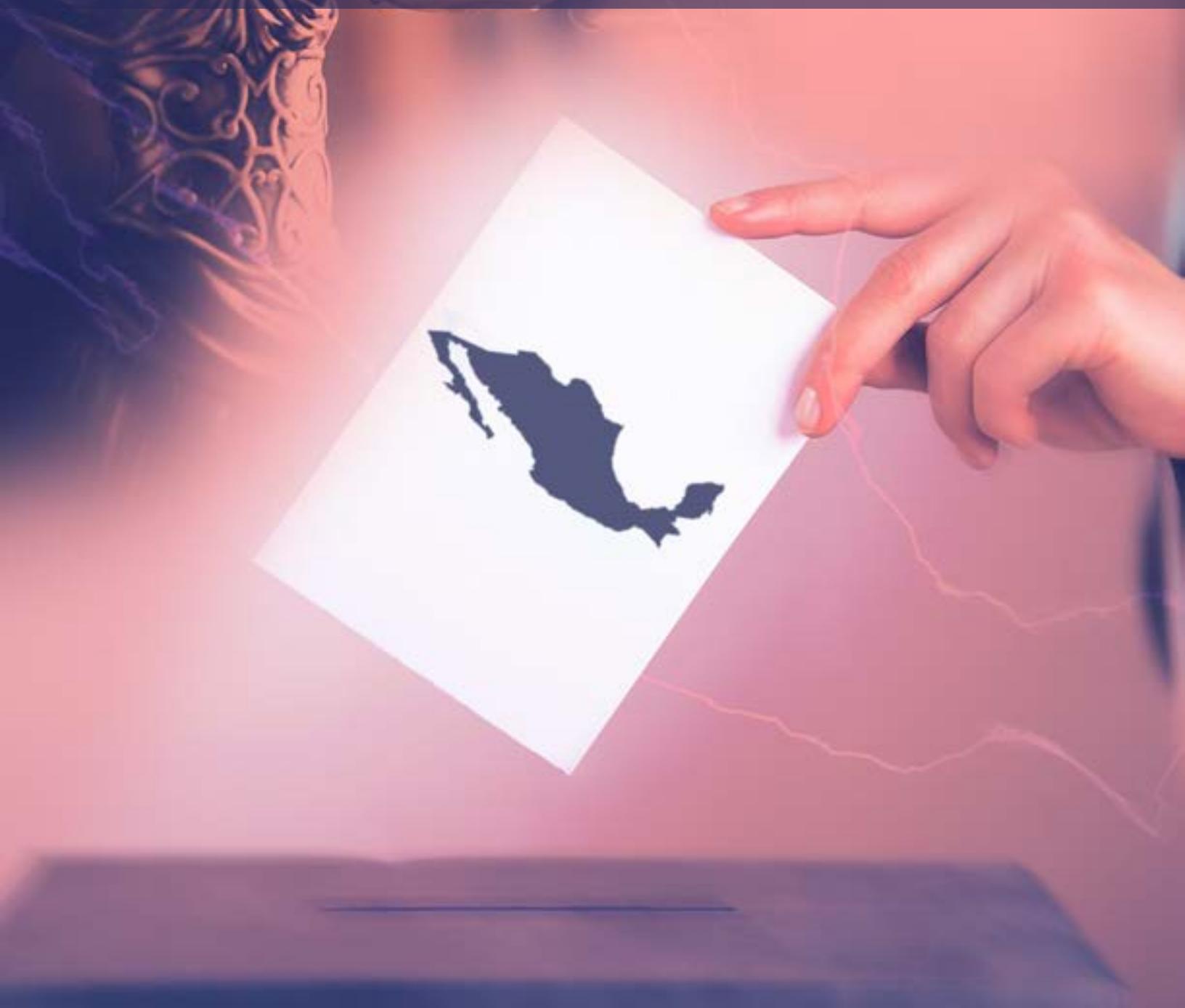
nuestras últimas publicaciones digitales



LOS RETOS CONTEMPORÁNEOS DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES EN MÉXICO

JORGE SÁNCHEZ MORALES*

* Magistrado Presidente de la Sala Regional Guadalajara del TEPJF



En el pasado Proceso Electoral Federal 2020-2021 se presentaron una serie de problemáticas y retos a los que se enfrentaron las autoridades y tribunales electorales en México, no sólo por haber sido los comicios más grandes de la historia dado el número de cargos que se eligieron y la pandemia de COVID-19, sino que además se presentaron problemáticas relacionadas con violencia política en razón de género, la necesidad de la digitalización de la justicia electoral, acciones afirmativas para grupos vulnerables, la materialización de una justicia pronta y expedita, el fortalecimiento del presupuesto y autonomía financiera de los tribunales locales, la injerencia del crimen organizado en las elecciones y la coherencia y definición en precedentes con votación dividida.

En ese contexto, tanto el Instituto Nacional Electoral (INE) a través de sus acuerdos generales, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) a través de sus sentencias, establecieron paradigmas fundamentales para la inclusión de los grupos vulnerables así como para asegurar la equidad en la contienda electoral.

Por lo anterior, los temas referidos son de suma relevancia, en tanto que se trata de los retos electorales contemporáneos a los que se enfrentaron las autoridades y tribunales electorales en México en el pasado Proceso Electoral Federal 2020-2021; estos retos han sido de una magnitud e importancia sin precedentes en la historia de nuestro

país, por lo que es necesario poner un énfasis puntual para advertir las posibles soluciones a dichos problemas, lo cuales, sin duda, son retos de gran calado.

I. VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO

La violencia política en razón de género es un reto de suma relevancia para que las autoridades y tribunales electorales vigilen, prevengan y sancionen dicho tipo de violencia en los procesos electorales, en los casos en que las precandidatas, candidatas, legisladoras, presidentas municipales, magistradas y consejeras electorales sean víctimas de dicho tipo de violencia.

Por su parte, la Sala Superior del TEPJF, en el expediente SUP-REC-91/2020, ordenó al INE crear una lista nacional que contenga los nombres de quienes, en sentencias firmes, hubieran incurrido en violencia política en razón de género en contra de la mujer para efecto de determinar la elegibilidad de los candidatos que pretendan postularse en las próximas elecciones.¹

Sin embargo, es preciso aclarar que en los expedientes SUP-REC-405/2021 y SUP-RAP-138/2021 la Sala Superior determinó que le corresponde a la autoridad jurisdiccional analizar la falta del modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad para la pos-

tulación de una candidatura, cuando se haya condenado previamente por violencia política.²

También destaca la diversa emitida en el expediente SUP-REC-1861/2021, por medio de la cual confirmó la nulidad de la elección del Ayuntamiento de Ixtlán, Guerrero, debido a que se acreditó violencia de género en contra de una de las candidatas, lo que afectó el resultado de la elección.³

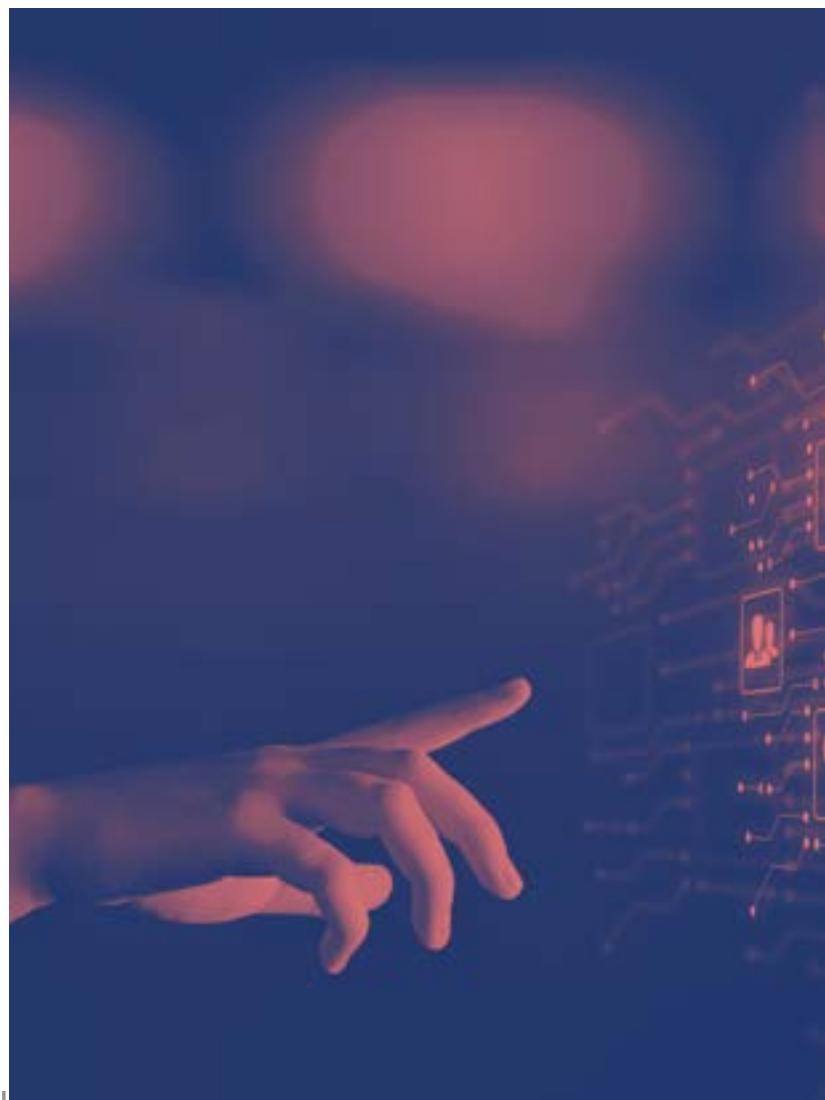
Por lo que refiere a las reformas implementadas en las entidades federativas es necesario que sus legislaciones establezcan medidas eficaces para detener los estereotipos de género que incentivan la violencia política en razón de género. Por señalar un ejemplo, en el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla (artículo 47, fracción I) se establece la obligación a los partidos políticos para que destinen anualmente el 5% de su financiamiento público ordinario, tanto a la capacitación de liderazgos de mujeres como a la creación y fortalecimiento de mecanismos para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Con lo anterior se busca la protección de los derechos político-electorales de las mujeres para lograr la igualdad sustantiva y eliminar toda forma de discriminación en el ámbito público.

II. DIGITALIZACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL

Ahora bien, la sociedad moderna exige el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación en la administración e impartición de justicia para la solución de conflictos electorales; pues derivado de la contingencia sanitaria, se buscaron herramientas con las cuales se mantuviera la sana distancia.

Por lo anterior, el reto del TEPJF fue implementar una serie de medidas para cumplir con su función jurisdiccional de impartir justicia y no dejar de tramitar los juicios



electorales, como la celebración de sesiones públicas y audiencias de alegatos por videoconferencia. Sin embargo, el gran reto se centró en implementar el Juicio en Línea para atender y resolver los medios de impugnación electorales y con ello se busca facilitar el acceso a la justicia, optimizar y modernizar su impartición, y hacerla accesible a la ciudadanía sin necesidad de acudir de manera física a las Salas del Tribunal.

El Juicio en Línea electoral federal ha sido un referente para los tribunales electorales locales, con la finalidad de interconectar a las y los ciudadano para la presentación

de los medios de impugnación, obtener información de forma automatizada y, con ello, crear una comunidad digital en la que todas las instancias jurisdiccionales puedan interactuar dentro de una *Red Nacional de Justicia Digital Electoral*, a través de la cual el INE, los institutos y tribunales electorales locales y el TEPJF comparten la información y con ello se agilice la sustanciación de los juicios electorales.

La justicia en línea en materia electoral contribuye a una justicia más pronta y eficaz, además de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas de manera directa a través de las tecnologías de la comunicación y de la información, garantizando así la máxima publicidad en la emisión de los actos y resoluciones de los tribunales electorales.

III. ACCIONES AFIRMATIVAS

Por otra parte, me refiero a un reto trascendente para el reconocimiento del derecho a la igualdad en el ámbito electoral, en relación con sectores de la sociedad que han sido históricamente discriminados, por lo cual las autoridades y tribunales electorales implementaron acciones afirmativas a través de las cuales se garantizaron el derecho de acceder a candidaturas en el Proceso Electoral 2021, tanto en el ámbito local como federal.



En ese contexto hago referencia a la sentencia que emitió la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, en la que ordenó al INE que vinculara a los partidos políticos para que incluyeran en sus candidaturas a diputaciones federales en el Proceso Electoral Federal 2020-2021 a personas pertenecientes a diversos grupos vulnerables: pueblos y comunidades indígenas, personas con alguna discapacidad,

afromexicanas, de la diversidad sexual⁴ y, posteriormente, por sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulado, se incorporaron acciones afirmativas para postular candidaturas de migrantes a diputaciones federales.⁵

Por lo anterior, las autoridades electorales aseguraron y garantizaron el cumplimiento de los derechos constitucionales, para efecto de que se interpretaran las normas electorales en términos de una igualdad estructural; ante la ausencia de normas legislativas que exigieran de manera puntual a los partidos políticos y coaliciones, la cuota que debían de cumplir para efectos de asegurar una candidatura de personas pertenecientes a esos grupos vulnerables.

Las medidas afirmativas implementadas en esas resoluciones constituyen criterios de avanzada en la inclusión de sectores vulnerables de la población para el acceso efectivo a los cargos públicos; de no haber existido una sentencia vinculante para dichos efectos, tales grupos vulnerables no hubieran logrado ocupar un escaño en la Cámara de Diputados.

Por lo anterior, y de conformidad con el INE, las acciones afirmativas dieron como resultado que un 13% de la Cámara baja se encuentre integrada por diputadas y diputados pertenecientes a alguno de los cinco grupos en situación de vulnerabilidad: 37 de personas indígenas, 6 de personas



afromexicanas, 8 de personas con alguna discapacidad, 4 de personas de la diversidad sexual y 10 de personas migrantes; lo que nos da como resultado que 65 diputaciones pertenecen a dichos sectores vulnerables de la sociedad.⁶

IV. POR UNA JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA

Por otra parte, el reto común de los tribunales electorales, tanto federal como locales, es que debemos trabajar por una justicia pronta y expedita.

Es una exigencia ineludible, comprometernos a que la o el justiciable tenga la oportunidad de interponer todos los medios de defensa, desde el ámbito local y federal; ya que, en este mismo Proceso Electoral 2021, hubo casos en los que algunos tribunales locales resolvieron en 100 días un medio de impugnación, y la Sala Regional Guadalajara tuvo que hacerlo en menos de 24 horas, considerando la premura en la toma de protesta de las autoridades electas.

Por lo cual es preciso respetar el derecho de la o el justiciable de agotar las tres instancias, ya que en diversas entidades federativas los tribunales electorales tienen como plazo legal para resolver entre 30 y 40 días; sin embargo, hay estados en los cuales

no se establece un plazo perentorio para resolver.

En ese sentido, advierto la necesidad de que los congresos de los estados deben tomar medidas eficaces, para efecto de que los tribunales electorales locales emitan sus resoluciones de manera pronta y expedita, y garantizar el derecho de la o el justiciable de agotar todas las instancias.

V. FORTALECIMIENTO DEL PRESUPUESTO Y AUTONOMÍA FINANCIERA DE LOS TRIBUNALES LOCALES

La independencia en el ejercicio presupuestal constituye un aspecto esencial para garantizar la independencia institucional de los tribunales electorales locales, pues hace que no dependan para su disposición y manejo de los otros poderes públicos, con la finalidad de que cuenten con recursos suficientes para posibilitar el desempeño adecuado de la función judicial.

Cabe agregar que desde el 15 de marzo de 2016 existe una iniciativa constitucional en el Senado de la República, en el sentido de incorporar la autonomía financiera de los tribunales electorales locales, cuya ministra-ción no puede ser inferior a la asignada en el ejercicio fiscal anterior; así como la diversa del 18 octubre de 2018 en el que se busca

otorgar a los tribunales electorales locales la suficiente autonomía presupuestal, garantizando para dichos efectos un presupuesto no menor al 0.2% del presupuesto estatal, así como reconocer otras garantías de la independencia judicial.

En ese sentido, quiero compartirles que cuando fungí como Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, en el juicio SUP-JDC-184/2016 impugné la reducción a mis percepciones salariales que como Magistrado Electoral tenía derecho por la falta de aprobación de una ampliación presupuestal, por lo que la Sala Superior ordenó a la Secretaría de Finanzas y al Congreso local que hicieran las gestiones y trámites necesarios para pagar retroactivamente la remuneración íntegra de mis percepciones salariales.⁷

Por tanto, es fundamental contar con las garantías de autonomía financiera y presupuestal, para que a efecto de no recibir presiones de otros poderes, que después de resolver en contra de sus intereses, los tribunales electorales locales no sean objeto de represalias.

VI. EL CRIMEN ORGANIZADO EN LAS ELECCIONES

El pasado Proceso Electoral estuvo marcado por la injerencia del crimen organizado,

pues además de ser considerado como el más grande de la historia, también fue el más violento al superar al de 2018.

De acuerdo al Indicador de Violencia Política de la consultora Etellekt, el número de agresiones o delitos globales registrados contra políticos durante el Proceso Electoral 2021 asciende a 782, cifra que supera los 774 registrados en el periodo similar del Proceso Electoral 2017-2018, con un saldo de 152 personas políticas asesinadas (48 de ellas eran aspirantes y personas candidatas).⁸

El incremento de dichos actos de violencia en diferentes zonas del país se debió,



en mayor medida, a las dimensiones de la jornada electoral, dado que el Proceso Electoral Federal fue concurrente con los procesos electorales de las 32 entidades federativas; el citado informe señala que las 782 agresiones arrojaron un total de 737 víctimas, de las cuales 260 eran mujeres, es decir, 35% del total.

En lo que respecta al cargo, se indicó en el citado informe que 518 eran aspirantes y personas candidatas a un puesto público de los tres niveles de gobierno; 120 militantes de partidos políticos y 99 representantes y autoridades electas.



Cabe señalar que la Sala Regional Guadalajara del TEPJF en el expediente SG-JRC-251/2021 determinó confirmar la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco de anular la elección del ayuntamiento de Jilotlán en esa entidad, debido a la participación de la delincuencia organizada en el proceso electoral; al haberse comprobado hechos de violencia y de presión que amenazaron la integridad física de las personas candidatas, las y los electores y de quienes fueron designados como funcionarias y funcionarios de casilla.

Por lo anterior, el reto que se presenta ante la injerencia del crimen organizado implica que los tres niveles de gobierno establezcan medidas coordinadas de seguridad pública, para asegurar que en los procesos electorales no existan actos de intimidación o de violencia; es necesario sacar al crimen organizado de las elecciones para que no atemoricen a los actores políticos y hagan renunciar a las y los candidatos, con lo cual se afecta que la elección sea libre y que sus resultados sean la auténtica expresión de la ciudadanía en las urnas.

VII. COHERENCIA Y DEFINICIÓN EN PRECEDENTES CON VOTACIÓN DIVIDIDA

Finalmente es necesario advertir que han existido asuntos en la Sala Superior del TEPJF que se resolvieron en este Proceso Electoral 2021, en los cuales la votación resultó dividida al haber sentenciado sobre cuestiones muy controvertidas, por lo cual advierto la necesidad de volver a reflexionar sobre esos casos para futuras problemáticas que se nos presenten.

- En el expediente SUP-RAP-180/2021 y acumulados, se resolvió el caso de la *influyencer* Mariana Rodríguez Cantú, en relación a que los mensajes publicados en redes sociales no se consideraron como aportación en especie a la candidatura de su esposo, el actual gobernador de Monterrey, Samuel García Sepúlveda, considerando que por dicha relación conyugal gozaron de la presunción de espontaneidad. Sin embargo, queda la pregunta ¿si por el hecho de tener una relación sentimental se pueden realizar manifestaciones a favor de un candidato o candidata incluso en el periodo de veda electoral?;⁹

- En el expediente SUP-REC-1874/2021 y acum., se decretó la nulidad de la elección en el Ayuntamiento de Tlaquepaque, Jalisco, en la cual se determinó por la mayoría de cuatro votos que las declaraciones de un Ministro de Culto resultaron determinantes para anular la

elección; cuando la minoría de tres votos en contra señaló que no existió determinancia en la que se identificara plenamente el territorio en el que tuvo impacto la declaración, además de que no se pudo identificar de manera fehaciente en el mensaje, al candidato o al partido respecto de los que solicitaba se abstuvieran de votar;¹⁰

- Finalmente, en el SUP-REC-1861/2021 se determinó la nulidad en la elección de Iliatenco, Guerrero, que al haberse acreditado la existencia de actos de violencia política en razón de género, la determinancia cuantitativa no quedó demostrada, sino que dicha nulidad se decretó únicamente por la vertiente cualitativa con lo cual queda la controversia si en esos casos únicamente se analizará la afectación por la conducta denunciada y no por su impacto en el resultado de la elección.¹¹

VIII. CONCLUSIÓN

Por todo lo antes expresado, advierto que los retos electorales en México, que tenemos tanto autoridades, tribunales como ciudadanía, no los podemos ver como obstáculos, sino como áreas de oportunidad para que la renovación de los cargos públicos se realice a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme lo manda nuestra Constitución.

Por lo cual, autoridades y sociedad civil deben comprometerse a mantener las condiciones por las cuales los derechos y libertades de la ciudadanía puedan ejercerse en un entorno libre de violencia y discriminación. Las problemáticas a las que hemos hecho referencia son una oportunidad para repensar nuestras instituciones y nuestra democracia, la cual ha costado tanto forjar a mujeres y hombres valientes y comprometidos con México.

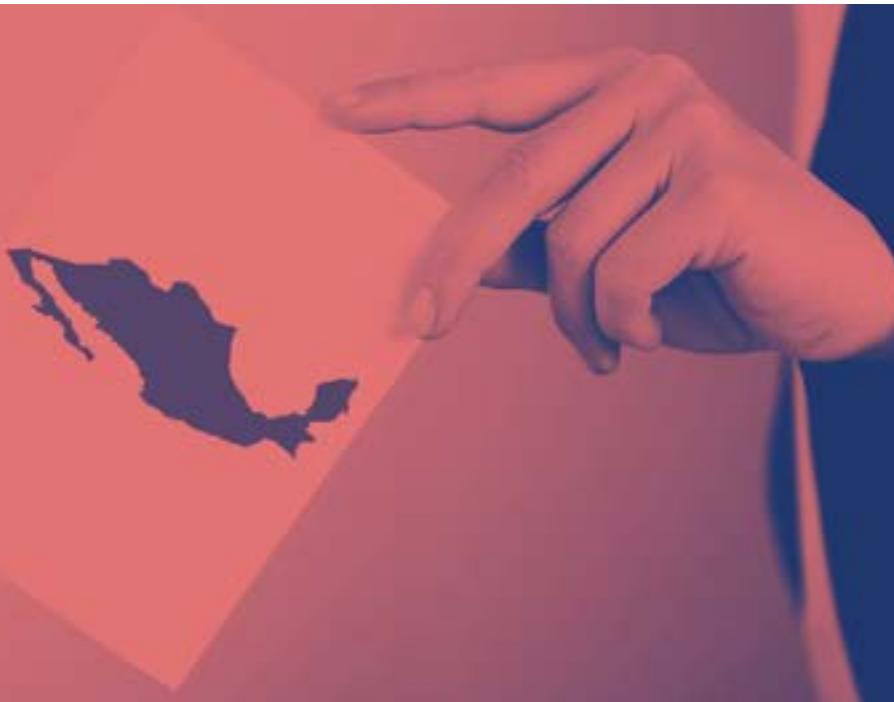
Es momento de generar las condiciones en las que se pueda forjar una ciudadanía exigente, para que en nuestros procesos electorales prevalezca la voz del pueblo y el respeto a los grupos más desprotegidos de la sociedad, para que vivamos en un auténtico estado de derecho y en una sociedad más justa y equitativa.

De la descripción breve a la que nos hemos referido, se desprenden los retos electorales que nos deparan, tanto en el ámbi-

bito de las autoridades administrativas como de los tribunales electorales, para lo cual el compromiso de las y los que impartimos justicia permanece la pretensión de hacerlo con excelencia, a fin de perfeccionar nuestro sistema integral de justicia electoral para el bien de nuestra democracia, para el bien de México.

NOTAS

1. SUP-REC-91/2020 y acumulado. Recurrente. Dante Montaño Montero. Autoridad Responsable: Sala Regional Xalapa del TEPJF. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0091-2020.pdf (consultado el 3 de noviembre 2021).
2. SUP-REC-405/2021 y acumulados. Recurrentes: Movimiento Ciudadano y otros. Responsable: Sala Regional Xalapa del TEPJF. Disponible en: http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0405-2021.pdf (consultado el 3 de noviembre de 2021).
3. SUP-REC-1861/2021. Recurrentes: Eric Sandro Leal y otros. Responsable: Sala Regional Ciudad de México TEPJF.



4. SUP-RAP-121/2020 y acumulados. Impugnantes: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf (consultado el 3 de noviembre de 2021).
5. SUP-RAP-21/2021 y acumulados. Actores: Partido Verde Ecologista de México y otros. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf (consultado el 3 de noviembre de 2021).
6. Informe sobre el foro “Evaluación y prospectiva de las acciones afirmativas en los procesos electorales federales” celebrado los días 9 y 19 de agosto, Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, México, 2021. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124686/CGor202108-27-ip-28.pdf> (consultado el 3 de noviembre de 2021).
7. SUP-JDC-184/2016. Actor: Jorge Sánchez Morales. Autoridades Responsables: Magistrado Presidente y Director de Administración, Ambos del Tribunal Electoral del Estado de Puebla. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0184-2016.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0184-2016.pdf) (consultado el 3 de noviembre de 2021).
8. Indicador de Violencia Política de la consultora Etellekt disponible en: <https://www.etellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-ete-llekt.html> (consultado el 3 de noviembre de 2021).
9. SUP-RAP-180/2021 y acum. Recurrentes: Partido Verde Ecologista de México, Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Samuel Alejandro García Sepúlveda y Mariana Rodríguez Cantú. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0180-2021.pdf (consultado el 3 de noviembre de 2021).
10. SUP-REC-1874/2021 y acum. Alberto Maldonado Chavarín y MORENA. Responsable: Sala Regional Guadalajara del TEPJF. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/pdf/60b72981ef28a8e.pdf> (consultado el 3 de noviembre de 2021).
11. SUP-REC-1861/2021. Recurrentes: Eric Sandro Leal y otros. Responsable: Sala Regional Ciudad de México TEPJF.

JUSTICIA ELECTORAL ABIERTA: UN APORTE A LA DEMOCRACIA

KARLA OLIVIA FLORES CORTÉS*

* Jefa de Departamento adscrita a la Coordinación de Transparencia del TECDMX



Reflexionar de manera prospectiva sobre las instituciones encargadas de impartir justicia electoral desde una perspectiva de apertura, implica reconocer y valorar los avances que en las instituciones públicas federales y estatales han ocurrido en la última década.

Si bien la democracia constitucional en que vivimos contempla el derecho de acceso a la información pública desde la reforma política de 1977, siendo esta el parteaguas para desarrollar al sistema político vigente, no logró el mismo efecto con ese derecho constitucional, pues no contó con asidero normativo, estructural y presupuestal para ser instrumentado sino 25 años después, derivado primordialmente de la exigencia ciudadana, secundado por cambios en la norma y en los procedimientos de las instituciones públicas.

De tal suerte que arribar al modelo de apertura en materia de justicia electoral, no es resultado de la evolución natural de las instituciones, sino producto de procesos participativos donde diversas personas (integrantes de la clase política, activistas, personas académicas, sociedad civil organizada, colectivos periodísticos, etcétera) impulsaron cambios normativos que han potencializado el derecho de acceso a la información pública en una línea de tiempo más bien breve; basta referir que el marco jurídico de los derechos humanos de acceso a la información pública (y de protección de datos personales en México) tiene marcados

momentos en que ha evolucionado, como ocurrió en los años 2002 con la emisión de la primera Ley de Transparencia, en 2003 con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales), y es hasta el año 2007 cuando se reforma el artículo sexto constitucional dotando de bases sólidas jurídicas e institucionales al derecho de acceso a la información. Lo anterior sin omitir señalar que es en los años 2010 y 2011 cuando se emite tanto la Ley como el reglamento que regula el tratamiento y protección de datos personales, y en el año 2014 cuando se dota al INAI de un carácter más robusto al declararlo constitucionalmente un organismo autónomo. En el año 2015, se promulga la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; posteriormente en 2017 se decreta la creación de la Ley General de Protección de Datos Personales, para finalmente, en 2018, emitirse los Lineamientos Generales en materia de Protección de Datos Personales, amén de los diversos lineamientos y criterios que han contribuido al mejor ejercicio tanto de las atribuciones institucionales de los órganos garantes, como de los sujetos obligados en beneficio de la población.

Particularmente, en materia de transparencia y justicia electoral abierta, el 13 de agosto de 2020 se marca un hito, a través

de la reforma constitucional al Artículo 73, fracción II de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que esencialmente establece la obligatoriedad de que los poderes judiciales federal y de las entidades federativas pongan a disposición del público las versiones públicas de todas las sentencias emitidas, lo anterior bajo el entendido de que todas, y no sólo algunas de las sentencias emitidas, tienen carácter de información de interés público, esto es que se consideran, *información que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados.*¹

Actualmente el marco normativo de la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas contempla la publicación periódica de una serie de documentos que dan cuenta de la vida de las instituciones, denominados obligaciones comunes y específicas (clasificadas por tipo de sujeto obligado); empero, no basta con la apertura documental de la denominada información pública de oficio de los tribunales electorales, que incluye entre otra, el reporte de acuerdos adoptados, información sobre el uso de los recursos públicos, la infraestructura con la que operan, los recursos humanos con los que cuentan, los servicios y programas que ofrecen, la estadística judicial desagregada o las sentencias que hayan

causado ejecutoria, la cuestión radica en los aspectos perfectibles de la rendición de cuentas que efectúan, ahí se encontraría el espíritu de la apertura de los tribunales electorales.

Claramente, la evolución normativa e institucional en materia de transparencia y protección de datos personales, se acompaña de un contexto donde el cambio social, que tiene que ver con la transformación de las prácticas sociales, los consumos culturales y tecnológicos de la población, la diversidad de medios para allegarse información, la expectativa o por el contrario la apatía ciudadana, particularmente en los últimos tiempos, plantean cada vez más retos a los tribunales electorales, de tal suerte que es preciso reflexionar sobre la manera en que se publicita y transparenta el ejercicio de sus atribuciones.

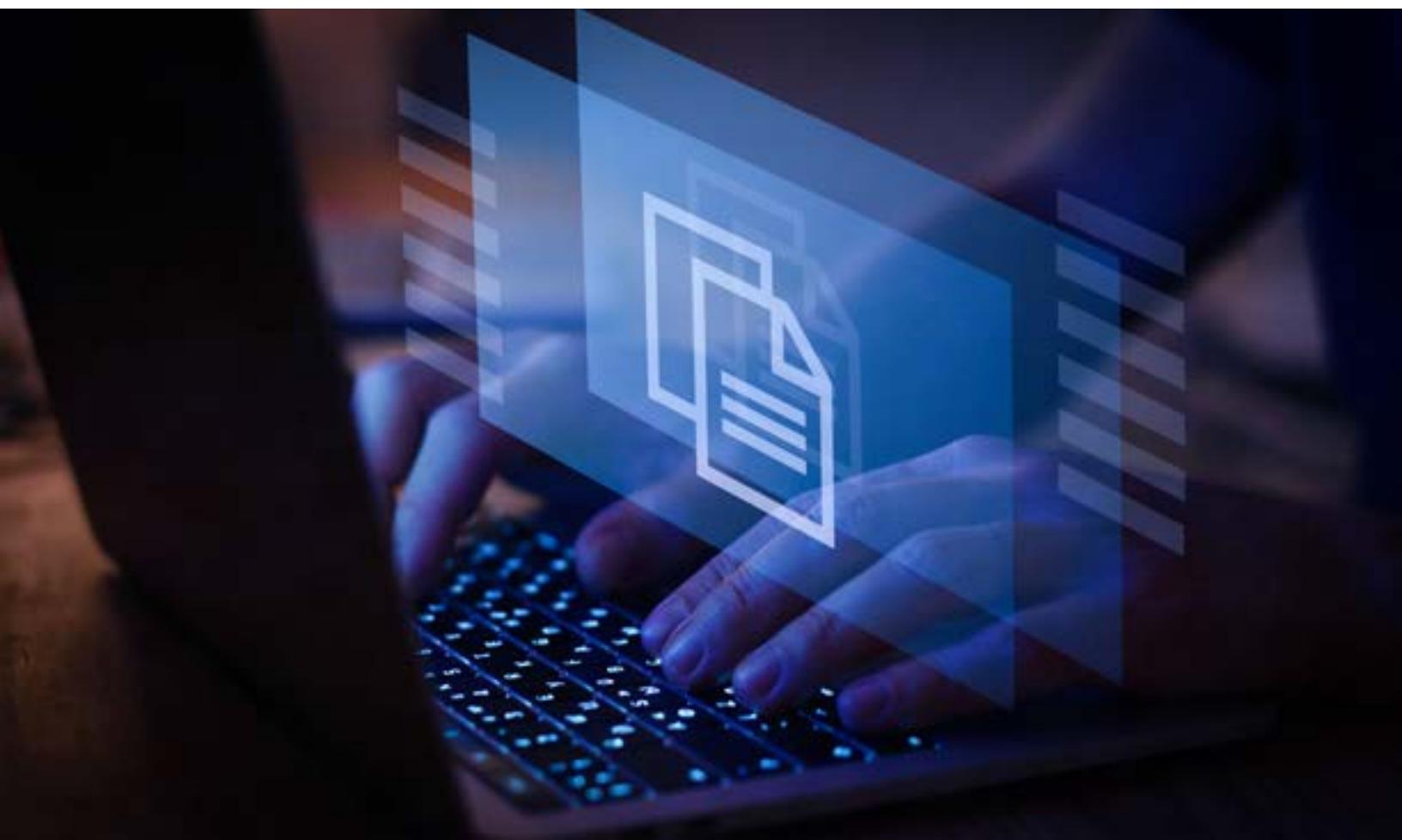
Si bien no se trata de un ejercicio nuevo, ya que las iniciativas de gobierno abierto en México datan de una década atrás, cuando en el año 2011 México se adhiere a la Alianza de Gobierno Abierto, implementando en consecuencia una serie de Planes Nacionales de Acción, la exigencia normativa, política y social exige que las instituciones transparenten al *máximo* la información pública que producen o detentan en el ejercicio de sus atribuciones, al tiempo en que protejan al *máximo* los datos personales que poseen.

Para ello el primer paso implica comprender en qué consiste el modelo de

gobernanza abierta, ya que comúnmente se le reduce a acepciones como gobierno electrónico, uso de tecnologías de comunicación, forma de gestión o método de administración del poder que se transparenta. Gobierno abierto en palabras de Alejandro González Arreola, es un paradigma gubernativo-administrativo que, desde un conjunto de valores y prescripciones normativas asociados a la democracia participativa (tales como la transparencia, la rendición de cuentas, la participación, el empoderamiento ciudadano, la deliberación y el diálogo), busca reorientar la actuación del gobierno en la resolución de los problemas públicos en favor de esquemas más horizontales, dialógicos y

deliberativos con las y los ciudadanos; a partir de la producción y provisión proactiva de información y la apertura de espacios y prácticas de interacción, colaboración e innovación (animados por el uso de las tecnologías de información), orientados a aprovechar los cuantiosos recursos, información y capacidades en manos sociales y privadas, para alcanzar soluciones más eficaces y sostenibles a los problemas de la vida asociada, y a la vez que revitaliza la legitimidad y confianza de la acción pública en contextos democráticos.

Se trata de una herramienta que bien utilizada mejora la calidad democrática, ya que implica una aspiración redistributiva del poder, al involucrar a la ciudadanía como



actor que puede conocer, presenciar o atestiguar la forma en que la autoridad electoral ejerce sus atribuciones y se relaciona con las y los justiciables, donde puede acceder a documentos donde se plasmen con lenguaje sencillo (alejado de tecnicismos), razones y determinaciones, lo cual eleva los niveles de legitimidad institucional, inhibe prácticas nocivas a la democracia y mejora el sentido de justicia entre la población.

El gobierno abierto tiene entre sus fines impactar la forma en que quien ejerce actos de gobierno actúa, atendiendo las necesidades sociales de información, involucrando a la opinión pública, incentivando la participación ciudadana y publicitando sus decisiones, acciones y resultados. Proceso que es deseable que se ejecute en un marco de alta disposición a la transparencia, la rendición de cuentas, la proactividad y donde haya calidad institucional y administrativa; es decir, donde de acuerdo a Luis F. Aguilar Villanueva, las instituciones cuenten: a) con una administración pública con capacidades y competencias directivas, organizativas, operativas, técnicas y tecnológicas (calidad institucional) y, b) donde la administración pública y el personal que la opera cuenten con un conjunto básico de conocimientos, habilidades y competencias gerenciales (calidad administrativa), a ello debemos añadir la relevancia de c) contar además con Órganos

Colegiados dotados de voluntad, sensibilidad y proactividad.

El Modelo de Gobierno Abierto está concebido en el documento homónimo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en el año 2016, como un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social. La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México menciona en su Artículo 110, que son principios del gobierno abierto los siguientes: Principio de Transparencia Proactiva; Principio de Participación; Principio de Colaboración; Principio de Máxima Publicidad; Principio de Usabilidad; Principio de Innovación Cívica y Aprovechamiento de la Tecnología; Principio de Diseño Centrado en el Usuario y Principio de Retroalimentación.

Estos principios aplicados tanto a la dimensión gubernativa como a la administrativa, resultan en la apertura de la actuación de los tribunales encargados de impartir justicia electoral, mediante la instauración de una serie de medidas que forman parte de las buenas prácticas institucionales:

Publicitar oportunamente sus sentencias. Redactadas en lenguaje ciudadano, donde no se confronten los principios del acceso a la información pública (certeza, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad, profesionalismo y transparencia) con los principios que rigen la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados (calidad, confidencialidad, consentimiento, finalidad, información, lealtad, licitud, proporcionalidad, transparencia y temporalidad), de tal manera que se realice la máxima apertura documental con la máxima protección a los datos personales de las y los justiciables.

Aumento de la disponibilidad de la información sobre todas las acciones que se efectúan, los recursos que se emplean y el marco normativo con que se ejercen las atribuciones con que cuenta, información contenida en *formatos abiertos, de manera que los documentos que se publiquen y/o pongan a disposición pública, cuenten con características técnicas y de presentación de la información que correspondan a la estructura lógica usada para almacenar datos de forma integral y faciliten su procesamiento digital, cuyas especificaciones están disponibles públicamente y que permiten el acceso sin restricción de uso por parte de las personas usuarias.*²

Mejora de medidas de accesibilidad, de tal suerte que cualquier persona pueda acceder a la información que los tribunales electorales generan, *de cualquier manera o forma alternativa, en forma tan viable o cómoda para cualquier persona, eliminando las barreras o dificultades para las personas con discapacidad para acceder a cualquier texto impreso y/o cualquier otro formato convencional en el que la información pueda encontrarse.*³

Adopción de acciones de inclusión en la transmisión de sesiones públicas, donde se cuente con lenguaje de señas y exista opción al uso de subtítulos.

Facilidad de traducción a lenguas indígenas, de cualquier documento que posea el Tribunal Electoral, acorde a las necesidades de la persona solicitante.

Difusión de precedentes relevantes en materia de justicia electoral, en este sentido, un ejemplo relevante lo constituye la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que mediante Acuerdo General Plenario 17-2019,⁴ emitió una serie de reglas para la elaboración de las tesis que emiten tanto la SCJN como los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de Circuito, aludiendo en su Título Quinto a las características que han de tener en su elaboración, demostrando que

siempre es perfectible la labor que realizan las instituciones impartidoras de justicia, ya que en este caso, una tesis redactada de forma clara en cuanto a su contenido donde se identifica la narración de hechos de forma breve, precisa y clara, se distingue el criterio jurídico que constituye la esencia de la tesis o jurisprudencia, así como la justificación que sustenta esa determinación, mientras mejor redactada se encuentre, puede ser mayormente utilizada y de beneficio a una más amplia cantidad de justiciables.

Establecimiento de mecanismos claros y eficientes de transferencia de información

entre autoridades cuidando la protección de

los datos personales que pueda contener, ya que existe de por medio un derecho constitucional a tutelar.

Implementar acciones de profesionalización y fomento a la cultura del Acceso a la Información Pública, Rendición de Cuentas y Protección de Datos Personales, la apertura institucional requiere profesionalizar al capital humano institucional, pero también demanda promover entre la ciudadanía el ejercicio de su derecho de acceso a la información. Se insiste en la necesidad de otorgar la importancia debida al fomento de la cultura de apertura institucional y de exigencia en la rendición de cuentas, ya que es fundamental



para la democracia constitucional mexicana, pues como bien señala Luigi Ferrajoli, en su libro *Poderes salvajes* “el desarrollo de la cultura es un factor esencial de la construcción de la democracia”.

A modo de conclusión, si bien transitar del modelo de defensa de la razón de Estado y el control de la información en el que se encontraron muchas de las instituciones públicas mexicanas al ser creadas, a un modelo donde tiene cabida el involucramiento de la ciudadanía, no es tarea sencilla, sin duda, es un reto presente y futuro, ya que la legitimidad de las instituciones pasa por el servicio que brindan; de tal suerte que implementar acciones para que las y los justiciables conozcan la manera en que el tribunal electoral ejerce sus atribuciones al impartir justicia y que desde un punto de vista neutro se muestre que ésta fue adecuada y debida, contribuirá invariablemente a mejorar la calidad de la democracia mexicana.

Luigi Ferrajoli. (2011). *Poderes salvajes: la crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Última Reforma DOF 20-05-2021.

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, DOF 26-01-2017.

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, (2018). Ciudad de México, México: INFO CDMX.

Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, (2018). Ciudad de México, México: INFO CDMX.

NOTAS

1. De acuerdo al Artículo 3, fracción XII de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
2. De conformidad con lo establecido en el Artículo 3, fracción XVIII de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.
3. De conformidad con lo establecido en el Artículo 3, fracción XIX de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.
4. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Documentos/17-2019.pdf>

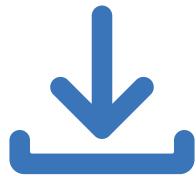
REFERENCIAS

Alejandro González Arreola. (2017). *Gobierno Abierto*. Ciudad de México: INAI.

José A. Aguilar Rivera. (2018). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. Ciudad de México: INAI.

DESCARGA

nuestras últimas publicaciones digitales



SOMETERSE O DESAPARECER: REFORMA A LAS AUTORIDADES ELECTORALES

ABRAHAM GIOVANNI HERNÁNDEZ GONZÁLEZ*

* Abogado en temas electorales. Asesor del Consejo General del INE



Una vez que concluyeron las elecciones concurrentes de 2018 y comenzó la lluvia de iniciativas para reformar tanto la Constitución como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Esto se ha convertido en una costumbre postelecciones. Todo aquello que las diversas personas que participan en política estiman que no funciona según la variante de sus intereses, es reformable. Ya no importa la eficacia, certeza o transparencia de la norma.

Las dos últimas Legislaturas (LXIV y LXV) se han caracterizado por un impulso en favor de reformar al Instituto Nacional Electoral (INE). A diferencia de anteriores ocasiones, fue para aumentar o disminuir sus facultades. Esta vez para desaparecerlo, merarlo o, en concreto, someterlo. La tentación de eliminar la autonomía del Instituto y someterlo —a través de sus designaciones o limitaciones presupuestales— a los intereses del gobierno, esa parece ser la afrenta.

En la pasada Legislatura de la Cámara de Diputados hubo más de 35 iniciativas para reformar el artículo 41 de la Constitución federal, y 128 para hacer lo propio con la LGIPE. Mientras que en el Senado fueron más de diez para modificar el mismo texto constitucional y más de 50 para la ley adjetiva.¹

Dentro de las cuales destacan todas aquellas que pretenden pasar la función electoral de nueva cuenta a la Secretaría de Gobernación, hacer una renovación total de las consejerías del Consejo General, desti-

tución anticipada o hasta el inicio de juicios políticos contra funcionarias y funcionarios electorales, entre otras. Sin embargo, destaca el uso de las atribuciones del Poder Legislativo como medida de presión y afrenta ante un órgano autónomo constitucional.

NECESIDAD DE REFORMAR A LA AUTORIDAD

Una de las características fundamentales de una democracia fuerte es su constante adaptabilidad a las circunstancias políticas, económicas, sociales y culturales que atañen a una sociedad. Para ello se requiere, en algunas ocasiones, de cambios drásticos, legislativos y políticos, pero, sobre todo, de una mecánica de transformación política que se materializa con reformas constitucionales y legales.

Sin olvidar lo dicho por José Woldenberg “la mecánica del cambio político se refiere a un proceso compuesto por múltiples elementos, los cuales en su mutua interacción desatan una dinámica expansiva y autorreforzante [...] en palabras llanas: los partidos fuertes producen elecciones competitidas; las elecciones competitidas colocan a partidos distintos en las posiciones de gobierno y de representación; desde esas posiciones conquistadas, los partidos impulsan nuevas reformas, nuevas reglas del juego que los fortalecen”.² Así, las reformas deben ser vistas

como un factor de cambio y de adaptabilidad de las reglas del juego y a las nuevas demandas, no así como una medida de presión o cooptación.

Las reformas son el vehículo por medio del cual se lleva la legislación electoral a las nuevas realidades. Es, pues, un medio de acercamiento entre la realidad y la legislación. Nunca una medida de revanchas, amenazas o intimidación.

Adam Przeworski ha señalado que “las elecciones no son buenas, nunca son muy justas y están lejos de concretar los ideales que las hicieron surgir. Pero, no existe otro método mejor o que funcione mejor para elegir a nuestros gobernantes [...] ningún sistema político puede lograr que los gobiernos sean agentes perfectos de la ciudadanía”.³ Lo mismo ocurre con el órgano encargado de hacer las elecciones. Es mejorable su actuación, su funcionamiento y hasta su integración, pero, sin dudarlo, es mejor tenerlo así —y fortalecerlo— que supeditado al gobierno, como ocurría hasta antes de la fundación del Instituto Federal Electoral (IFE).

El camino por seguir dentro del marco normativo electoral debe ser el de fortalecer a las instituciones y no el de mermarlas. En la medida que se reconozcan las áreas de oportunidad y los retos venideros, es que iremos consolidando nuestra democracia y para ello se requiere de institutos y tribunales autónomos, fuertes e independientes.

LA REFORMA QUE VA

Desaparecer a los Organismos Públicos Locales (OPLES).

El 5 de diciembre de 2019, el entonces senador Miguel Navarro presentó una iniciativa para reformar el artículo 41 de la Constitución federal, con la cual proponía fortalecer al INE y suprimir a los OPLES. Especifica que la organización de todas las elecciones locales y federales las realizará el Instituto Nacional Electoral con apego al principio de austeridad.⁴

Reducción del número de Consejerías

del INE y de los OPLES. El 11 de febrero de 2020, el entonces diputado César Augusto Hernández Pérez presentó una propuesta en el sentido de reducir el número de integrantes de los Consejos Generales. Señaló que en el INE deberían pasar de once a siete Consejerías y en los Institutos locales sería de siete a cinco.⁵

Remoción y reducción de duración del

cargo de las Consejerías. El 22 de septiembre de 2020 la diputada propuso modificar el artículo 41 de la Constitución para que las Consejerías duraran en su cargo seis años y que no pudieran ser reelectas y pudieran ser removidas en cualquier momento por no cumplir con los principios de legalidad, transparencia y honestidad.⁶

A ella se le tiene que sumar la intención del Presidente por reformar el sistema electoral y, principalmente, a las autoridades electorales como lo son el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el INE. Después de las decisiones de ambas autoridades electorales en el sentido de no permitir las candidaturas primigenias para contender por las gubernaturas de Michoacán y Guerrero.

Durante el mes de agosto de este año, el titular del Ejecutivo federal, una vez concluidas las elecciones de 2021, señaló lo siguiente sobre la posible renovación completa de ambos órganos:

*Sí, cambio completo, renovación ta-
jante. No se puede con lo mismo,
no son demócratas, no respetan la
voluntad del pueblo, no actúan con
rectitud, no aplican que al margen
de la ley nada y por encima de la ley
nadie. Entonces no pueden estar ahí,
tiene que haber un cambio. No es un
asunto personal, es que no han esta-
do a la altura de las circunstancias y
tenemos que dejar establecida una
auténtica democracia en el país.⁷*

Al momento se ha sostenido que la reforma electoral de la actual administración, incluso,

INE
Instituto Nacional Electoral

ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES

IEE BAJA CALIFORNIA	IEE JALISCO	IEE PUEBLA	IEEC	IEPC	IEPAC
IEE NUEVO LEÓN	IEC	IEE	IEEC	IEPC	IEEZ
IEEG	IEPC GUERRERO	IEE	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana	IEEM	
IEM	impepac	IEE	CEEPO	IEE	
IEE	IEEQ	IEQROO	CEEPAC	IEES	
IEE SONORA	IEPC TABASCO	IETAM	IEE	IeeeS	OPLE Veracruz

contempla la posibilidad de que desaparezca el INE —por lo disruptivo de sus actuaciones y las supuestas incongruencias de sus integrantes— pasando sus funciones de nueva cuenta a la Secretaría de Gobernación.

Este último hecho es contrario a los estándares internacionales sostenidos por el Consejo de Europa, a través de su órgano consultivo —Comisión de Venecia—, la cual señala la necesidad de que quien sea el responsable de las elecciones en un Estado democrático de derecho sea un órgano imparcial y así lo ha precisado:⁸

71. Es, pues, indispensable la creación de comisiones electorales independientes e imparciales, tanto a nivel nacional como a nivel de la mesa electoral, para garantizar el correcto desarrollo de las elecciones o, por lo

menos, para que no pesen sobre el proceso electoral fuertes sospechas de irregularidades.⁹

El mismo órgano consultivo ha sostenido que la transparencia, la imparcialidad y la independencia respecto de toda manipulación política son la única garantía de la correcta administración del proceso electoral. En los países donde existe una larga tradición de independencia de la administración frente al poder del Estado, las instituciones electorales deben resolver independientemente de las presiones del poder político y sin su injerencia. Respecto de las funciones estatales electorales han precisado lo siguiente:

70. Sin embargo, allí donde la experiencia de la organización de elecciones pluralistas es reciente,



existe un riesgo demasiado elevado de que el gobierno imponga sus dictados a la administración. Ello se aplica no solamente al poder central sino también a los poderes locales, incluso cuando éstos están en manos de la oposición nacional.¹⁰

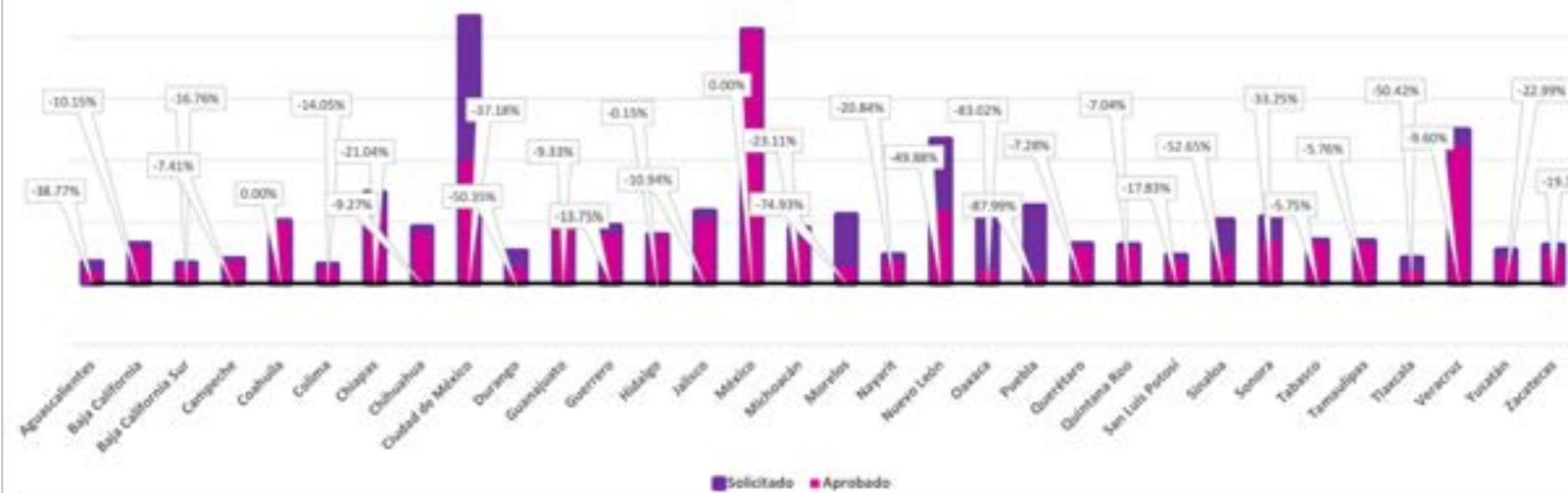
Toma importancia cuando vemos las reformas y amenazas de eliminar a los tribunales e institutos locales. Incluso, pasan por enormes problemas de autonomía financiera, ya que desde los congresos locales se ha atentado contra la función electoral, al no autorizar los montos solicitados para la realización de las elecciones y, peor aún, contra el funcionamiento y la operación de estas autoridades

—ni hablar de una supuesta falta de pagos de bienes y servicios o de pago de salarios—.

Al respecto, en noviembre de este año el Consejo General presentó su octavo informe sobre la situación presupuestal de los OPLES. En este informe se destacó que doce institutos electorales presentan algún riesgo financiero considerado o moderado, y sobre todo los de Guerrero, Morelos, Nuevo León y Oaxaca.

Por ejemplo, en Guerrero se destacó que la deuda por conceptos como gasto operativo, financiamiento de los partidos políticos es de poco más de 62 millones de pesos. En Oaxaca se manifestó que aún se requieren 21 millones para la conclusión del proceso electoral y el Congreso aún no se los ha autorizado. En Morelos se advierte de

Presupuesto operativo: solicitado vs aprobado



la necesidad de contar con 15 millones para concluir con todos los trabajos de la Consulta Indígena que se está realizando y no se puede concluir.¹¹ Con el informe se puede hacer el siguiente análisis:

REFORMA: SOMETERSE O MORIR EN EL INTENTO

Como se está gestando desde el Congreso de la Unión, la reforma electoral va. Todo apunta a que será una reforma poco discutida y tendrá como eje central la reducción en el costo de la democracia. De la forma que si bien

es cierto que muchas iniciativas versan sobre la reducción del financiamiento público de los partidos políticos —a través de diversas formas de modificación de la fórmula de administración—, también lo es que se está amenazando la función electoral a través de la destitución, enjuiciamiento o destitución de las y los funcionarios electorales.

Peor, se pone en tela de juicio a las instituciones electorales y se plantean reformas para desaparecerlas. En una diatriba que las pone en riesgo de operación y funcionamiento. Parecería que su intención es someterlas a cualquier costo. Propiamente el de la democracia.



Todo cambio que se haga debe buscar mejorar las instituciones. No son perfectas y tienen aspectos en los cuales se puede mejorar su funcionamiento y, por qué no, hasta su integración. Si hay una argumentación y razonamiento de fondo que busque su perfeccionamiento, se deben realizar los ajustes necesarios. De hecho, mientras se avance en el desarrollo de las elecciones, todo cambio es bienvenido. No así cuando se busque llevar a cabo por consigna y sin ver las implicaciones de las transformaciones realizadas.

Cuando se busca dominar o ejercer poder sobre las autoridades electorales por parte de los gobiernos o poderes públicos, se está atentando contra el propio espíritu democrático que debe regir en un sistema político y electoral sano. No se trata de someterlos —dominarlos, reformarlos o plantear su desaparición: “morir”—. Se trata de que los cambios sean siempre fortalecer y mejorar aquello que ha estado caminando por la ruta correcta, aunque con posibilidad de mejorar en el camino.

Reformar sin ánimo de perjudicar y de mejorar al sistema electoral es y siempre será la ruta a seguir. El pasado ha dado la razón cuando se entra a fondo a estudiar los fallos de nuestro sistema y se proponen rutas a seguir, algunas con mayores o menores

éxitos, pero siempre en busca del perfeccionamiento.

Que sea la mejor de las reformas electorales la que se pueda alcanzar.

FUENTES

Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

Octavo Informe sobre la situación presupuestal de los Organismos Públicos Locales, México, Instituto Nacional Electoral, 2021.

Przeworski, Adam, *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones?*, pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia, Argentina, Siglo XXI, 2019.

Woldenberg, José, et al., *La mecánica del cambio político en México, elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2011.

NOTAS

1. Conforme a la información pública de las respectivas Cámaras. Disponible en: [https://infesen.senado.gob.mx/infesen64/index.php?c=Legislatura64&a=iniciativas](https://infosen.senado.gob.mx/infosen64/index.php?c=Legislatura64&a=iniciativas) y <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
2. Woldenberg, José, et al., *La mecánica del cambio político en México, elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2011, pp. 33-34.
3. Przeworski, Adam, *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones?, pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*, Argentina, Siglo XXI, 2019, p. 21.
4. Iniciativa disponible en: <https://infesen.senado.gob.mx/infesen64/emergente/ficha.php?idFicha=9963&tipo=iniciativa&lg=64>
5. Iniciativa disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
6. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
7. Declaración disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/08/16/amlo-quiere-renovacion-tajante-en-el-ine-y-tribunal-electoral/>
8. Las directrices se presentan como una hoja de ruta para garantizar la mayor imparcialidad y confiabilidad en las elecciones sin emitir juicios de valor, únicamente recomendaciones para optimizar el funcionamiento de los procesos y prácticas electorales.
9. Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p. 49.
10. Ibídem.
11. *Octavo Informe sobre la situación presupuestal de los Organismos Públicos Locales*, con corte al 12 de noviembre de 2021, presentado en sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de fecha 17 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125683/CGor202111-17-ip-23.pdf>

