

# Derecho Electoral

## Mexicano a través de sus reformas

---

**Coordinación:**  
**Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez**  
**Anabell Arellano Mendoza**

# Derecho Electoral

## Mexicano a través de sus reformas

---

**Coordinación:**  
**Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez**  
**Anabell Arellano Mendoza**

# **Derecho Electoral Mexicano a través de sus reformas**

DR. © 2024 Tribunal Electoral de la Ciudad de México  
Magdalena 21, Col. Del Valle Centro  
Benito Juárez, C.P. 03100  
Ciudad de México  
Tel. 55 5340 4600  
[www.tecdmx.org.mx](http://www.tecdmx.org.mx)

**Primera edición:** abril de 2024  
Publicación de distribución gratuita

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

## **Coordinación:**

Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez  
Anabell Arellano Mendoza

## **Instituto de Formación y Publicación**

Coordinadora: Anabell Arellano Mendoza

## **Coordinación de Difusión y Publicación**

Coordinador: Miguel Ángel Quiroz Velázquez  
Subdirectora: Andrea Cristina Lehn Angelides  
Diseño de portada: Luis Eduardo Gasca  
Formación editorial: Arturo Rubén Servín Pérez

Directorio

**Armando Ambriz Hernández**

Magistrado Presidente Interino

**Martha Leticia Mercado Ramírez**

Magistrada

**Juan Carlos Sánchez León**

Magistrado

**Elizabeth Valderrama López**

Secretaria General

**Luis Martín Flores Mejía**

Secretario Administrativo

**Sandra Araceli Vivanco Morales**

Defensora Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos

**Agar Leslie Serrano Álvarez**

Encargada de 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

**Armando Azael Alvarado Castillo**

Encargado de Despacho de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores

**Elvira Susana Guevara Ortega**

Directora de la Unidad de Estadística y Jurisprudencia

**Otilio Esteban Hernández Pérez**

Director de la Unidad de Servicios Informáticos

**Anabell Arellano Mendoza**

Directora del Instituto de Formación y Capacitación

**Christian Alberto Ruiz Sánchez**

Director de Vinculación y Enlace

Coordinación de Vinculación y Relaciones Internacionales

**Haydeé María Cruz González**

Coordinadora de Transparencia y Datos Personales

**Sabina Reyna Fregoso Reyes**

Coordinadora de Archivo

**Norma Elena Flores García**

Encargada de Despacho de la Coordinación de Derechos Humanos y Género

**Orlando Anaya González**

Coordinador de Comunicación Social y Relaciones Públicas

**Miguel Ángel Quiroz Velázquez**

Coordinador de Difusión y Publicación

# Índice

Prólogo..... 9

**Doctora María de Guadalupe Salmorán Villar**

Investigadora en el IIJ-UNAM

## **I. Antecedentes y contexto sociohistórico del sistema electoral mexicano a nivel federal y local**

Antecedentes y contexto sociohistórico

del sistema electoral mexicano ..... 19

**Doctor Enrique Figueroa Ávila**

Magistrado en la Sala Regional de Xalapa

Las primeras décadas de la transición:

partidos y fórmulas electorales ..... 37

**Doctora Amalia Pulido Gómez**

Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Estado de México

## **II. Aspectos relevantes que dieron pauta a las principales reformas electorales antes de 1977. Las necesidades de un cambio a nivel federal y local en materia político-electoral**

La interpretación en materia electoral en México.  
La argumentación como forma de justificación y  
legitimidad de las decisiones jurisdiccionales . . . . . 51

**Doctorante José Inés Betancourt Salgado**

Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del  
Estado de Guerrero

## **III. Análisis e impacto de las reformas constitucionales en materia político-electoral de 1977, 1987, 1990, 1993 y 1996. Transición de un esquema de partido hegemónico a un multipartidismo. Estrategia mexicana hacia la democratización política. Disputa competitiva y alternancia en el poder**

La transformación democrática de México:  
reformas político-electorales y multipartidismo  
en las últimas décadas . . . . . 65

**Maestra Marcela Elena Fernández Domínguez**

Magistrada Electoral de la Sala Regional Toluca

De la consolidación autoritaria a la  
competencia democrática: análisis de  
las reformas político-electorales y  
la transición hacia la pluralidad  
en México (1977-1996) . . . . . 77

**Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez**

Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral

#### **IV. Análisis e impacto de las reformas constitucionales en materia político-electoral de 2007, 2008 y 2014. Implementación del Procedimiento Especial Sancionador. Modificación de la relación entre partidos, medios de comunicación y autoridades electorales. Fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña política e instrumentos de participación política**

La participación ciudadana de la  
juventud en la Ciudad de México ..... 99

**Maestra Dania Paola Ravel Cuevas**

Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral

Revocación de Mandato en la Ciudad de México,  
reflexiones y problemática sobre su regulación ..... 113

**Maestro Mauricio Huesca Rodríguez**

Consejero del Electoral de la Ciudad de México

#### **V. Nueva figuras de participación a raíz de las reformas electorales: Candidaturas Independientes y Diputación Migrante a nivel federal y local**

La primer diputación migrante en el  
Congreso de la Ciudad de México ..... 127

**Licenciado Raúl de Jesús Torres Guerrero**

Primer Diputado Migrante

(en representación del Partido Acción Nacional)

en el Proceso Electoral local 2020-2021

Candidatura independiente, datos y experiencia ..... 137

**Licenciada Margarita Zavala Gómez del Campo**

Diputada Federal de la LXV

Legislatura del Congreso de la Unión

**VI. Análisis el impacto de la reforma político-electoral de 2020.  
Atención de quejas y denuncias por Violencia Política contra  
la Mujer en Razón de Género a través del Procedimiento  
Especial Sancionador. Garantía de la paridad de género.  
Acciones afirmativas de grupos de la diversidad sexual.**

Reforma electoral de 2020:  
violencia política contra las mujeres  
en razón de género y procedimiento  
especial sancionador . . . . . 159

**Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez**  
Magistrada Electoral de la Ciudad de México

Logros en los derechos político-electorales  
de la población LGBTIQ+ . . . . . 173

**Doctore Jesús Ociel Baena Saucedo**  
Exmagistrade Electoral del Estado de Aguascalientes

**VII. Experiencias, reflexiones y áreas de oportunidad  
del sistema electoral mexicano a nivel federal y local. Aspectos  
relevantes que se deben tomar en cuenta para fortalecerlo  
y mejorarlo a partir de las reformas político-electorales**

Los medios de impugnación en materia  
electoral en la Ley General de 2023 . . . . . 189

**Maestra Claudia Salvador Ángel**  
Magistrada del Tribunal Electoral de Tlaxcala

**Prólogo**  
**La democracia es una construcción colectiva**

*Guadalupe Salmorán Villar*

## *Semblanza*

*Investigadora (asociada C de tiempo completo) del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM). Doctora en teoría política por la Universidad de Turín, Italia y Licenciada en Derecho por la UNAM. Investigadora Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. Profesora de IIJ-UNAM y del Master in Global Rule of Law and Constitutional Democracy, organizado por el Istituto Tarello per la Filosofia del Diritto-Università degli Studi di Genova, Universitat de Girona. Perteneciente al Equipo de Investigación del Observatorio Reformas Políticas en América Latina, #REFPOL (del 2019 a la fecha). Autora de publicaciones como: Populismo. Historia y geografía de un concepto (IIJ-UNAM, México, 2021). Democracia, Estado de derecho y Covid-19. Una mirada desde Italia (2024). Emergencia sanitaria por Covid-19: democracia y procesos electorales (2020). Poder, democracia y derechos. Una discusión con Michelangelo Bovero (2029), entre otras.*

*Temas de interés: Populismo y democracia, Elecciones y mecanismos de participación directa, Covid-19, Democracia y Estado de Derecho.*

*Líneas de investigación: Democracia, actores de la representación e instituciones políticas.*

El presente volumen cumple la loable faena de promover el diálogo entre las distintas autoridades, jurisdiccionales y administrativas, que componen el complejo sistema electoral mexicano. Ciertamente existe abundante literatura alrededor de las reformas electorales, su historia y actualidad. Sin embargo, son escasos los trabajos que logran convocar con éxito a quienes se encargan de aplicar e interpretar las normas electorales y de garantizar los derechos políticos de la ciudadanía.

Se trata de un esfuerzo colectivo poco común, que reúne las reflexiones de diversas magistraturas electorales, tanto regionales como locales, junto a las de varias consejerías electorales, del ámbito nacional y de algunas entidades federativas, incluyendo el testimonio de quien fuera la primera candidata independiente a la presidencia en la historia del país. Nada mejor que contar con la voz de las propias autoridades electorales para poner en perspectiva las enmiendas, constitucionales y legales, que han edificado nuestro sistema democrático.

El objetivo no es hacer un repaso histórico exhaustivo de las reformas más relevantes. Antes bien, la brevedad de este ejercicio busca abrir la discusión con varios propósitos: algunos textos, sobre todo los primeros, indagan sobre el sentido o razón de ser de tales modificaciones, otros resaltan sus virtudes e identifican sus potencialidades, mientras que otros más dan un paso hacia adelante y se animan a señalar algunos de sus desaciertos y deficiencias. Las contribuciones muestran especial cautela en este último aspecto, pero, en general, el ejercicio es provechoso: ofrece elementos básicos para desentrañar el sentido de las normas vigentes, para revalorar su importancia y calibrar el impacto que han

tenido en la reconfiguración del sistema político mexicano —y que explican su tránsito de un régimen monocolor a otro donde la pluralidad, alternancia y competencia parecen ser sus notas más distintivas— al mismo tiempo que permite adoptar una postura crítica respecto del papel que las propias autoridades electorales tienen en su cumplimiento.

Si bien la desconfianza en las instituciones han sido uno de los motores de cambio de algunas de las enmiendas, otras tienen su origen en interpretaciones y criterios establecidos por los árbitros electorales. Pensemos nada menos que en la identificación y construcción de acciones para remover las barreras que dificultan la participación política de las mujeres, los pueblos y comunidades indígenas y otros grupos sociales históricamente discriminados y marginados de la vida pública, como la población LGBTIQ+.

La actuación de los órganos electorales ha sido crucial para asegurar la integridad de los comicios y hacer efectivos los derechos del electorado. Pero, como acertadamente destacan las y los autores de esta obra, la existencia de tribunales y consejos electorales autónomos e independientes es tan necesaria como contar con sentencias y resoluciones fundamentadas y motivadas en derecho. Lo anterior no sólo garantiza que sus decisiones sean imparciales —al no quedar subordinadas a otros poderes públicos ni estar orientadas por intereses privados o partidistas— constituye la fuente de legitimidad de los órganos electorales ante los ojos de la ciudadanía.

Esta obra nos recuerda que la democracia mexicana no es una conquista de un solo partido, una fuerza política, ni mucho menos de una sola persona. Tampoco un mero invento del intelecto, elaborado por unas y unos cuantos, desde el mundo de las ideas. Hasta ahora, las reglas electorales han sido resultado de reclamos y exigencias provenientes de la ciudadanía y los propios partidos, que han sido recogidos en sede legislativa por las distintas fuerzas políticas, de todos los colores y tamaños.

En ese sentido, podemos decir que en nuestro país la democracia es, antes que nada, producto de un acuerdo colectivo, edificado “desde abajo”, de y para la ciudadanía.

No obstante, la democracia no es el desenlace de un proceso lineal y definitivo. Al contrario, se trata de un proyecto político que constantemente es revisado y con frecuencia está sujeto a retrocesos. La subsistencia de una democracia depende, en todo caso, de la existencia de un compromiso firme con las reglas del juego por parte de todas las partes actoras que intervienen en su funcionamiento.

Hasta hoy había sido un lugar común afirmar que la transición democrática mexicana ha sido posible, entre otras cosas, gracias a la adopción de reformas que reconocieron el pluralismo y alternancia política, inyectaron de mayor equidad a la contienda, multiplicaron los canales de participación ciudadana y erigieron órganos autónomos especializado en la materia, tanto jurisdiccionales como administrativos, a nivel nacional y subnacional.

No obstante, el contexto político actual sugiere que no existe un consenso unánime al respecto. El paquete de reformas electorales presentado por el Presidente de la República el pasado 5 de febrero, y que actualmente se encuentra en la mesa del Congreso de la Unión, en ciertos aspectos, parece desplazarse en la dirección contraria a lo anteriormente apuntado. Reconstruyo sucintamente su contenido y antecedentes.

La iniciativa del Ejecutivo nacional propone flexibilizar algunos de los requisitos para la celebración de las consultas populares y revocación de mandato, al reducir, por ejemplo, el porcentaje de participación requerido para que sean vinculantes. Además, abriría la posibilidad de registrar nuevos partidos políticos cada tres años, y no cada seis años, como sucede actualmente. Sin embargo, paralelamente pretende reducir el tamaño del Congreso de la Unión y el de las asambleas legislativas locales, reconfigurar el sistema electoral que define la integración de tales

órganos —eliminando a los congresistas plurinominales— y recortar el financiamiento público que los partidos políticos destinan a sus actividades ordinarias.

Asimismo, plantea la desaparición de los órganos públicos locales electorales (OPLE) y del actual Instituto Nacional Electoral (INE), con el fin de sustituirlos por una nueva autoridad electoral nacional cuyas personas integrantes sean votadas “directamente por el pueblo”. Una fórmula que también sería utilizada para elegir a las magistraturas de la Sala Superior y Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Al igual que pasaría con los OPLE, la reforma propone la supresión de los tribunales locales, de tal forma que el nuevo Tribunal Electoral concentraría las funciones que desempeñan dichas jurisdicciones en las entidades federativas de todo el país. Como puede observarse, la iniciativa presidencial es, a grandes rasgos, una versión revisitada de aquella propuesta conocida coloquialmente como el “Plan A”, que fue rechazada por el Congreso de la Unión a finales de 2022.

Como sabemos, tras el fallido intento de reforma constitucional, el Poder Legislativo nacional aprobaría en *fast track* —sin lectura, análisis o discusión de por medio— una batería de modificaciones legales que serían bautizadas como el “Plan B”. Dichas enmiendas trastocaban la autonomía e independencia del INE; suprimía buena parte del personal profesionalizado y especializado encargado de la organización y ejecución de los comicios; reducía la estructura territorial permanente del INE; introducían alteraciones al padrón electoral y dejaba en manos de personal no suficientemente capacitado la celebración de los comicios, por mencionar algunos de sus aspectos más problemáticos. Pero, a mediados del 2023, serían invalidadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), porque no se respetaron las reglas que rigen el proceso legislativo; no estuvieron garantizados los derechos de las minorías ni se observó el principio de deliberación informada y democrática.

A la luz de lo anterior queda claro que es de vital importancia mantener un diálogo abierto, reflexivo y crítico entre las autoridades y las partes actoras que integran el sistema electoral mexicano. La heterogeneidad de las propuestas de reforma en el debate público refleja un panorama político complejo. No obstante, el reconocimiento de la diversidad de opiniones sobre el rumbo que debe tomar nuestro sistema político es un sello de identidad de cualquier contexto democrático. Así lo confirman las impresiones de los y las autoras recogidas en este volumen.



**I.**  
**Antecedentes y contexto  
sociohistórico del sistema electoral  
mexicano a nivel federal y local**



# **Antecedentes y contexto sociohistórico del sistema electoral mexicano**

*Enrique Figueroa Ávila*

## *Semblanza*

*Es Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con los grados con mención honorífica de Maestro en Derecho Procesal Constitucional, Maestro en Ciencias Jurídicas y Doctor en Derecho, todos por la Universidad Panamericana. Asimismo, cuenta con estudios en Constitucionalismo y Garantismo en la Universidad de Castilla-La Mancha; en Derechos Humanos por el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña; en Valoración Racional de la Prueba, por la Universidad de Girona y en Protección Supranacional de los Derechos Fundamentales, por la Universidad Complutense de Madrid.*

*Se ha desempeñado como asesor jurídico en diversas áreas de la Secretaría de Gobernación (1995-1999). Cuenta con 23 años de experiencia jurisdiccional en materia electoral (1999-2022). Fue Secretario de Estudio y Cuenta, así como Coordinador de Ponencia en el entonces Tribunal Electoral del Distrito Federal (1999-2006), así como Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2016).*

*Desde 2011, es profesor de la materia Derecho Electoral en la Facultad de Derecho de la UNAM; a partir de 2016 ha impartido las materias Derechos Humanos y Oratoria Forense y Debate Jurídico en su División de Educación a Distancia, así como de Derecho Electoral en el sistema escolarizado modalidad presencial a distancia a partir de 2022. En la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac es profesor de Derecho Electoral. Ha sido profesor de la maestría en Derecho Constitucional y Amparo en la Universidad Euro Hispanoamericana en Xalapa, así como de la maestría en Derecho Electoral y del Diplomado Género y Paridad de la Universidad de Xalapa. En el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, desde 2017 integra*

*el claustro de profesores de maestría y, a partir de 2019, del doctorado en Derecho. Forma parte del cuerpo académico del doctorado en Derecho de la Escuela Judicial Electoral del TEPJF, así como integrante titular de su Comité Doctoral, entre otras actividades académicas.*

*El 17 de marzo de 2016, el Senado de la República, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo designó Magistrado Electoral federal de la Sala Regional Xalapa del TEPJF, la cual presidió del 7 al 11 de marzo de 2019 como Magistrado Presidente por Ministerio de Ley y del 11 al 29 de marzo como Magistrado Presidente Interino, así como del 30 de marzo de 2019 al 29 de marzo de 2022 como Magistrado Presidente. Actualmente es el Magistrado decano de la Sala Regional Xalapa.*



## **A manera de introducción**

En México, cada proceso electoral somete a una rigurosa evaluación la solidez del sistema electoral aplicado y, como resultado, se ponen al descubierto fortalezas y debilidades. En esa valoración siempre está un ingrediente fundamental: el contexto social y su dinámica. Por ello, periódicamente, se han reformado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como las leyes en la materia, tanto a nivel federal como estatal.

Prueba de lo anterior es que desde el año 1918 se han realizado un total de 21 reformas electorales (Valdés Zurita, 2021, p. 4). Por ello, en el presente texto se examinarán brevemente algunas de las condiciones sociales que contextualizaron los cambios más importantes del sistema electoral mexicano.

## **Breve recorrido sociohistórico de las principales reformas en materia electoral en México**

Con motivo de la promulgación de la CPEUM, el 5 de febrero de 1917 México no se pacificó automáticamente. El tejido social se encontraba quebrantado. Una de las primeras medidas para su reestablecimiento fue en 1918, cuando el presidente Venustiano Carranza emitió la Ley para la Elección de los Poderes Federales.

La experiencia de la elección presidencial de 1910, para la Revolución significó el inicio de la liberación y la ruptura de ataduras con la dictadura (Loaeza, Soledad, 2020, p. 17). En ese momento, los conceptos de elecciones y de partidos políticos, incluso de la democracia como hoy los entendemos, ni siquiera eran imaginables, pues al menos, casi tres décadas fueron necesarias para transitar hacia el inicio de la institucionalización de los procesos democráticos.

*Reformas de 1946.* Con la reforma electoral de 1946, con el presidente Miguel Alemán Valdés, el país inició la primera etapa en la conformación de un incipiente sistema de partidos políticos, que buscó que el civilismo ganara la batalla definitiva al militarismo (Museo Legislativo, Cámara de Diputados).

Esto coincidió con la conclusión de la segunda guerra mundial. El panorama político nacional e internacional exigía ajustarse a las circunstancias que presentaba la etapa de la posguerra. Con esta reforma surgieron el civilismo y la democracia como los nuevos pilares del Estado mexicano.

*Reformas de 1977.* Varios estudiosos de la materia electoral, entre ellos, Córdova Vianello (2019, p. 654) coinciden en que no es, sino hasta el año de 1977, cuando arranca el proceso de cambio político electoral en México. Se le considera la primera reforma trascendental en materia de elecciones en México, porque si bien se abordaron muchos temas, por primera vez se reconoció al sistema de partidos y a éstos se les reconoció la calidad de entidades de interés público.

No se debe olvidar que esta reforma quedó marcada por los eventos sociales de 1968 y 1971, caracterizados también por la proliferación de la guerrilla en el medio rural y en el ámbito urbano (Duarte Rivas, 2002, p. 102). Igualmente, quedó vinculada a la emblemática elección presidencial de 1976, en la que sólo participó un candidato registrado; y, además, porque en los últimos veinticuatro años no había surgido algún nuevo partido político (Duarte Rivas, 2002).

José Woldenberg refiere que México ya era un país complejo, diverso y plural, en el que la sociedad no podía estar representada por un solo partido, ni podía representar la suma de intereses, proyectos y pulsiones de la sociedad (2007, p. 16).

No obstante las circunstancias relatadas, debemos observar que este cambio fue diseñado y propuesto, hasta cierto punto, por el partido político en el poder; podría calificarse como afortunado, que la apertura al pluralismo político no ocurriera con mayores y más trágicos niveles de violencia, a diferencia de otros países que migraron al pluralismo, como resultado de haber sufrido guerras civiles, como el caso de Nicaragua, El Salvador y Guatemala (Krennerich Michael, p. 43).

*Reformas de 1986-1987.* Muy poco tiempo después, en 1986, se registra otra de las grandes reformas al sistema electoral mexicano. A partir de esa fecha, la Cámara de Diputados federal se integrará también con 200 curules electas por el principio de representación proporcional. Esto permitió que los partidos minoritarios tuvieran mayor presencia y participación en la vida política nacional: “se logra apreciar cierta holgura, aunque considerablemente disminuida

—*vis a vis* la existente en 1977— por parte del partido mayoritario en la confección e implementación de la misma” (Andrea Sánchez, 2020, p. 65).

El contexto social de esta reforma se ubica en la crisis económica de la década de los ochenta, que generó un malestar social más agudo, que el de por sí ya muy grave existente en la década anterior. Dicho panorama hizo necesaria la participación de las minorías representadas en los partidos “pequeños”. Este diseño del poder público fue previo a la histórica y controvertida elección presidencial del 6 de julio de 1988, calificada por muchos como la famosa “caída del sistema”.

La situación social, después de cada elección, provocó que “las diversas oposiciones reclamar[a]n reformas electorales...”; a partir “...de entonces también el partido mayoritario a través de sus representantes políticos reclamó enfáticamente cambios en la legislación comicial que normó las elecciones —hasta esa fecha— más competidas del México contemporáneo” (Andrea Sánchez, 2020, p. 80).

*Reformas de 1990.* Teniendo de fondo esas exigencias, el 15 de agosto de 1990 se promulga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Se crea al Instituto Federal Electoral (IFE), como órgano autónomo, especializado y responsable de cumplir la función estatal de organizar los comicios, así como el Tribunal Contencioso Electoral es sustituido por el Tribunal Federal Electoral. Por primera vez en la historia, se contaría con la credencial para votar con fotografía, a fin de intentar desvanecer la desconfianza y el descontento social generado por la elección de 1988.

*Reformas 1993-1994.* Las reformas constitucionales y al COFIPE de 1993-1994 hicieron posible que el IFE declarara la validez de las elecciones de diputaciones y senadurías, con lo cual casi desapareció el sistema de autocalificación; sin embargo, esta reforma estuvo planeada en la cúspide de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (Andrea Sánchez, 2020, p. 90). Ello, antes de conocerse el nombre del candidato presidencial del partido oficial, de la aprobación del Tratado de Libre Comercio y del surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Otro acontecimiento no menos relevante que se presentó previamente a la siguiente reforma electoral fue el asesinato de Luis Donaldo Colosio Murrieta, entonces candidato del PRI a la presidencia de México, ocurrido el 23 de marzo de 1994.

*Reforma de 1996.* La suma de estos acontecimientos, con otros más, fueron la materia prima y el detonador para que en el año de 1996 se impulsara, también desde nuestra perspectiva, la reforma electoral más importante en la vida democrática de México.

Eduardo Andrade Sánchez recuerda que en el discurso de toma de posesión del entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, éste expresó: “la Nación demanda una reforma política definitiva. Sin una profunda y consensuada reforma del Estado, el país habrá de enfrentar en los próximos meses un derrotero de violencia y confrontación políticas de impredecibles dimensiones” (Andrade Sánchez, 1997, p. 12), cuya lectura arrojaba una cada vez más notoria inestabilidad social que evidenciaba un mayor rechazo a la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Para enfrentar ese hartazgo social acumulado de varias décadas, en el que se favoreció a un régimen de partido hegemónico oficial, la reforma electoral de 1996 direccionó la consolidación democrática, con el afianzamiento de la autonomía del IFE; la desaparición del modelo de calificación política con el remplazo del Tribunal Federal Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y su reconocimiento como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia; así como al facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para conocer, mediante la acción de inconstitucionalidad, sobre la regularidad de las leyes en la materia, entre otros aspectos.

Como es de suponerse, la prueba de ese nuevo sistema electoral no tardaría en presentarse en el año 2000. Todo fue diseñado para ganar la confianza de la ciudadanía en la efectividad y autenticidad de su sufragio; la concurrida participación en la elección de ese año, que fue del 63.97% (INE, 2000), provocó por primera vez, con estabilidad y en un ambiente pacífico, la alternancia en el poder presidencial, poniendo fin a más de 70 años del partido hegemónico. La presidencia de la República fue ocupada por el Partido Acción Nacional y su candidato Vicente Fox Quezada, lo que facilitó que, a nivel estatal, la alternancia también se viera con mayor naturalidad, de forma paulatina y normalizada.

*Reformas 2007-2008.* Pero fue después del proceso electoral presidencial de 2006, con el triunfo panista, del candidato Felipe Calderón Hinojosa, que se gestó la reforma electoral de 2007-2008, como resultado del debilitamiento institucional que había dejado una elección sumamente competida, porque evidenció importantes

espacios de inequidad y de falta de transparencia en los resultados electorales. Entre otros reclamos de fondo, están aquellos que darían lugar al nuevo modelo de comunicación política y al monopolio del IFE en la distribución de los tiempos de radio y televisión con fines electorales, así como la regulación aplicable a los recuentos de votos (Vargas González, 2008, p. 144).

Este clima de desprestigio de las instituciones electorales provocó que la subsecuente reforma fuera calificada por Ciro Murayama Rendón como la primera que tiene como objetivo la consolidación democrática (2008, p. 263).

*Reforma 2011.* Si bien la reforma constitucional en materia de derechos humanos que entró en vigor el 11 de junio de 2011 no modificó disposiciones de tipo político-electoral, sin duda también les irradió sus efectos, especialmente, en favor de grupos históricamente vulnerables en los distintos procesos electorales.

Ese nuevo paradigma en la intelección de los derechos humanos, incluyendo a los de participación política, cobró especial relevancia en la materia electoral, porque visibilizó como temas de apremiante atención, para comenzar, las necesidades en las materias indígena y de género. En esa lógica, las obligaciones para todos los poderes públicos consistentes en el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos, indudablemente han tenido un gran impacto en el funcionamiento del sistema electoral nacional.

*Reformas 2014.* Una vez más, después del proceso electoral de 2012, la reforma electoral de 2014 se da en un clima generado de “percepciones ciudadanas de desconfianza institucional, niveles decrecientes de apego a la democracia y evaluaciones

negativas respecto de sus representantes populares” (Castellanos Cereceda, 2016, p. 14).

Uno de los aspectos sociales que se consideró fue que la democratización a nivel local venía gestándose de forma desigual. Por eso, con motivo de tales reformas, sobresalen entre otras novedades que: el IFE transmutó en el INE; las autoridades administrativas electorales locales fueron sustituidas por los OPLES y la designación de los integrantes de sus máximos órganos de dirección se le retiró a los Congresos locales para depositarlo en el Consejo General del INE; la inclusión a nivel constitucional de causales de nulidad de las elecciones; además se emitieron un conjunto de leyes generales en materia electoral con la finalidad de darle una mayor homogeneidad a la organización de los procesos comiciales.

*Reforma 2019.* La reforma constitucional del año 2019 en materia de género incorporó al orden constitucional mexicano el principio de paridad, además de que fortaleció la necesidad de erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género. Dicha asignatura resulta especialmente crucial, no sólo por su carácter de deuda histórica, sino por los altos índices de violencia a los que se ven expuestas las mujeres, en todos los ámbitos, públicos y privados.

*Reformas 2022-2023.* Finalmente, las reformas electorales de 2022-2023 que se han denominado como “el Plan B” y cuya aplicación se tiene prevista para el proceso electoral 2023-2024, se ven enmarcadas en un contexto social que reclama, entre otras cosas, procesos y autoridades electorales menos onerosos, así como medios de impugnación en la materia más accesibles con criterios

de resolución limitados por el Poder Legislativo. Al momento en que se escriben estas líneas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra conociendo de un importante número de acciones de inconstitucionalidad que cuestionan su regularidad (SCJN, 2023).

## **Conclusión**

Como puede observarse en este brevísimo e inacabado recorrido, los contextos sociales son uno de los ingredientes esenciales que han dado pie y justificado las reformas constitucionales y legales que rigen al sistema electoral mexicano. Prácticamente, desde 1988, después de cada proceso electoral presidencial, las experiencias y los resultados dan lugar a la renovación del sistema de elecciones, sobre todo a partir de los escenarios de inequidad electoral o las estrategias de las fuerzas políticas. En ese orden, no se debe olvidar que además en cada entidad federativa existen componentes igualmente importantes en la construcción de sus reformas locales.

Es este contexto, puede afirmarse que uno de los denominadores comunes de las reformas electorales descansa en la falta de confianza hacia el funcionamiento de las autoridades electorales, pues su imparcialidad y la falta de transparencia en su actuación sigue siendo motivo de cuestionamiento.

La historia de México da cuenta de que la realidad social existente en cada época es un componente central de sus reformas electorales. Es muy importante entonces visualizar que las reformas en materia electoral, de seguir con este causalismo, en algún

momento no serán suficientes como medios de despresurización social, si es que los demás actores políticos no asumen también compromisos y responsabilidades de fondo, anteponiendo el bienestar general del país.

## **Fuentes**

Andrade Sánchez, Eduardo (1997). “Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica 25. La reforma política de 1996 en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9129> (Consultado el 2 de mayo de 2023).

Andrea Sánchez, Francisco José de (2020). “Breve historia del Congreso en México: siglo XX”. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6277-breve-historia-del-congreso-en-mexico-siglo-xx-segunda-edicion> (consultado el 2 de mayo de 2023).

Castellanos Cereceda, Roberto (2016). “La reforma político-electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos”, T. 8, Reformas Estructurales: Avances y Desafíos,. Dponible en: <http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3403/ELECTORAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultado el 2 de mayo de 2023).

Córdova Vianello, Lorenzo. “La reforma electoral y el cambio político en México”. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2527/17.pdf> (consultado el 5 de mayo de 2023).

Duarte Rivas, Rodolfo (2002). *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Instituto Nacional Electoral (2000). Estadística de las Elecciones Federales de México. Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/documentos/RESELEC/esta2000/gcprepcn.htm> (consultado el 15 de mayo de 2023).

Krennerich, Michael (2007). Citado en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.

Loaeza, Soledad (2020). *Cien años de reformismo electoral en México: 1918-2018*, Conferencias Magistrales. Temas de la Democracia. México: Instituto Nacional Electoral, 29. Disponible en: [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CM29\\_baja.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CM29_baja.pdf) (consultado el 4 de mayo de 2023).

Meixueiro, Gustavo y Pliego, Iván (2010). *Reformas Electorales en México: evolución y pendientes*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Disponible en: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/240059/675217/>

file/Docto\_91\_Reformas\_electorales\_Mexico\_2010.pdf (consultado el 7 de mayo de 2023).

Museo Legislativo, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, “Los sentimientos de la Nación”, Nuestro siglo - Estabilidad política y legislación electoral. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_nues8.htm](https://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues8.htm) (consultado el 6 de mayo de 2023).

Murayama Rendón, Ciro (2008). *Estudios sobre la reforma electoral 2007, hacia un nuevo modelo*. México: TEPJF.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2023). Sitio de Análisis Constitucional de las reformas político-electorales 2022-2023. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/rpe/> (consultado el 15 de mayo de 2023).

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

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. “Resumen de la Reforma Político-Electoral 2014”. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898> (consultado el 7 de mayo de 2023).

Valdés Zurita, Leonardo (2021). *Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio*. Toluca, México: Instituto Electoral del Estado de México. Disponible en: <https://www>.

ieem.org.mx/cefode/descargas/investigaciones/Cienanios.pdf (consultado el 3 de mayo de 2023).

Vargas González, Pablo (2008). *México: reforma electoral de 2007 y su impacto en las elecciones locales*. México: TEPJF. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30076.pdf> (consultado el 5 de mayo de 2023).

Woldenberg Karakowski, José (2007). *El cambio político en México*, México: Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. Disponible en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\\_Electoral2014/descargas/estudios\\_investigaciones/ElCambioPoliticoEnMexico.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/estudios_investigaciones/ElCambioPoliticoEnMexico.pdf) (consultado el 8 de mayo de 2023).



# **Las primeras décadas de la transición: partidos y fórmulas electorales**

*Amalia Pulido Gómez*

## *Semblanza*

*Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Estado de México, e Investigadora Nacional Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. Previamente fue profesora en el Centro de Investigación y Docencia Económica y consultora independiente.*

*Obtuvo los títulos de Doctora (PhD) y Maestra (MSc) en Ciencias Políticas por la Universidad del Norte de Texas. Ha realizado estancias de investigación predoctoral y postdoctoral en la Universidad de California en San Diego y El Colegio de México, respectivamente. Es Licenciada por la Universidad Autónoma del Estado de México.*

*Sus líneas de trabajo incluyen sistemas electorales, seguridad electoral, sistemas de partidos y grandes datos (big data).*

*Ha participado como especialista en seguridad en diversas misiones de observación electoral por parte de la Organización de Estados Americanos.*

## **Introducción**

La reforma electoral ha sido un componente fundamental en el proceso de transición y consolidación democrática de México. A lo largo de las últimas décadas, nuestro país ha experimentado múltiples cambios en su sistema político y electoral, impulsados por la necesidad de ampliar la confianza ciudadana, garantizar la equidad en las contiendas electorales y promover la transparencia en la organización de los comicios. Estas reformas han abarcado diversos aspectos, desde la creación y fortalecimiento de instituciones autónomas, hasta la regulación en el acceso a los tiempos de radio y televisión, responsabilidades en materia de fiscalización o de inclusión social, como la paridad de género.

La evolución del sistema electoral ha tenido efectos significativos sobre otras variables del ámbito político: la pluralidad en la integración de los órganos de representación públicos, la interacción y composición del sistema de partidos a nivel nacional y local, los niveles de alternancia partidista, la participación electoral, la inclusión de grupos vulnerables, entre muchas otras. En ese sentido, el presente artículo contiene un análisis histórico de la evolución del sistema político-electoral mexicano, sus causas y algunos de sus efectos más representativos. Estudiar la forma en que se dieron estos cambios sigue siendo de gran utilidad para el futuro

de la democracia y para la forma en que convertimos votos a escaños en México.

## **Las primeras reformas electorales en México**

Nuestro sistema actual de representación política es, en buena medida, consecuencia de los cambios a nivel constitucional de las reglas electorales a finales de la década de los setenta. Hasta entonces, el gobierno mexicano había utilizado instituciones nominalmente democráticas para mantener su poder y protegerse contra amenazas potenciales, como en gran parte de los regímenes autoritarios del siglo XX (Brancati, 2014). Aun con ello, siempre existió un enorme déficit de representación política. Esto ciertamente respondía al esquema corporativo de interacción que el gobierno estableció con diversos sectores de la sociedad (Durand, 1990). Sin embargo, los mecanismos utilizados para integrar los órganos de representación política también fueron relevantes. Antes de 1964, por ejemplo, la Cámara de Diputados se integraba totalmente por curules de mayoría relativa. Después se incluyó la figura de los “diputados de partido” y, con la reforma electoral de 1977, se instauró un sistema mixto de diputaciones electas por mayoría simple y por representación proporcional (Langston, 2017).

Modificaciones como éstas no fueron ni serán fortuitas. La amplia cantidad de investigación sobre reglas electorales y regímenes autoritarios apunta a que, en autocracias con partidos dominantes o partidos únicos, los cambios en los sistemas electorales buscaban reforzar la dominancia del partido en el gobierno. Dos ejemplos

son las listas cerradas o fórmulas que no excluyan de los bonos electorales al partido mayoritario (Gandhi y Heller, 2018). En México, aun cuando la incorporación de la representación proporcional benefició a los partidos minoritarios, al reducir significativamente los costos de entrada, también premió al partido mayoritario, por ejemplo, desincentivar la coordinación y la creación de mayorías entre los partidos opositores y las personas votantes (Díaz-Cayeros y Magaloni, 2001).

Los datos ilustran mejor este balance. Previo a la reforma electoral de 1977, bajo el esquema de las diputaciones de partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ganó el 98.5% de los escaños de mayoría relativa en las cinco elecciones federales de 1964 a 1976. Inclusive, en las elecciones de 1964 y 1970, obtuvo el 100% de las curules de escrutinio uninominal. Asimismo, durante este periodo el partido gobernante ocupó alrededor del 83% del total de asientos (Horcasitas y Weldon, 2003). Más aún, con la implementación del sistema mixto en las tres elecciones federales entre 1979 y 1985, el PRI mantuvo su hegemonía en las victorias de mayoría relativa —en promedio ganó el 98% de las curules— y estuvo sobrerrepresentado en dos de esas tres legislaturas (Díaz-Cayeros y Magaloni, 2001).

Lo anterior fue posible porque estos dos mecanismos de asignación de curules generalmente daban más espacios al partido mayoritario y a los partidos más pequeños, consecuencia de la amplia diferencia de curules de mayoría simple sobre los de representación proporcional y del umbral mínimo para acceder a estos escaños. Como resultado, estas fórmulas subrepresentaron a los partidos

de tamaño medio: la apertura observada durante la década de los sesenta y setenta en México benefició a los partidos más débiles y castigó al partido opositor más fuerte (Horcasitas y Weldon, 2003).

Las reformas constitucionales subsecuentes mantuvieron esa misma característica. La reforma electoral de 1986, por ejemplo, con la implementación de la denominada cláusula de gobernabilidad, supuso un esfuerzo para asegurar el control de los cuerpos legislativos, dadas las coyunturas políticas y sociales de la época (Córdova, 2008).<sup>1</sup> Otra estrategia implementada por el partido en el gobierno, por ejemplo, fue la que se denominó como fórmula de primera proporcionalidad. Ésta se basaba en un cociente modificado, resultante de dividir el número de votos válidos del partido político entre la cantidad de curules a distribuir multiplicada por dos. Esto generaba un cociente menor para las dos primeras curules y, de esa manera, se aseguraba la representación de los partidos más pequeños (Weldon, 2003; Valdés, 1994).

Durante esta primera época de reformismo electoral, a nivel subnacional tuvo un importante eco la aplicación de estas medidas. Particularmente, a nivel distrital y a nivel municipal, el partido en el gobierno pudo mantener constante su fuerza partidista, aun cuando se estaban implementando reglas proclives a la apertura del sistema político y a la proporcionalidad. Como lo muestra la tabla 1, hasta 1991, el 60% de los 300 distritos federales

---

1. A propósito, vale mencionar la ruptura política de la fracción nacionalista del partido en el gobierno como consecuencia del corte liberal de la política económica de Miguel de la Madrid y dada la crisis económica que azotó al país a principios de la década de los ochenta. Véase: Langston, 2017.

conservaron un esquema hegemónico de competencia partidista. Del mismo modo, por cuanto hace a la competencia a nivel municipal, la mayoría de alcaldías donde el PRI obtuvo la victoria, del periodo de 1993 a 1995, tienen en promedio un margen de diferencia estadísticamente más alto respecto a sus segundos competidores, que en los municipios ganados por los partidos opositores. Los datos refuerzan que, aun después de estos primeros cambios normativos hacia la apertura del sistema político, a nivel subnacional no hubo un cambio sustancial en favor de la competencia electoral (Díaz-Cayeros y Magaloni, 2001).

Tabla 1: Número de partidos por distrito federal electoral (1979 - 2003)

Núm. de Partidos	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003
Tripartita (NP>2.5)	0	1	3	89	1	33	56	70	66
Bipartido Plural (2.0 -2.5)	5	24	27	38	20	105	112	101	114
Bipartido Puro (1.5 - 2.0)	53	70	71	43	92	89	107	100	100
Hegemónico (1.0 - 1.5)	242	205	199	130	187	73	25	29	23
Total	300	300	300	300	300	300	300	300	300
Fuente: Klesner, J. L. (2005)									

Es importante mencionar que esta situación habrá de cambiar a medida que la movilización social aumentó; con ejemplos como el del frente opositor articulado por el Partido de la Revolución

Democrática (PRD) en 1988 (Córdova, 2008). La insurrección armada en Chiapas, por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, también fue un factor fundamental para los cambios constitucionales y políticos de esa década (Zamora, 2023). Sin embargo, las redefiniciones de las reglas electorales durante la década de los noventa mantendrían aún el carácter conservador del régimen. Muestra de ello fue que, en un principio, el Instituto Federal Electoral (IFE), ya con carácter de órgano constitucional autónomo, fue presidido por el Secretario de Gobernación, en representación del Poder Ejecutivo. Del mismo modo, la autoridad jurisdiccional definida a raíz de la reforma de 1989-1990, el Tribunal Electoral (TRIFE) no sería la última instancia revisora de la calificación de las elecciones hasta el año de 1993 (Córdova, 2008).

## **Conclusión**

La reforma electoral en México ha sido significativa en la historia política del país y ha marcado diversos puntos de inflexión cruciales para la consolidación de la democracia. Si bien es cierto que los primeros cambios normativos fueron fundamentales para impulsar el proceso de transición política y establecer las bases para un sistema electoral más equitativo, también lo es que, en un inicio, estas instituciones tuvieron el propósito de extender la estancia del partido en el gobierno en el ejercicio del poder. Su principal objetivo fue proteger al régimen contra amenazas potenciales, como en gran parte de los Estados autoritarios del siglo XX, de ahí que sus efectos

sobre la proporcionalidad y el poder partidista del PRI en los órganos de representación política del país fueran mínimos.

Aun con ello, la reforma electoral en México ha sido un catalizador esencial para la construcción de un sistema político inclusivo y pluralista. Los cambios sustanciales que observamos a finales de siglo, fueron principalmente fomentados por la participación ciudadana y por el ejercicio coordinado entre los partidos opositores. Sin embargo, los cambios normativos de esa última década siguieron caracterizándose por tener un carácter conservador y por buscar mantener la esfera de influencia del partido en el gobierno en el árbitro electoral y en la transformación de votos a cargos.

## **Bibliografía**

Brancati, Dawn (2014). “Democratic Authoritarianism: Origins and Effects”. *Annual Review of Political Science*, 17(1), 313-326. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052013-115248>

Córdova, Lorenzo (2008). “La reforma electoral y el cambio político en México”. En Zovatto, D. y Orozco, J. (coords.). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México: IJ-UNAM-IDEA International, 653-703.

Díaz-Cayeros, A. y B. Magaloni (2001). “Party dominance and the logic of electoral design in Mexico’s transition to democracy”. *Journal of Theoretical Politics*, 13(3), 271-293. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/095169280101300303>

- Durand, Víctor (1990). “Corporativismo obrero y democracia”. *Revista Mexicana de Sociología*, 52(3), 97-110. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/3540709>
- Gandhi, Jennifer y Abigail L. Heller (2018). “Electoral Systems in Authoritarian States”. En Herron Erik, Robert J. Pekkanen y Matthew S. Shugart (eds.). *The Oxford Handbook of Electoral Systems*. NY: Oxford University Press, 387-405.
- Horcasitas, Juan y Jeffrey A. Weldon (2003). “Reforming Electoral Systems in Mexico”. En Matthew S. Shugart y Martin P. Wattenberg (eds.). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, 209-230. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/019925768X.001.0001>
- Zamora Lomelí, C. B. (2023). “El movimiento zapatista y la transición democrática en México: Oportunidades para la movilización, el éxito y la supervivencia. Una revisión”. *Revista de Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, 41(121), 251-258. Disponible en: <https://doi.org/10.24201/es.2023v41n121.2359>
- Klesner, Joseph L. (2005). “Electoral Competition and the New Party System in Mexico”. *Latin American Politics and Society*, 47(2), 103-142. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/4490405>
- Langston, Joy (2017). *Democratization and Authoritarian Party Survival: Mexico's PRI*. NY: Oxford University Press.
- Váldez, Leonardo (1994). “El efecto mecánico de la fórmula electoral mexicana: 1964-1991”. *Polis 94. Estudios teóricos*

*urbano-rurales y político-electorales*. Disponible en: <https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/169>

Weldon, Jeffrey A. (2003). “The Consequences of Mexico’s Mixed-Member Electoral System, 1988-1997”. En Matthew S. Shugart y Martin P. Wattenberg (eds.). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, 447-476. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/019925768X.001.0001>



## **II.**

**Aspectos relevantes que dieron pauta  
a las principales reformas electorales  
antes de 1977. Las necesidades  
de un cambio a nivel federal y local  
en materia político-electoral**



# **La interpretación en materia electoral en México. La argumentación como forma de justificación y legitimidad de las decisiones jurisdiccionales**

*José Inés Betancourt Salgado<sup>1</sup>*

---

1. Coautor: Doctorante Daniel Ulices Peralta Jorge

## *Semblanza*

*Es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero. Y maestro en Derecho Constitucional y Electoral por la Universidad Americana de Acapulco.*

*En su experiencia profesional ha sido abogado litigante de 1993-1997, en Ciudad Altamirano y Chilpancingo, Gro. También ejerció como Secretario Técnico del Vigésimo Tercer Consejo Distrital Electoral de junio de 1998 a marzo de 1999, en Pungarabato, Gro. Entre junio de 1999 y diciembre de 1999 fue Presidente del Séptimo Consejo Distrital Electoral en Coyuca de Catalán, Guerrero. Y en agosto de 2000 fue Subdirector de Asesoría Jurídica de la Dirección General del Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Guerrero. Del 28 de mayo de 2005 al 15 de noviembre de 2012 fungió como Consejero Electoral Propietario Estatal y fue Magistrado Electoral adscrito a la Quinta Sala Unitaria del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero entre el 24 de enero de 2013 a octubre 2014. Desde 2015 a la fecha se desempeña como Magistrado Electoral Propietario adscrito a la Segunda Sala Unitaria del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.*

## Introducción

Este artículo se centra en la labor jurisdiccional en materia electoral en México, de ello nos planteamos la siguiente interrogante ¿es la argumentación un componente de legitimidad suficiente que impide vulnerar el principio de certeza jurídica, y contiene o desarrolla la justificación mínima en asuntos. Al respecto, la hipótesis con la que partimos sugiere que no es posible contar en el sistema jurídico con todas las soluciones en las normas legisladas, por más que existan muchas normas y contenidos normativos; es decir, no se tiene contemplado cada uno de los planteamientos que las y los justiciables pueden hacer de conocimiento a la persona juzgadora, de ahí que resulte necesario generar medios de interpretación que desvendan las soluciones en caso concreto, por tanto, se hace imprescindible argumentar objetiva y racionalmente el principio que permita construir la decisión o resolución en los casos denominados difíciles, lo cual legitima las decisiones judiciales.

En este sentido, el objetivo de este proyecto académico será comprobar la hipótesis expuesta, esto con las bases teóricas planteadas por los autores: Aulis Aarnio, Ronald Dworkin, Chaïm Perelman y Robert Alexy, como puede observarse la metodología de comprobación con la que edificaremos este trabajo posee un sincretismo y/o eclecticismo teórico análogo (guardando toda proporción) a la

idea de Manuel Atienza; es decir, no se pretende generar tensiones teóricas, sino encontrar medianamente una conjunción, armonización o conciliación de las perspectivas de estos autores, en pro de nuestra hipótesis.

## **Desarrollo**

Sentado para lograr el objetivo de este proyecto tenemos que, Aulis Aarnio intenta desmitificar de una u otra manera la idea del juez superior (Hércules), sobre la cual se estima la existencia de una *única respuesta correcta*, que es justamente la elección final de la decisión jurídica o de la resolución de los asuntos sometidos a la sede jurisdiccional. Sin embargo, ello no puede ser el argumento que dote de certeza y legitimidad en las decisiones jurídicas en nuestro Estado constitucional, convencional, pluricultural, democrático y social de derecho. Máxime que, al ser el derecho una expresión del lenguaje natural y éste por naturaleza es impreciso, ambiguo y vago, por tanto, las normas jurídicas pueden ser interpretadas desde varios enfoques: desde la descripción heurística, la explicación causal o intencional y/o el justificatorio.

Así, se extrae del planteamiento de este autor que, dependiendo el asunto en cuestión, se podrá en su caso decidir, con parámetros argumentativos que de ninguna manera pueden ser considerados arbitrarios o discrecionales en sentido ilegal, porque éstos se extraen de los principios y de la realidad del caso, bajo un ejercicio racional con componente objetivo. Al respecto nosotros identificamos la siguiente clasificación de asuntos que pueden presentarse ante la judicatura electoral:

- A. Con componente de legalidad, es decir, que se controvierta una conducta de hacer o no hacer, y ésta esté perfectamente identificada en la norma, este asunto entonces, superando los requisitos de procedibilidad e improcedencia, se podrá resolver aplicando el contenido textual de la ley en que se funda la acción, lo que representa de alguna u otra manera en un asunto fácil, sin que esto se entienda banalmente, sino desde la idea de que el método de interpretación tiene un base delineada perfectamente en la explicación de la propia ley, y se hace un ejercicio de subsunción;
- B. También habrá asuntos difíciles en dos grados según la experiencia jurisdiccional, a saber: en los que se imputen tanto conductas de hacer y no hacer contenido en la norma en contravención de un **principio respecto de una norma o conducta**, éste será un caso de dificultad media;
- C. O de hechos o actos que ponen en jaque o **controversia de varios principios**, éstos poseen una dificultad alta.

Por su parte, Ronald Dworkin, indica “sean sinceros respecto al papel que los conceptos filosóficos realmente juegan, tanto en el diseño general como en los exquisitos detalles de nuestra estructura jurídica; sean realistas sobre el duro trabajo que afrontarán para cumplir la promesa de esos conceptos”, en ese sentido, la jurisdicción electoral ha desempeñado una vocación garantista y hoy día principialista de corte moral racional objetivo (desde la forma

de proponer las decisiones judiciales de Robert Alexy), quizás éstos puedan relacionar con la doctrina de la “intención original”, el avance de las decisiones en la actualidad, tiene un fuerte componente de legitimidad, en razón de la justificación argumentativa o no que se imprimen, las cuales muchas veces se han estimado muy satisfactorias.

Bajo esta perspectiva, el sistema jurídico mexicano posee niveles de dogmatismo e interpretación jurídica, es decir, de corte mecánico (legalidad) y/o garantista-principialista, o sea, de corte constructivista o de “intención original” (argumentativa), fraguada en principios constitucionales. Por tanto, desde nuestra perspectiva contamos con un sistema mixto en la generación de decisiones judiciales.

Por lo que al ser en México todas y todos los jueces característica de constitucionales, ellas y ellos no pueden rehuir de hacer valoraciones de corte moral que se encuentran en los principios que posee la propia Constitución y mucho menos pueden dejar de aplicar el sentido de legalidad, en razón de ello la construcción de una sentencia posee un componente de legalidad y, en cuanto al fondo, se presenta un componente de fraguar una decisión basada en las razones o argumentos que se desprenden del núcleo esencial del principio que se relaciona a los hechos.

En otro sentido, Chaïm Perelman estableció que el derecho positivo (la ley) no puede ser la única fuente de interpretación, de ahí que la exégesis sea una limitante o prohibición para la utilización de otras reglas de derecho y principios generales, por tanto, la perspectiva compartida sobre abrir el abanico de las fuentes como

elementos de interpretación para los casos cuestionados, posibilita mejores soluciones.

Asimismo, la claridad que pueden poseer las normas, y precisa que el sentido “claro” de un texto contradice la finalidad de la institución a que debe servir, o choca con la equidad o conduce a consecuencias socialmente inadmisibles, por lo que será preciso interpretarlo; el texto dejará de ser claro, porque, en definitiva, según el valor privilegiado la seguridad, la equidad o el bien común, será una u otra interpretación la que prevalezca.

Finalmente, Robert Alexy reafirma el componente argumentativo como un elemento trascendental en la teoría del discurso, la cual es una teoría procesal de la corrección de normas, dicha teoría manifiesta que una norma es correcta sí y sólo sí puede ser el resultado de un cierto procedimiento, éste es propio de un discurso práctico racional (interpretación).

La validez de lo anterior se enmarca en que dicho procedimiento sea un procedimiento de argumentación y no un procedimiento de decisión. Es ésta la manera en la cual la teoría del discurso se diferencia de las teorías procedimentales de la justicia de matriz hobbesiana. En esta última teoría, en efecto, no se busca, mediante argumentos y contraargumentos, aquello que es correcto; se maximiza, mediante la negociación y la decisión, la utilidad.

Por tanto, según Alexy, un discurso práctico (interpretación) es racional en la medida en que satisfaga las condiciones de la argumentación práctica racional (la no contradicción, la universalidad, la claridad lingüística y conceptual, la verdad empírica, lo fáctico

del asunto y la ponderación), así, la neutralidad y objetividad de la argumentación constituyen las piedras angulares de la estructura de la justicia.

Sentadas las bases teóricas de los autores indicados, tenemos que en la interpretación en materia electoral existen dos aspectos infranqueables, por un lado, la *legitimidad formal*, que nace o dimana del bloque de regularidad constitucional que ampara o funda la actividad del tribunal constitucional, y por otro lado, la *legitimidad sustancial*.

En esta última transita la relevancia o dificultad sobre que, al ser la judicatura una autoridad *contra-mayoritaria* (no popular o no dimanada de elección de esta vía), por tal motivo muchas de las veces se cuestionan y se “tacha a esta autoridad de activista judicial de corte político partidista”, lo que propicia una opinión pública adversa que puede generar no sólo una tensión constitucional, sino de corte social.

Tal calificación desvalora de manera irracional el esfuerzo argumentativo como forma de justificación con que se dotan a las decisiones judiciales en los casos *difíciles* (o los *trágicos*, pero éstos se tienen que estudiar de manera singular, lo que no se realizará en este trabajo), utilizando la clasificación propuesta por *Atienza*.

Lo anterior no significa que todos los fallos sean perfectos o que el desempeño de la autoridad jurisdiccional siempre sea el mejor, y mucho menos sugiero que dicha autoridad sea la panacea del sistema de garantía constitucional, pero estimo que el avance que se observa en la materialización de los derechos político-electorales de la ciudadanía se ha fraguado en decisiones que poseen un alto

nivel de justificación argumentativa, que de otra manera, es decir, con una perspectiva iuspositivista pura o formal, difícilmente se lograría este cometido.

En esta idea, los denominados casos difíciles, en los que se controvierten hechos que involucran principios, son calificados así porque en dicha categoría se trata de formulaciones jurídicas que no cierran su aplicación de manera precisa, y al no desarrollar con detalle todos los supuestos que podrían ser posibles en su aplicación concreta, tienen un alcance necesariamente principialista, por tanto, la decisión al respecto se basa o justifica únicamente en la utilización de argumentos.

Así como lo señala De la Mata Pizaña, los principios constitucionales, al ser implícitos, la persona juzgadora los vuelve explícitos a partir de su propio razonamiento, lo cual se traduce en argumentos. Así, contrariamente a lo que expone Ferrajoli, el razonamiento judicial (desenvuelto o materializado en argumentos) no ignora o se aparta de la naturaleza de la norma, y sólo se aboca a los hechos, sino que implica, para decidir de manera justa, que los principios insertos en los contenidos de las normas están positivizados en un texto vigente.

Ello hace que la argumentación de las y los jueces, si bien implica su interpretación, no se aparta de las normas positivizadas (reglas o principios), y tampoco que aplique sólo los hechos, apartándose de la normalización; de ahí que el esfuerzo argumentativo no nazca de la “generación espontánea” o arbitraria de la o el juzgador, sino que se ampara en el derecho legislado previamente, por ello, aunque parezcan inadecuadas algunas decisiones, su cuota de ilegitimidad

transita en valoraciones político-partidistas, no así en las circunstancias que se plantean en los asuntos, máxime que las decisiones son colegidas; es decir, aplica el criterio democrático, que si bien puede suponer acuerdo o consenso en la decisión final del caso, ello no debe llevar al grado de calificarse como de desprolijo o no dar el beneficio de la duda a la judicatura electoral.

Se insiste en que la forma de decidir el derecho en los casos difíciles, se hace desde una interpretación de principios, que implica, en casos de conflictos entre ellos, una ponderación que retoma el derecho vigente, en una aplicación de contextos, y de enfoque de la realidad, en el que están conectadas las normas, los principios y la realidad social del caso en concreto.

Así, discute De la Mata Pizaña, que este tipo de decisiones judiciales (construidas por argumentos) si bien derriban pensamientos, de alguna forma sesgada a otras alternativas de solución, y pueden tener sus propios riesgos respecto a que se haya emitido una justa o correcta decisión (con la argumentación adecuada y suficiente), pero esta forma contemporánea de decidir el derecho electoral abre espacios a una evolución en protección de la esfera jurídica que potencia la igualdad, y para las y los jueces no existe regresión, sino al contrario, una evolución progresiva de su tutela.

## **Conclusión**

Finalmente, la hipótesis planteada no se confirma del todo, porque si bien es cierto que no es posible contar en el sistema jurídico con todas las soluciones en las normas legisladas, por más que existan muchas normas y contenidos normativos; es decir, no se tiene

contemplado cada uno de los planteamientos que las y los justiciables pueden hacer de conocimiento a la persona juzgadora, y resulte necesario generar medios de interpretación que desvenden las soluciones en caso concreto, lo que hace imprescindible argumentar objetiva y racionalmente el principio que permita construir la decisión o resolución en los casos denominados difíciles.

Sin embargo, la legitimidad sustantiva (como le hemos denominado en este trabajo) que es la que está en tensión o en entredicho, se genera cuando la sentencia (sobre todo desde el tribunal constitucional) se basa en el derecho positivo y, por tanto, no se aparta de las normas positivizadas (reglas o principios), y tampoco tiene en cuenta los hechos, apartándose de la normalización, por lo que el esfuerzo argumentativo no nace de la “generación espontánea” o arbitraria de la o el juzgador, sino que se ampara en el derecho legislado mismo, de donde posee su cuota de legitimidad, de ahí que se modifique nuestra hipótesis inicial.

## **Bibliografía**

Alexy, Robert (2016). *La justicia como corrección*. Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho. Núm. 26, 2005, 161-171.

De la Mata Pizaña, Felipe (2019 y 2020). Principialismo electoral ¿cómo proteger efectivamente los derechos político-electorales en el Estado democrático de derecho? (1ra y 2da parte). En el portal del TEPJF y *La Silla Rota*. Disponible en: <https://lasillarota.com/opinion/columnas/2020/1/31/>

principalismo-electoral-2a-parte-351496.html y en: <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/article/165>.

Dworkin, Ronald (2010). “¿Deben nuestros jueces ser filósofos? ¿Pueden ser filósofos?”. *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*. Núm. 32, 7-30.

Mena Zuluaga, S. (2023). “Aulis Aarnio: Análisis de la justificación en las decisiones jurídicas”. *Criterio Jurídico*, 17(1), 149-164.

Perelman, Chaïm (2016). “La interpretación jurídica” (*L'interprétation juridique*); *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*. Núm. 50, 95-104

### **III.**

**Aspectos e impacto de las reformas constitucionales en materia político-electoral de 1977, 1987, 1993 y 1966. Transición de un esquema de partido hegemónico a un multipartidismo.**

**Estrategia mexicana hacia la democratización política. Disputa competitiva y alternancia en el poder**



**La transformación democrática de  
México: reformas político-electorales y  
multipartidismo en las últimas décadas**

*Marcela Elena Fernández Domínguez*

## ***Semblanza***

*Es Licenciada en Derecho por la Escuela Libre de Derecho; tiene un Máster Internacional en Justicia Constitucional y Derecho Electoral en la Universidad de Castilla-La Mancha; ha realizado cursos de preparación para ejercer como Secretaria de Estudio y Cuenta del Consejo de la Judicatura del PJJ para aspirantes al cargo de Juez Civil en el Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del DF; de Derechos Humanos, por el Institut de Drets Humans de Catalunya, España; y un diplomado virtual en Juicio de Amparo a partir de las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de 2012, por el Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF.*

*Se ha desempeñado como abogada postulante en litigio constitucional, fiscal y administrativo; Secretaria de Juzgado de Distrito en Materia Civil del PJJ; Secretaria Projectista de Sala en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; Secretaria de Estudio y Cuenta e Instructora en la Sala Superior del TEPJF adscrita a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante González.*

*El 28 de marzo de 2019 el Senado de la República la designó como Magistrada Electoral de la Sala Regional Toluca TEPJF correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal.*

## Presentación

En los últimos cinco lustros de la incipiente democracia mexicana, se ha evidenciado una alternancia política no sólo en los cambios de integración de ambas Cámaras, sino también en la figura presidencial, ya que ésta transitó de un partido hegemónico para dar cabida a otras fuerzas políticas como ocurrió en la elección de 2000 con un cambio en el gobierno, el cual duró doce años, retornando el entonces partido hegemónico, para seis años después transitar a otro partido de reciente creación.

Esta posibilidad de multipartidismo en la vida pública mexicana, aun cuando ahora parece normal, no existía hace tres décadas, ya que se carecía de marcos normativos que posibilitaran la participación real de partidos políticos y, por ende, de instituciones electorales que propiciaran la transición a un régimen democrático.

Así, hace casi un siglo y hasta los años noventa, la preeminencia política estuvo enmarcada por el poder que, durante ese tiempo, un partido político obtuvo tanto en los cargos federales como locales, al ser su alcance casi absoluto lo que impedía que otras fuerzas políticas obtuvieran triunfos.

## **Las reformas políticas**

El juego democrático de participación política dio un giro por primera vez en México en 1963, cuando se establecieron los diputados de partido como parte de incluir realmente en la representación política a las demás fuerzas políticas que siempre fueron minoritarias.

Fue el 20 de julio de ese año que se aprobó la reforma constitucional en materia política, ésta fue publicada el día 22 siguiente, la cual desde la cúspide del máximo ordenamiento del país aludió a la figura de *diputados de partido*, con la finalidad de dar cabida a las fuerzas políticas minoritarias en la Cámara de Diputados—que eran todas las demás, ajenas al partido hegemónico—.

La base de tal reforma se sustentó en la mínima o casi nula obtención de curules por parte de los partidos políticos minoritarios, porque el partido hegemónico obtenía casi todos los triunfos, ya que la oposición en 1955 sólo obtuvo siete curules; igual número consiguió tres años después con los resultados de 1958; en tanto para 1961, sólo se obtuvieron cinco curules (González, 1975: 312 y 313).

Ante tal premisa, en el artículo 54 constitucional se estableció que los partidos políticos nacionales, al obtener en la elección el 2.5% de la votación total, tendrían derecho a que les fueran asignados cinco diputados, y a uno más y hasta 20 como máximo, por cada medio por ciento de los votos emitidos.

Transcurrieron quince años para que en el país se diera otro de los cambios más significativos, de gran trascendencia para

los partidos políticos, cuando en 1977 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concreto en el artículo 41, los definió desde el máximo ordenamiento normativo del país como “entidades de interés público”, y de las cuales la ley determinaría las formas específicas de su intervención en los procesos electorales.

Asimismo, entre otras cuestiones, se puntualizó que tenían como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanas y ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante los principios del sufragio.

La señalada reforma constitucional dio preeminencia a los partidos políticos, ya que precisó su definición desde el máximo ordenamiento normativo del país, también estableció sus fines, los cuales continúan siendo postulados vigentes en el multipartidismo existente hoy en día.

En correlación con ese ordenamiento constitucional, el 28 de diciembre de 1977 se publicó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, mejor conocida como LFOPE, y en cuyo artículo 21 se aludió a que los partidos políticos formarían un *sistema de partidos*, los cuales además gozarían de personalidad jurídica y tendrían derecho a las garantías que la propia ley les concedía, lo que revela que a partir de entonces se impulsó un multipartidismo primigenio incipiente, estableciendo “las bases generales sobre el concepto, la naturaleza, las prerrogativas,

la financiación y las funciones de los partidos” (De Andrea, 1993: 178).

Por su parte, los artículos 36 fracción III, 37 (partidos políticos) y 76 y 77 (Comisión Federal Electoral), del referido ordenamiento, también indicaban que, entre otros integrantes, tendrían cabida las y los representantes de los partidos políticos nacionales, de lo cual se desprende el juego que el legislador les dio para integrar e involucrarse en todo el quehacer de la referida Comisión Federal Electoral, con independencia de su fuerza política, porque lo único que se exigía era estar constituido como partido político nacional.

También en ese año se previó por primera vez el recurso de reclamación (artículo 60 constitucional) como medio de impugnación que los partidos políticos podían hacer valer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación derivado de los resultados electorales.

El 11 de diciembre de 1986 fue reformado el artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se dotó a los partidos políticos de la corresponsabilidad con el gobierno federal —organismos— de la función de preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

Una cuestión relevante de esa reforma fue el establecimiento del primer Tribunal Electoral al conformarse el Tribunal de lo Contencioso Electoral y en correlación con ello medios de impugnación para los partidos políticos y ciudadanía, a fin de garantizar que los actos de los organismos electorales se ajustaran a lo dispuesto tanto por la Constitución General de la República como por las leyes que de ella derivan, con lo cual se elevó a nivel constitucional el principio de legalidad que desde entonces rige los procesos comiciales.

Ese órgano jurisdiccional fue el inicio de la justicia electoral en el país, el cual aun cuando sus determinaciones no eran definitivas sentó las bases para que se fuera gestando un modelo especializado de revisión de resultados de actos de los procesos comiciales.

El nuevo Código Federal Electoral de 12 de febrero de 1987 estableció (artículo 163) que los partidos políticos nacionales intervinieran en los órganos electorales, al tener representantes comisionados concediéndoles el uso de la voz y voto conforme a su fuerza electoral, lo que en algunas ocasiones, dependiendo de su número, y sin contar con el voto de los comisionados de la autoridad o de los otros partidos, podían tener la propia dirección del proceso electoral, derivado de la fuerza que entonces tenía el partido hegemónico.

Fue importante que el artículo 162 del indicado Código definía que la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones era una función de orden público que correspondía al Gobierno federal, en la que las ciudadanas, ciudadanos y partidos políticos eran corresponsables de tal función; esto es, continuó siendo parte la figura de los partidos políticos en los procesos comiciales, sobre todo, porque el sistema para validar elecciones concluía con la auto calificación de los colegios electorales integrada por personas emanadas de los propios partidos políticos.

Tres años después, el 5 de abril de 1990, fue publicada la reforma constitucional al artículo 41, la cual innovó con la creación del entonces Instituto Federal Electoral integrado en esa primera etapa por consejeros magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo, respectivamente, con lo cual se desterró a los partidos

políticos de la toma de decisiones de los organismos electorales, aun cuando la estructura del Instituto se conformaría por órganos de vigilancia en cuya integración había representantes de ellos.

Fue a partir de ese momento que la función electoral de organizar elecciones inició con una transformación que empezó a ciudadanizarse para tener el control de todo el engranaje de actos que hacen posible la realidad de comicios periódicos, donde la ciudadanía emite libremente su voto y con ello se fue gestando un ámbito que posibilitó la competencia y contribuyó a un pluralismo político de mayor partidismo, y ya no se mantuviese la preeminencia de uno solo.

En correlación con la reforma en mención, el 15 de agosto de ese año fue publicado el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en cuyo artículo 1 se previó que el objetivo de ese ordenamiento era reglamentar las normas constitucionales relativas, entre otros, al sistema de medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Asimismo, en ese ordenamiento se reiteró la corresponsabilidad de los partidos políticos en las actividades electorales, aunado a que previó que en la integración del Consejo General como máxima autoridad de dirección del Instituto las personas representantes de los partidos políticos tendrían derecho a voz y voto (artículo 74), con lo cual siguió existiendo un intervencionismo político por parte de las y los representantes de los partidos en las decisiones de organización electoral, aun cuando había transitado a una cuestión ciudadana.

En menos de un lustro, esto es en 1994, se volvió a reformar el artículo 41 de la Constitución, con la finalidad de eliminar a las personas consejeras magistradas y dar lugar a las personas consejeras ciudadanas como parte del órgano superior del Instituto Federal Electoral; en cuya reforma también detonó que se eliminara el derecho de voto de representantes de los partidos políticos en los órganos electorales, al identificarse la fase como ciudadanización de la autoridad electoral.

Lo anterior significó un gran paso para consolidar la ciudadanización en la organización de las elecciones, porque incluso cuando los representantes de los partidos políticos siguieron conformando al órgano, sólo se les concedió voz para interactuar en las discusiones, pero no para votar los puntos de las órdenes del día, dado que la toma de decisiones correspondía únicamente a las personas consejeras ciudadanas.

Por último, la reforma constitucional de 1996 constituyó la integralidad de las reformas que dieron cabida a un multipartidismo nacional en la competencia política, porque coronó un modelo que da base al actual modelo democrático mexicano.

Entre los cambios se dio la transformación del entonces Tribunal Federal Electoral en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aunado a que dotó a que sus fallos fueran de definitividad y vinculatoriedad y eliminó desde entonces a los Colegios Electorales de formación partidista.

La reforma dio lugar a un sistema integral de justicia electoral en el que se crearon dos juicios para revisar la completitud de los actos electorales. El primero, fue el juicio para la protección de los

derechos político-electorales del ciudadano para que las personas hicieran valer la vigencia de sus derechos políticos de votar, ser votadas, afiliación y asociación, conformándose en una verdadera vía para reclamarlos, ya que habían sido vedadas desde el siglo XIX, haciendo viable, incluso procedente, la suplencia de queja.

El segundo medio de impugnación fue el juicio de revisión constitucional electoral, el cual permitió revisar por primera vez a nivel federal las sentencias de los tribunales electorales locales vinculadas con los procesos comiciales de esas entidades federativas, éste se configuró como un medio de control constitucional de estricto derecho, mismo que posibilitó a los partidos políticos a combatir esos fallos a fin de revisar lo dictado por la instancia jurisdiccional local.

Derivado de tal reforma, se emitió la correspondiente parte adjetiva con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en la cual se establecieron las reglas procesales de los medios de impugnación, así como las características atinentes a cada uno de los juicios y recursos ahí previstos.

## **Corolario**

El engranaje normativo aludido fue el que hizo posible, a lo largo de las décadas referidas, que en el país se transitara de un partido hegemónico a un multipartidismo como el que hoy en día es una realidad; lo anterior ha sido posible por la existencia de instituciones electorales que dan pie a esa prevalencia y a medios de impugnación que, a través de las garantías procesales, permiten

el reclamo de actos que se alega transgreden la esfera de los propios partidos políticos.

Este sinuoso camino de reformas políticas generó competencia política y a la vez la alternancia en el poder, porque fue la ciudadanía la que con la emisión de su voto marcó la directriz para definir qué fuerza política resultaba ganadora, a fin de que los resultados cuestionados puedan ser revisados mediante impugnaciones en sede jurisdiccional.

## Fuentes

Congreso de la Unión (2014). *Los derechos del pueblo mexicano*. México: Editorial Porrúa.

De Andrea Sánchez, J. Francisco (1993). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos/Comentada*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

García Orozco, A. (1989). *Legislación electoral mexicana 1812-1988*. México: Editorial Adeo-Editores, Industrias Gráficas Unidas, 3a. edición.

González Casanova, P. (1975). *La democracia en México*. México: Editorial Era, 7a. edición.

Moctezuma Barragán, J. (1994). *José María Iglesias y la justicia electoral*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.



**De la consolidación autoritaria a la  
competencia democrática: análisis de las  
reformas político-electorales y la transición  
hacia la pluralidad en México (1977-1996)**

*Beatriz Claudia Zavala Pérez<sup>1</sup>*

---

1. Agradezco la colaboración de Rodolfo E. Lezama Aguilar, para la elaboración de este artículo.

## *Semblanza*

*Licenciada y Maestra en Derecho por la UNAM, con estudios especializados en teoría de la Constitución, democracia, género, multiculturalismo, derecho procesal, teoría de la prueba, derecho administrativo sancionador, entre otros. Cuenta con formación especializada para la carrera judicial.*

*Se ha desempeñado como Secretaria Auxiliar y de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del TEPJF (1997-2005); Directora del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF (2006); Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Distrito Federal (2008-2010) y Consejera Electoral del mismo instituto hasta enero de 2013.*

*De marzo de 2013 a noviembre de 2016 se desempeñó como Secretaria de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del TEPJF. En noviembre de 2016 se integró a la Ponencia de la Magistrada de la Sala Superior, Janine M. Otálora Malassis como Secretaria Instructora.*

*Actualmente es Consejera Electoral en el Instituto Nacional Electoral.*

## **Introducción**

El proceso de debilitamiento del autoritarismo en México supuso la renovación de la institución presidencial; la entrada en el juego político de un Congreso de la Unión como vigilante crítico y cercano del desempeño del titular del Ejecutivo y la participación más decidida de grupos de la sociedad civil en las labores públicas. Estos factores permitieron la construcción del pluralismo político y de la competencia electoral como pilares de la democracia y de la vida política.

El reconocimiento de las oposiciones ha sido germen de cambio y motor de las transformaciones políticas del país. En el ejercicio político, el reconocimiento de la diferencia tiene cabida al momento de que las decisiones públicas son incluyentes y no avasalladoras, y ello no supone que las mayorías legislativas no deban imponerse a las minorías si se defienden programas de gobierno, promesas de campaña o posiciones políticas divergentes, al final ésta es una de las recompensas que genera la victoria electoral, aunque el ejercicio de la política también exige flexibilizar las posiciones y buscar el equilibrio entre mayorías y minorías, de modo que la existencia de una no implique la anulación de la otra.

Las reformas electorales que abarcan el periodo de 1977 a 1996 explican la evolución legal e institucional de nuestro país y el paso

de un esquema monolítico de hacer política, a otro en el que se respeta la diversidad y se da acceso a la pluralidad, no sólo como principio para el ejercicio de la política, sino también como eje rector de la vida social y la competencia electoral.

## **El presidencialismo y la conformación de un partido hegemónico**

El conflicto derivado de la lucha revolucionaria de principios de siglo XX urgió la necesidad de decretar un alto al fuego. Una vía idónea para alcanzar la paz fue la promulgación de la Constitución de 1917: pacto político que estableció un novedoso orden jurídico para enfrentar la realidad del momento y el futuro por venir. Ese nuevo marco constitucional, sin embargo, no fue suficiente para construir la estabilidad nacional, fue necesario encontrar un elemento cohesivo que balanceara la vida social y pacificara a los grupos militares y localistas detrás de las diversas facciones revolucionarias: un Presidente fuerte, líder del Estado y cabeza de un régimen que no era ni “democrático” ni “dictatorial” (Córdova, 2000: 45), pero reproducía la vieja tradición de dejarse guiar por un caudillo o personalidad carismática que, dentro de todo el desconcierto provocado por el conflicto revolucionario, se ubicó como la solución a la vista, así como la creación de un partido hegemónico que definiría la vida electoral, la senda del quehacer institucional y la forma de hacer política en el país.

El autoritarismo de la figura presidencial durante la etapa postrevolucionaria no era, curiosamente, un agravio social, sino

una forma de ejercer el poder. Al extremo de que el Presidente saliente estaba habilitado para nombrar a su sucesor, como parte de una mística política y socialmente aceptada, que concluía con la designación de un nuevo titular del Ejecutivo quien, tras una simulación electoral, se convertía en Presidente de la República (Zavala, 2020: 553-554). La fuerza extrema de la figura presidencial construida en razón de sus atribuciones constitucionales y metaconstitucionales, lo convirtió en el líder indiscutible de la política nacional, circunstancia que se reforzó con la creación de un partido único que, al igual que la figura presidencial, “nació [...] de la necesidad de contener el desmembramiento de lo que comenzaba a llamarse familia revolucionaria [con el propósito de] confiar la solución de la lucha por el poder al medio civilizado de un partido político, y no a las armas” (Cosío Villegas, 1974: 38).

Esta aspiración de paz social, equilibrio político y estabilidad económica se logró exitosamente por un periodo de 39 años —de 1929 a 1968—, momento en que surgió el movimiento estudiantil más importante del siglo XX, y se dio forma a una conciencia crítica incipiente, la cual “marcó el inicio de la accidentada transición democrática en México, que gradualmente permitió al país contar con un sistema político plural, un sistema de partidos competitivo, alternancia en el gobierno, y un conjunto de libertades y derechos que progresivamente se han conquistado a través de distintas reformas legales, creación de instituciones y la participación activa de muchos ciudadanos, y que entonces eran inexistentes o muy restringidos frente a un Estado sin límites ni contrapesos” (Flores Mancilla, 2018: 283).

## **El difícil acceso a la pluralidad: la formación de partidos competitivos**

La continuidad de estas prácticas se interrumpió cuando inició la democratización del partido hegemónico; la ciudadanía reclamó nuevos espacios para hacer política y la oposición abandonó su papel de observadora, transformándose en actora crítica en la arena electoral, factor que se sumó a la inconformidad que hicieron manifiesta diversas voces ciudadanas desde mediados de la década de los sesenta. Esta nueva lógica social urgió cambios institucionales que, en un inicio, tendrían un efecto “liberalizador” de la política y después uno “transicional” del régimen (Zavala, 2020: 554).

La transición de un modelo de partido hegemónico a un sistema competitivo de partidos se debió, en buena medida, a la política económica que desarrolló el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de mediados de los años treinta del siglo pasado a principios de la década de los setenta de la misma centuria. La modernización del país tuvo impacto en la política y en el comportamiento del partido hegemónico, ya que permitió poner los cimientos “de una sociedad más compleja y plural, erosionando las bases tradicionales de apoyo para el partido dominante, y fomentando el crecimiento de nuevos grupos sociales que, más tarde, constituyeron las bases de apoyo electoral para los partidos de oposición” (Díaz Jiménez y León Ganatios, 2019: 65).

Este proceso partió del reconocimiento legislativo de los partidos diversos al hegemónico en los órganos de representación, el surgimiento de los denominados *diputados de partido* emergido

a partir de la reforma electoral de 1966, y de la aplicación del principio de representación proporcional derivada de la reforma de 1977, como forma para asegurar escaños a los institutos políticos opositores que, si bien no ganaban un distrito electoral, demostraban una fuerza electoral visible.

A esos procesos de flexibilización de las reglas políticas siguieron otros cambios que ya no dependieron de la buena disposición del régimen para abrir espacios, sino del paulatino fortalecimiento que lograron algunos partidos de oposición por la vía electoral y también a diversos movimientos sociales, de modo paralelo. Lo que culminó, en una primera etapa, en el triunfo a nivel local de partidos de oposición; continuó con una manifestación de poder dividido cuando en 1997 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dejó de tener mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, perdió diversas gobernaturas y terminó con un movimiento transicional a la democracia, con el triunfo presidencial del Partido Acción Nacional (PAN) en el año 2000.

A partir de ese momento, la figura presidencial nunca volvió a ser la misma. La escalada de la oposición en puestos legislativos, así como el triunfo paulatino de partidos diversos al PRI, en gobiernos, legislaturas locales y federales, así como, eventualmente, en la Presidencia de la República, impidió la lógica de la inmovilidad y se transitó a un pluralismo político que forzó la puesta en marcha de dos principios democráticos antes no estrenados: la división de poderes y la competitividad en la lucha electoral. Esto hizo necesario que la autoridad presidencial se renovara y la negociación entre los diversos actores políticos se convirtiera en una regla y no

en una concesión. Por lo que, de 1977 a 1996, nuestro país vivió un importante ciclo de reformas que consolidó el sistema de partidos, fortaleció la institucionalidad y definió reglas más abiertas, transparentes y democráticas para la competencia.

## **La llegada a la transición política por vía de las reformas electorales, de 1977 a 1996**

La historia del país ha sido, de algún modo, la historia de una lucha contracorriente para hacer frente al autoritarismo (Zavala, 2020: 556). Por desgracia, las diversas batallas que se han dado no han sido todas pacíficas ni dentro del marco de la institucionalidad. En la década de los setenta surgió la guerrilla rural y urbana, como una “secuela viva y expansiva de 1968” (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2005: 79).

Este tipo de violencias y manifestaciones del descontento social dieron al traste con la etapa de estabilidad económica y social que se desarrolló durante el periodo “revolucionario”. Una silenciosa prueba de esa inconformidad fue que la oposición se abstuvo de participar en el proceso electoral de 1976 y el único candidato “competidor” era el abanderado del PRI; esa circunstancia urgó la necesidad de transformar el sistema político, de modo que la participación de otros partidos distintos al hegemónico fuera real y no testimonial.

Consciente de esta circunstancia, en 1977 el Presidente José López Portillo encargó a Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación, la confección de una reforma política que dinamizara

el sistema electoral e incluyera a los partidos políticos como parte de una opción efectiva de competencia. A consecuencia de la reforma constitucional de ese año (DOF, 6 de diciembre de 1977), se promulgó, a su vez, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE, DOF, 30 de diciembre de 1977).

Las notas sobresalientes de la reforma fueron: que se confirió a los partidos políticos la calidad de entidades de interés público, de carácter nacional; para acceder a la competencia electoral se creó la figura de registro condicionado a los partidos, quienes para obtenerlo debían alcanzar el 1.5% de la votación total en una elección determinada. Se modificó la integración de la Cámara de Diputados: a 400 miembros (300 por mayoría relativa y 100 de representación proporcional); se pergeñó el acceso de los partidos a los medios de comunicación; se incorporó un primer modelo de nulidades y recursos y, si bien la Comisión Federal Electoral siguió dependiendo directamente del Poder Ejecutivo, ésta tenía personalidad jurídica propia y un presupuesto para el desarrollo de sus funciones.

De acuerdo con la reforma de 1977 se suscitó “un salto hacia la formación del moderno sistema de partidos”. De modo que fue posible la apertura de “un espacio institucional para el desarrollo de los partidos políticos” (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2005: 77-81). A partir de esa coyuntura, los partidos de oposición formaron parte de la vida institucional del país y se convirtieron en intermediarios de la función gubernamental, así como en transmisores de primera mano de las demandas y exigencias ciudadanas. Desde la perspectiva de Alonso Lujambio, “el avance medular y la

aportación nodal de la reforma política de 1977” fue la incorporación del Partido Comunista Mexicano (PCM) al modelo político institucional, aspecto que “selló el fin de la intolerancia ideológica postrevolucionaria” (Lujambio, 2000: 25).

Nueve años después de la reforma de 1977, de cara a la elección presidencial de 1988, se realizó una nueva reforma electoral en 1986 (DOF, 15 de diciembre de 1986), que tuvo como puntos principales los siguientes: 1) se precisó que le correspondía al gobierno la organización de las elecciones; 2) se estableció que habrían medios de impugnación que garantizarían que los órganos electorales se ajustaran en sus decisiones a la Constitución y a la ley; 3) se ordenó la creación de un tribunal cuya organización y funcionamiento estaría determinado por la ley reglamentaria, sus resoluciones serían obligatorias, aunque modificables en forma definitiva e inatacable por los colegios electorales de cada una de las cámaras.

El efecto de los cambios ocurridos en los años setenta tuvo impacto durante los ochenta: “el crecimiento del voto opositor tendió a concentrarse en el PAN” inicialmente, aunque la “escisión del partido hegemónico” se inclinó por la izquierda, que abandonó la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988. Ese movimiento fue el germen para el posterior nacimiento del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Este avance de nuestra democracia fue crucial pese al cuestionado resultado de la elección de ese año que, si bien no permitió la alternancia, sí favoreció el desarrollo de “un poder negociador de cara a la construcción, ahora sí, de un ordenamiento institucional, de un sistema realmente

competitivo de partidos y de un régimen cabalmente democrático” (Lujambio, 2000: 26-27).

Los cuestionados resultados de la elección presidencial de 1988 y la poca operatividad de las reglas aprobadas cuatro años antes, urgieron la necesidad de cambios novedosos. En las reformas constitucionales (DOF, 6 de abril de 1990) y legales (DOF, 14 de agosto de 1990) de ese momento, se estableció que la organización de las elecciones estaría a cargo de un organismo público (Instituto Federal Electoral, [IFE]), que sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, y cuya actuación se debía regir por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

La inminencia del proceso electoral del año 1994 provocó la puesta en marcha de una nueva reforma electoral (DOF, 3 de septiembre de 1993), que tuvo por objeto perfeccionar la actividad de las autoridades electorales —IFE y TRIFE— y generar mayor equidad dentro del proceso electoral que se avecinaba. No obstante, el aspecto fundamental de la reforma fue la calificación administrativo jurisdiccional de las elecciones que, para el caso de diputaciones y senadurías, se encomendó a los consejos distritales del IFE y, en caso de impugnación, la resolución estaría a cargo de las salas del TRIFE, con lo que se dieron los primeros pasos para terminar con la autocalificación de los colegios electorales.

La prevalente desconfianza en los órganos electorales suscitó, a la espera del proceso electoral de 1997, una nueva reforma a la Constitución (DOF, 22 de agosto de 1996) y a la ley de la materia (DOF, 22 de noviembre de 1996). Con la reforma electoral de 1996

se logró uno de los cambios constitucionales y legales más “arduos” y a la vez “con más consenso” hasta el momento (Ojesto, 2003: 135-136), en el que participaron todas las fuerzas políticas del país. Su contenido principal giró en torno a cinco temas: 1) fortalecimiento y protección de los derechos políticos de la ciudadanía; 2) mayor equidad en las reglas de la competencia electoral, con la incorporación del financiamiento público basado en la representación política y la equidad; 3) fortalecimiento y ciudadanía del IFE; 4) fortalecimiento de la justicia electoral a través de la inclusión del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y un control estricto de constitucionalidad en la materia, así como la desaparición de los colegios electorales y la calificación política de las elecciones, y 5) una mejor representación legislativa de las fuerzas políticas.

Estas modificaciones a la legislación electoral se sumaron a los diversos esfuerzos institucionales por democratizar el país, posteriores a la etapa postrevolucionaria. De este modo, la lógica de los cambios que culminaron en la “transición democrática” empezaron con la elaboración de reglas que incluyeron a todos los partidos y actores políticos en el sistema político, continuaron con la institucionalización de medidas que favorecieran la competencia electoral y concluyeron con la aprobación de un marco jurídico que garantizó la imparcialidad y la independencia en la organización de las elecciones, basado fundamentalmente en el componente ciudadano.

## **Competitividad electoral y alternancia en el poder: el inicio de la transición**

La consolidación de reglas que propiciaron la competencia electoral favoreció la posibilidad de los partidos de oposición para convertirse en una opción posible de representación y de gobierno. A su vez, el fortalecimiento de las autoridades electorales, como instancias confiables para organizar y calificar las elecciones, tuvo impacto en la conformación de los órganos de gobiernos nacional y locales, así como en las legislaturas federal y locales, pues los resultados ya no eran voluntad de una persona o grupo, sino manifestación de lo que libremente había expresado la ciudadanía en las urnas.

Esta circunstancia permitió que el país pasara de un esquema monolítico en el que un solo partido ganaba la presidencia y controlaba completamente el Congreso de la Unión, a otro en el que la oposición fue ganando, primero, espacios a nivel legislativo y gubernamental en la esfera local, y después, pudo conquistar mayor cantidad de curules en las cámaras federales y, finalmente, conquistar el Poder Ejecutivo federal.

En 1988, momento en que se pusieron en práctica los primeros cambios legales e institucionales al modelo electoral, los resultados fueron poco alentadores en términos de la alternancia alcanzada: el PRI tuvo el 51.1% de la Cámara de Diputados y una votación para alcanzar la Presidencia de la República, que ascendió al 50.36% de la voluntad ciudadana (Cámara de Diputados, 1997). En 1991 la circunstancia fue similar: el PRI obtuvo el 61.43% de la Cámara de Diputados, mientras el 38.57% restante se dividió entre

la oposición. Todavía en 1994, el fenómeno opositor no llegó a sus más altos niveles y el PRI obtuvo el 50.13% de la votación para la presidencia; el 50.24% de la votación en el Senado de la República y el 50.20% en la Cámara de Diputados (INE, 1991-2014).

El verdadero giro de timón en el tema de la alternancia llegó en 1997, cuando por primera vez en la historia electoral de México, el PRI no ganó la mayoría absoluta, al haber obtenido únicamente 239 diputaciones, o sea: el 47.8% del órgano legislativo (INE, 1991-2014), y más aún a nivel local: cuando por primera vez se celebraron elecciones para elegir Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, que quedó en manos del PRD y de su candidato Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, momento cumbre en el que se escribieron nuevas páginas para la historia de la izquierda en nuestro país, se dieron los primeros pasos para la transición política y se abrió camino para la alternancia en la Presidencia de la República, que llegaría en la elección del año 2000.

En los hechos, nuestra “transición a la democracia” implicó “el paso de un sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema multipartidista en elecciones competitivas; es decir, elecciones limpias, equitativas y confiables, que posibiliten el que los partidos en el gobierno municipal, estatal y federal se sometan periódica y efectivamente al juicio de las urnas” (Lujambio, 2000: 21).

## **Reflexión final**

La “transición a la democracia” tuvo como aspecto positivo el perfeccionamiento indiscutible de los mecanismos para “transmitir”

pacíficamente el poder entre los diversos actores políticos, sin ningún tipo de marginación o exclusión. Sin embargo, esa operatividad y eficacia en los procesos electorales no tuvieron un reflejo en el ámbito de la acción y eficacia gubernamentales, aspecto que a la larga ha provocado el cambio constante de gobiernos y facilitado la alternancia, lo que demuestra que las reglas democráticas en nuestro país funcionan.

El periodo de 1977 a 1996 abarca 19 años en los que se pasó de un modelo autoritario, hegemónico y vertical de hacer política y organizar elecciones, a otro en el que las reglas cambiaron, las instituciones modificaron su fisonomía y los partidos políticos se vieron en la necesidad de adaptarse a nuevas condiciones de competencia.

Las reformas político-electorales de 1977 a 1996 pusieron las piedras para la construcción del camino de la alternancia y de la transición política; a su vez, configuraron cambios trascendentes en tres ámbitos: reformas al régimen de gobierno, reformas al régimen electoral y reformas al régimen de partidos (Córdova Vianello, 2005: 700-703), pues le dieron una nueva apariencia a la figura presidencial, a la forma de ejercer el poder político y de dividirlo entre todas las fuerzas políticas.

Asimismo, se habilitó el cambio de un modelo de partido hegemónico a otro plural, en el que las fuerzas políticas son representadas de acuerdo con la voluntad ciudadana. El elemento de cohesión para lograr el balance entre una nueva forma de hacer política y una nueva representatividad política se ha dado en función de la institucionalidad electoral. Reforma a reforma, durante el periodo analizado de 1977 a 1996, se ubica un momento histórico

en el que los reclamos de la oposición y de la sociedad encontraron atenta escucha; en virtud de ese unánime llamado se fortalecieron las instituciones de la democracia. En ese trayecto se afinaron los procedimientos para el intercambio pacífico del poder político, se dio cabida a la diversidad, y se sentaron las bases para la construcción de una competencia electoral más equitativa, que encontraría en las reformas de 2007 y 2014 el cauce adecuado y una arquitectura más acabada.

## **Fuentes**

### LIBROS Y DOCUMENTOS

Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José (2005). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Ediciones Cal y Arena, 3ª. edición.

Cámara de Diputados (1997). *Enciclopedia parlamentaria de México. Vol. III. Tomo 2. Legislación y estadísticas electorales (1814-1997)*. México: Cámara de Diputados.

Córdova, Arnaldo (2000). *La formación del poder político en México*. México: Ediciones Era. 22ª. reimpresión.

Córdova Vianello, Lorenzo (2008). “La reforma electoral y el cambio político en México”. En Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.). *Reforma política y electoral en Latinoamérica 1978-2007*. México: IIJ-UNAM.

Cosío Villegas, Daniel (1974). *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. México: Editorial Joaquín Mortiz. 6ª edición.

Díaz Jiménez, Oniel Francisco y León Ganatios, Luis Eduardo (2019). *Los escenarios electoral e ideológico en el sistema de partidos mexicano. Una mirada posterior a la elección 2018*. México: Tirant lo blanch-Universidad de Guanajuato-IEEG-Guanajuato.

Flores Mancilla, César (2018). “Los derechos políticos y el movimiento de 1968”. En Bonifaz Alfonso, Leticia y Ramos Vásquez, Eréndira Nohemí (coords.). *El 68 y su impacto en materia de derechos humanos*. México: SCJN. 1ª edición digital.

INE. *Estadísticas y resultados electorales. Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2014-2015. Atlas de resultados electorales federales 1991-2015*. Disponible en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico\\_de\\_Resultados\\_Electorales/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_de_Resultados_Electorales/) (consultado el 15 de mayo de 2023).

Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Editorial Océano.

Ojesto Martínez Porcayo, J. Fernando (2003). “Evolución de la justicia electoral en México”. *Evolución de la justicia electoral en México, en Alemania y en España. La presencia internacional del Tribunal Electoral y sus Magistrados*. Cuaderno 3. México: TEPJF.

Zavala Pérez, Beatriz Claudia (2020). “La construcción de un presidencialismo democrático, en el contexto del viraje electoral 2018 y la democracia pluripartidista”. En Luis Jorge Molina Piñeiro (coord.). *Monitor democrático 2019. Causas y efectos jurídicos del viraje electoral vs el pluripartidismo en México*. Infor-DF, IEPC-Tabasco-Posgrado UNAM-TEE-Durango.

## LEGISLACIÓN

*DECRETO que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicado en el DOF del 6 de diciembre de 1977.

*DECRETO por el que se promulga la Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales*. Publicado en el DOF del 30 de diciembre de 1977.

*DECRETO por el que se reforman los artículos 52, 53, segundo párrafo, 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 77, fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicado en el DOF del 15 de diciembre de 1986.

*DECRETO por el que se promulga el Código Federal Electoral*. Publicado en el DOF del 12 de febrero de 1987.

*DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36, fracción I, 41, 54, 60 y 73, fracción VI, base 3ª. Y se derogan los artículos 17, 18 y 19, todos de la Constitución*

*Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Publicado en el DOF del 6 de abril de 1990.

*DECRETO por el que se promulga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,* Publicado en el DOF del 14 de agosto de 1990.

*DECRETO por el que se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Publicado en el DOF del 22 de agosto de 1996.

*DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.* Publicado en el DOF del 22 de noviembre de 1996.



## **IV.**

**Análisis e impacto de las reformas constitucionales en materia político-electoral de 2007 - 2007 y 2014. Implementación del Procedimiento Especial Sancionador. Modificación de la relación entre partidos, medios de comunicación y autoridades electorales. Fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña, comunicación política e instrumentos de participación política**



**Análisis e impacto de las reformas  
constitucionales en materia político-electoral de  
2007 y 2014: el modelo de comunicación política**

*Dania Paola Ravel Cuevas*

## *Semblanza*

*Es Licenciada en Derecho por la Universidad La Salle y Maestra en Derechos Humanos por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, en coordinación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Asimismo, cuenta con Diplomados en Derecho Preventivo, en Juicios Orales y en Transparencia y Acceso a la Información Pública.*

*Antes de integrar el Consejo General del INE, fue Consejera Electoral del IEDF (2014-2017); Titular del área consultiva en la Dirección Jurídica del ISSSTE (2013-2014); Asesora del Consejo General en el otrora Instituto Federal Electoral (2008-2013), en donde adicionalmente fungió como Secretaria Técnica de la Comisión de Quejas y Denuncias (2010-2011); y fue asesora en el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (2005-2008); entre otros trabajos previos.*

*Participó como Observadora en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos de América de 2016 y fue invitada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) a observar, en calidad de especialista en género, las elecciones de la República del Paraguay en 2015.*

*Su tesis de maestría, “La Justiciabilidad del Derecho de Acceso a la Información en Materia Electoral” fue publicada por la Editorial Novum en 2012. Además, ha publicado artículos en revistas como Voz y Voto, El mundo del abogado y Revista Buen Gobierno, por citar algunos ejemplos. Colaboró en la obra La Constitución a debate: Un siglo de vigencia (FCE y UAM, 2017). Actualmente es articulista en El Heraldo de México.*

*Adicionalmente, ha sido ponente en diversas mesas de trabajo y de opinión, seminarios, talleres sobre violencia política contra las mujeres y transparencia y acceso a la información pública; y ha sido comentarista de libros jurídicos y especializados en materia electoral.*

*En la actualidad es Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral, preside la Comisión de Vinculación con Organismos Públicos Locales y el Grupo de Trabajo en Materia de Transparencia. Integra las Comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Prerrogativas y Partidos Políticos, Igualdad de Género y No Discriminación, Temporal de Seguimiento de los Procesos Electorales Locales 2023 y los Comités Editorial y de Radio y Televisión.*



## El binomio comunicación y política

Los medios de comunicación son constructores de la realidad social y, como tales, su relación e impacto en el ámbito político-electoral resultan de fundamental importancia para la edificación del sistema político como de la propia democracia (Castells, 2009).

Para un contexto como el mexicano esto es especialmente relevante, más porque entran tres elementos a la ecuación: el primero de ellos tiene que ver con que el espectro radioeléctrico es propiedad del Estado, lo cual hace que en la práctica los concesionarios administren un bien público. En segundo lugar, la poca competencia en el ámbito de las telecomunicaciones se había vuelto un monopolio en la administración de radio y televisión, por lo que el acceso a dicho recurso por parte de partidos políticos y candidaturas se encontraba desregulado antes de 2007, lo que en la práctica permitía a los concesionarios dar trato preferencial.<sup>1</sup>

Finalmente, no hay que olvidar que las y los mexicanos depositan altos niveles de confianza en la televisión. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH, 2021), en México

---

1. En términos llanos, el modelo de comunicación política es un marco teórico que describe y analiza cómo se lleva a cabo la comunicación en el ámbito político. Este modelo se basa en la interacción entre los diferentes actores políticos, como las y los políticos, los partidos políticos, los medios de comunicación y la ciudadanía, y examina cómo se transmiten y reciben los mensajes políticos.

cerca de 71.5 millones de hogares tienen acceso a la televisión. Asimismo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020, el 84.4% tienen confianza en los medios de comunicación, posicionándoles en el tercer nivel de confianza de instituciones no gubernamentales.

Por ello es tan importante conocer el funcionamiento del binomio comunicación-política, y su impacto en el funcionamiento democrático, ya que cuando su funcionamiento no estaba regulado de manera adecuada, representaba un riesgo para la equidad de la contienda democrática, y por eso es esencial que existan reglas de equidad que impidan la incidencia de todos los órdenes de gobierno en la contienda electoral, a favor o en contra de un partido o candidatura, e igualdad de oportunidades en el acceso y control de los medios de comunicación para evitar su uso partidista.

## **La reforma de 2007: el modelo de comunicación política**

La reforma electoral de 2007 sentó las bases para la regulación del modelo de comunicación política por varias razones fundamentales. Hay cuatro pilares para entender dicha reforma:

**Figura 1: Pilares del modelo de comunicación política**

<b>La necesidad de impulsar mayor equidad y transparencia en la contienda</b>	<b>Regular el acceso a medios de comunicación</b>	<b>Se limitó la difusión de la propaganda gubernamental</b>	<b>Se creó un sistema de monitoreo y sanciones</b>
<p>La reforma de 2007 buscaba promover la equidad en las contiendas electorales y garantizar la transparencia en el financiamiento de las campañas políticas. Se establecieron límites a los gastos de campaña, se fortalecieron los mecanismos de fiscalización para supervisar y regular el proceso electoral.</p>	<p>La reforma electoral de 2007 garantizó el acceso equitativo a los medios de comunicación para todos los partidos políticos y candidaturas. Se estableció la obligación de los medios de otorgar espacios para la difusión de mensajes políticos y se creó el tiempo oficial en radio y televisión, que se distribuye entre los partidos de manera proporcional.</p>	<p>La reforma introdujo reglas sobre la difusión de propaganda gubernamental, por ejemplo, la prohibición de que se difunda desde el inicio de las campañas y hasta la conclusión de la jornada electoral (con tres excepciones: campañas de salud, educación y protección civil en emergencias).</p>	<p>La reforma electoral de 2007 fortaleció los mecanismos de monitoreo y sanción en el ámbito de la comunicación política. Se crearon órganos encargados de supervisar los tiempos en medios, así como de imponer sanciones por incumplimientos. Esto contribuyó a garantizar un juego político más limpio y evitar prácticas indebidas en la comunicación política.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Los pilares que sostuvieron la reforma electoral de 2007 en materia de comunicación política tienen antecedentes precisos. Por ejemplo, en 2002, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó una queja en contra del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la entonces Coalición Alianza por el Cambio, por una presunta donación en especie por parte de las empresas Televisa y TV Azteca, así como la existencia de costos diferenciados entre los spots que contrataba y pagaba el PRD y las otras fuerzas políticas, lo cual se comprobó en los dictámenes de gasto. La falta

de normas que garantizaran la equidad de la contienda en medios de comunicación se hizo presente, pues las televisoras otorgaron tarifas preferenciales (Gilas, 2016).

Asimismo, previo a la elección presidencial de 2006, existió una intromisión gubernamental importante en la opinión pública del entonces Presidente Vicente Fox,<sup>2</sup> tan es así que en la declaración de validez de la elección, se señaló que “...las circunstancias en que tuvo lugar la intervención del presidente, en su momento impregnaron a su auditorio, y pudieron contribuir en alguna forma, para determinar su intención de voto...”. Lo anterior porque la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) consideró que se trataba de expresiones que oscilaban entre el ejercicio de la libertad de expresión de las personas funcionarias públicas respecto a los actos y hechos de los procesos electorales, y la intromisión en dichos procesos a través de mensajes indirectos o implícitos. Además, al ser el Presidente, sus declaraciones político-electorales e inclinación generan mayor audiencia que las expresadas por otras personas.

Otro de los grandes logros de la reforma de 2007 fue la prohibición de propaganda personalizada y la regulación de las características que hasta la fecha debe tener la propaganda gubernamental en todo tiempo: deberá tener carácter institucional y fines

---

2. Entre las afirmaciones que realizó Fox se encuentran las siguientes: “No se debe cambiar de caballo a la mitad del río”; “Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer”; “No hay varitas mágicas... eso de los nuevos modelos económicos son sólo cuentos chinos”; “Hay que cambiar de jinete mas no de caballo”; “No se debe hacer caso del canto de las sirenas, ni de populistas y demagogos que van a cambiar todo”; “No se dejen engañar con espejismos. No se necesitan Mesías ni iluminados”.

informativos, educativos o de orientación social. La prohibición de la propaganda personalizada fue un paso significativo para evitar la concentración de poder y la manipulación de la información por parte de las y los funcionarios públicos. Al restringir la promoción individual, se fomentó la primacía de los proyectos institucionales sobre las ambiciones personales, garantizando una mayor imparcialidad y transparencia en la comunicación política. En un contexto político donde la comunicación y la propaganda desempeñan un papel fundamental, la prohibición de la propaganda personalizada y la definición de las características de la propaganda gubernamental han sido fundamentales para garantizar la equidad, la transparencia y la imparcialidad en los procesos políticos.

### **Reforma 2014: la continuidad de la equidad**

Desde la reforma de 2007 hasta la de 2014, lo que se ha buscado con la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales es inhibir toda influencia indebida de las personas servidoras públicas que incline el ánimo del electorado a favor o en contra de determinada fuerza política, pues con ello se violaría el principio de imparcialidad que debe imperar en el actuar de todas las personas servidoras públicas.

Por ello, en el Decreto de Reforma de 2014 se estableció explícitamente, en el artículo Tercero transitorio, que el Congreso de la Unión tendría que expedir una ley que reglamentara el artículo 134 constitucional (específicamente en relación con la obligación de que la propaganda de los entes públicos fuera institucional y con

finés informativos, educativos o de orientación social) durante el segundo periodo de sesiones ordinarias de ese mismo año, para establecer las normas a que deberían sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, esa ley no fue publicada sino hasta mayo de 2018, después de una orden de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y en ella no se establecieron los parámetros necesarios para regular la difusión de la propaganda institucional.

Sin embargo, este vacío legislativo se ha subsanado a través de criterios jurisdiccionales y administrativos en los últimos 15 años con la finalidad de garantizar procesos electorales equitativos. El TEPJF, mediante su doctrina judicial (jurisprudencia, tesis y ejecutorias) paulatinamente ha ido trazando el contorno de dicho concepto, determinando el sentido y alcance de sus disposiciones de contenido electoral, desde las competencias, los elementos de la propaganda gubernamental, la responsabilidad de las personas servidoras públicas, entre muchos otros temas; sin embargo, siempre ha mantenido una constante evolución razonable de sus criterios, por ejemplo, la relevancia sociopolítica de las redes sociales. Así, de acuerdo con la línea jurisprudencial establecida en la materia, debe considerarse como propaganda gubernamental toda aquella información publicada que haga del conocimiento general logros del gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos

por parte de algún ente público y que, por su contenido, no sea posible considerarlo como informativo.

Desde 2014, la Sala Superior señaló —y sigue haciéndolo de manera cada vez más contundente— que los límites a la intervención de las y los funcionarios públicos en los comicios no constituyen una restricción indebida a su libertad de expresión, porque con su actuación no pueden interferir en el ejercicio de otros derechos como son los derechos político-electorales de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (SUP-RAP-105/2014) y que, aunque es cierto que las personas servidoras públicas tienen derecho a participar en la vida política del país, no puede abusarse del cargo que ostentan para posicionar a determinada candidatura o se distorsionen las condiciones de equidad en la contienda electoral (SUP-RAP-21/2018); además de que debe haber prudencia discursiva, que muchas personas servidoras públicas entienden como censura, pero se trata de criterios transexenales, pues sistemáticamente se ha determinado que las y los servidores públicos, al desempeñar sus funciones, deben tener especial cuidado y prudencia discursiva ante cuestionamientos de los medios de comunicación relacionados con sus funciones y su relación con procesos electorales (SUP-RAP-545/2011, SUP-RAP-RAP-405/2012 y SUP-REP-15/2019).

## **Reflexiones finales**

Los avances de más de 15 años en materia del modelo de comunicación política son el ejemplo de evolución democrática institucional,

pero debemos tener en cuenta que tal desarrollo no ha llegado a su fin y que, ante las nuevas formas de participación ciudadana como la Consulta Popular y la Revocación de Mandato, es necesario repensar este modelo y adaptarlo a cada uno de estos procesos.

Por otro lado, no puede dejar de mencionarse que, con la reforma a la Ley General de Comunicación Social —recientemente anulada por la SCJN—, se pretendió definir el concepto de propaganda gubernamental, pero con ello se desconocían todos los precedentes judiciales y se tendía a favorecer la intromisión de personas servidoras públicas en las contiendas electorales, lo cual es contrario al espíritu de lo que se tutela en los artículos 41 y 134 constitucionales.

Los mecanismos de control y vigilancia del sistema electoral mexicano han evolucionado a partir de la desconfianza y, podemos decir, en el caso específico del modelo de comunicación política, que se ha construido a partir del ideal de que desde el poder político no puedan usarse recursos públicos para interferir con la preferencia del voto de la ciudadanía. Lo expuesto en este texto es un ejemplo de la importancia de tener autoridades electorales fuertes e independientes, que hacen valer las leyes en todos los casos con la finalidad de promover el desarrollo democrático.

## **Bibliografía**

Castells, Manuel (2009). *Comunicación y poder*. España: Alianza Editorial.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2023).

Gilas, Karolina (2016). *Sistema de comunicación política a partir de la reforma de 2014*. Temas Selectos de Derecho Electoral, México: TEPJF.

INEGI-INE (2020). Encuesta Nacional de Cultura Cívica. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/> (consultada el 8 de mayo de 2023).

Las sentencias del TEPJF. Disponibles en: <https://www.te.gob.mx/buscador/>



# **Revocación de Mandato en la Ciudad de México, reflexiones y problemática sobre su regulación**

*Mauricio Huesca Rodríguez*

## *Semblanza*

*Es Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Ciudad de México, institución en la que también obtuvo el grado de Maestro en Derecho Internacional.*

*Ha realizado diversos estudios de posgrado tanto en la Universidad Panamericana como en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, ambos en la Ciudad de México; así como en la Universidad de Castilla-La Mancha, en Toledo, España. Del mismo modo, participó en el Programa de Especialización en Derecho Constitucional y Electoral organizado por el Washington Center, en la ciudad de Washington, Estados Unidos.*

*Tiene una trayectoria de más de 18 años en materia electoral ocupando distintos cargos en el entonces Instituto Federal Electoral y en la Sala Superior del TEPJF, en donde perteneció a la carrera judicial durante 11 años.*

*El 12 de septiembre de 2017, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral lo designó Consejero Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México.*

Una de las formas de participación reconocidas en nuestra Constitución federal es la relacionada con el derecho de la ciudadanía a participar en los procesos de Revocación de Mandato.

Por su parte, la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (Ley de Participación) establece que la Revocación de Mandato es un instrumento de democracia directa, mediante el cual la ciudadanía decide si una persona elegida popularmente debe terminar de forma anticipada el ejercicio de su encargo a partir de la pérdida de confianza.

Para ese fin, las personas legisladoras establecieron algunos requisitos para orientar el ejercicio, entre los que se encuentran que, para solicitar la Revocación del Mandato deben demandarla al menos el 10% de las personas inscritas en la lista nominal del ámbito geográfico en el que se haya elegido a la persona que se pretende revocar.

La solicitud podrá realizarse una vez transcurrida al menos la mitad de la duración del cargo de representación popular, y la Revocación de Mandato no podrá coincidir con el proceso electoral ordinario.

Respecto del procedimiento, la Ley de Participación establece algunas etapas entre las que se encuentran la presentación de la solicitud, la posibilidad de subsanar deficiencias en la misma, la verificación de los datos y compulsas de firmas de los formatos en los

que se plasme el apoyo de la ciudadanía, la verificación de la procedencia de la solicitud y la obligación del Instituto Electoral de la Ciudad de México (Instituto Electoral) para la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados del proceso.

La ley también contempla que el Consejo General del Instituto Electoral apruebe los acuerdos necesarios para llevar a cabo el proceso de Revocación de Mandato, además de indicar que el proceso debe realizarse con estricto apego a los principios de austeridad y máximo aprovechamiento de los recursos con los que se cuenta.

Es en este contexto, el Consejo General aprobó los Lineamientos para la Revocación de Mandato, a fin de dotar de certeza a la ciudadanía respecto de cada una de las etapas. De esta forma, se estableció un periodo específico para cada etapa, a fin de asegurar el derecho de la ciudadanía a acceder a este mecanismo de participación ciudadana; sin embargo, derivado de una resolución del Tribunal Electoral de la Ciudad de México,<sup>1</sup> se vieron modificadas a fin de otorgar mayor tiempo a la ciudadanía interesada para recabar el apoyo necesario y presentar la solicitud correspondiente.

Por ese motivo, en un nuevo acuerdo<sup>2</sup> el Consejo General estableció las etapas que a continuación se indican:

- El 1 de abril de 2023, se cumplió el plazo correspondiente a la mitad del periodo del ejercicio del cargo de las personas que fueron elegidas en el pasado proceso electoral.

---

1. TECDMX-JEL-027/2023 de 13 de abril de 2023.

2. Acuerdo del Consejo General del IECM, identificado con la clave IECM/ACU-CG-034/2023.

- El plazo para la presentación de la solicitud correría del 1 de abril hasta el 8 de mayo de 2023.
- La revisión de la solicitud y, en su caso, prevención al Comité Promotor del 9 al 15 de mayo de 2023.
- Las actividades de revisión y verificación de apoyos y compulsas del 16 de mayo hasta el 14 de junio de 2023.
- La emisión de la convocatoria del 15 de junio hasta el 24 de junio de 2023.
- El desarrollo del Proceso de Revocación de Mandato, del 25 de junio al 26 de agosto de 2023.
- Y finalmente la jornada consultiva sería celebrada el 27 de agosto de 2023.

Hasta este punto podríamos pensar que el Proceso de Revocación de Mandato cuenta con todos y cada uno de los elementos necesarios y bien delimitados para su desarrollo.

Sin embargo, considero de vital importancia hacer una particular reflexión a dos aspectos que deben ser analizados y debatidos, a fin de fortalecer estas herramientas ciudadanas que tenemos el privilegio de construir para nuestra ciudad.

El primero de ellos se refiere a la fiscalización de los recursos que se utilizan en el Proceso de Revocación de Mandato.

Si bien, en primera instancia podríamos aseverar que un instrumento de estas características reviste una naturaleza ciudadana, que surge de una inconformidad con sus gobernantes derivada de la implementación de políticas públicas con las que un sector resulta inconforme y, que a juicio de esas personas, es suficiente para activar el mecanismo revocatorio, lo cierto es que no podemos obviar que dentro de la lucha del poder político existen intereses que pueden sentirse tentados a influir en estos instrumentos de participación ciudadana.

Por ese motivo, se impuso la prohibición de recibir aportaciones por parte de cualquiera de los poderes, de los entes públicos o de la Administración Pública federal o local, de los organismos autónomos, de partidos políticos, de personas extranjeras, de las organizaciones gremiales o sindicatos, de los organismos internacionales, de ministros de culto o entes de cualquier religión, así como de empresas mexicanas de carácter mercantil.

Sin embargo, el Instituto Electoral se enfrentó a una disyuntiva respecto de la vigilancia de los recursos que se utilizarían para el desarrollo del Proceso de Revocación de Mandato, ya que si bien existe una potestad para regular este instrumento, no pasa desapercibido que al tratarse de una herramienta ciudadana para manifestar inconformidad respecto de la forma de gobierno en determinado ámbito geográfico, las personas interesadas en activar ese instrumento no necesariamente cuentan con una organización o estructura política que les posibilite comprobar de forma estricta el origen y destino de los recursos que utilicen para ese fin.

Es por ello que considero que existe una falta de delimitación legislativa respecto de los extremos que se deben colmar para asegurar, por un lado, el ejercicio libre ciudadano y, por el otro, la protección de intereses externos que pueden influir a través de recursos económicos sobre la voluntad de la ciudadanía para remover de su encargo a las autoridades legítimamente elegidas a través del sufragio.

En ese sentido el Consejo General, por medio de la emisión de los *Lineamientos para transparentar el origen y destino de los recursos utilizados por las personas integrantes del Comité Promotor durante el Proceso de Revocación de Mandato de los cargos de representación popular que fueron electos en el Proceso Electoral Ordinario Local 2020-2021* estableció la obligación de presentar dos informes, a fin de reportar el origen y destino de los recursos para la recolección de firmas de apoyo ciudadano y para la promoción y difusión del Proceso de Revocación de Mandato.

También se estableció la prohibición de la contratación de tiempos y espacios en radio y televisión, a título personal o por cuenta de terceros, a fin de evitar influir en la opinión de la ciudadanía sobre el proceso en cualquiera de sus etapas.

Así, se busca que los Comités Promotores rindan cuentas respecto de los recursos utilizados para el proceso; no obstante, se determinó que no se trata de sujetos de fiscalización derivado de la propia naturaleza del ejercicio, y se estableció que se entregara información bajo un esquema de transparencia y rendición de cuentas.

Es por ello que considero de vital importancia delimitar los extremos de la rendición de cuentas a fin de establecer mecanismos para que las transacciones puedan realizarse a través del sistema bancario, así como la formación de una Asociación Civil, a fin de que pueda abrir una cuenta bancaria de forma obligatoria que reciba recursos de fuentes legítimas, y que las aportaciones estén sujetas a límites en los que se conozca su origen.

Por otra parte, es necesario establecer un tope de gastos que delimite el uso de los recursos que pueden utilizarse, y proteger, por un lado, este proceso ciudadano de intereses externos y, por el otro, el derecho de que una persona legítimamente elegida pueda ser destituida.

El segundo aspecto al que me quiero referir es el relacionado con el mecanismo de recepción del sufragio el día de la jornada.

La Ley de Participación, en el artículo 68, tercer párrafo, establece que el Instituto Electoral, de conformidad con las necesidades particulares y específicas de cada Proceso de Revocación de Mandato, decidirá el número y distribución de las casillas que deben instalarse en mismo número por sección electoral que en el proceso en que resultó electa la persona funcionaria sometida a Revocación de Mandato.

Si bien, de la lectura de dicho artículo se podría entender que las personas legisladoras pretendían la instalación de mesas directivas de casilla, no debe pasar desapercibido que se trata de la instrumentación de un mecanismo de participación ciudadana, contemplado en la ley de la materia, y no así de una elección en la que existe obligación de instalar mesas directivas de casilla.

Además de que el Instituto Electoral debe realizar el proceso atendiendo los principios de austeridad, eficiencia organizacional y racionalidad económica. Por lo que, dentro de los *Lineamientos para la Revocación de Mandato* se estableció la instalación de mesas receptoras de opinión en la jornada de revocación, de la misma forma que se realizaría para la implementación de cualquier otro mecanismo de democracia directa o participativa, como es la Consulta Popular y la Consulta de Presupuesto Participativo que se lleva a cabo año con año en la Ciudad de México; máxime que no implica un costo tan significativo ni una logística tan compleja como la que se requiere para la integración de mesas directivas de casilla.

Al respecto, cabe mencionar además que, para el caso específico de la Ciudad de México, resulta significativo el limitado presupuesto que se recibe derivado de los recortes presupuestales que ha sufrido el Instituto Electoral.

Esta situación ha tenido como resultado que el Instituto deba implementar ciertos ajustes a las diversas etapas del Proceso de Revocación de Mandato aprovechando al máximo los recursos con los que cuenta para el ejercicio de este año, ya que hasta el momento no se cuenta con una ampliación presupuestal para el desarrollo del mismo. Lo anterior, garantizando en todo momento que el ejercicio se realice respetando los principios de certeza y seguridad jurídica para la debida participación de la ciudadanía.

La existencia e implementación de los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la Ley de Participación resultan muy importantes para consolidar la democracia directa en la Ciudad de México, y garantizar que la ciudadanía pueda participar

de manera activa en la formulación de las decisiones del poder público y no quedarse únicamente con las limitantes del rol que desarrollan en una democracia representativa.

## **Conclusiones**

- El mecanismo de Revocación de Mandato es un ejercicio de democracia directa que estimula a las personas votantes a desempeñar un papel de supervisión más activo respecto de las y los funcionarios electos y que refuerza la participación y control del electorado sobre el gobierno.
- La naturaleza de este tipo de procedimientos permite que las personas votantes vigilen de forma constante la actuación de las personas electas y evita que se genere un desapego de los asuntos públicos que suceden en su entorno o que transfieran el derecho de ejercer su soberanía a la apatía o a la resignación cuando consideren que existe por parte de alguno de sus representantes una mala actuación.
- Sin embargo, como autoridad electoral no podemos cerrar los ojos y debemos ser conscientes de que el dinero e intereses particulares o que respondan a determinada agenda, pueden tergiversar la finalidad de estos ejercicios ciudadanos que buscan influir de forma efectiva en las decisiones de su entorno.

- Si bien el Instituto Electoral cuenta con la facultad de generar acuerdos para la implementación del ejercicio y, de esta forma, se han subsanado algunos aspectos de las lagunas legales, resulta importante dar claridad a distintos elementos desde la esfera legislativa.



**V.**

**Nuevas figuras de participación a raíz  
de las reformas electorales: Candidaturas  
Independientes y Diputación  
Migrante a nivel federal y local**



# **La primer diputación migrante en el Congreso de la Ciudad de México**

*Raúl de Jesús Torres Guerrero*

## *Semblanza*

*Es Licenciado en Relaciones Internacionales CUM LAUDE por Endicott College en Boston Massachusetts; cuenta con estudios de Gobierno en la Universidad de Harvard, así como Asuntos Internacionales por la American University of Paris.*

*Fue el único mexicano de la generación 2011 aceptado en el Programa de Negociación de Harvard Law School. Es diplomado en Análisis Político Estratégico por el CIDE y diplomado en Negociaciones Difíciles por el Harvard Negotiation Institute. Es Maestro en Gerencia Política por The George Washington University, en Washington DC.*

*Ha sido seleccionado por la revista Líderes en Estados Unidos como uno de los latinos más destacados en Washington DC y ha sido parte de los 300 líderes más influyentes de México. Actualmente es el primer diputado migrante en el Congreso de la Ciudad de México.*

Las elecciones de la Ciudad de México en 2021 fueron históricas, por primera vez las y los capitalinos residentes en el extranjero votaron y eligieron a su diputado migrante, quien será el encargado de representar ante el Congreso local a las personas chilangas que viven en el extranjero y, por ende, se encargará de crear y promover políticas públicas a su favor.

El voto en el extranjero marcó tendencia, pues residentes de 46 países votaron vía electrónica y por correo postal. Con 4,883 votos, lo que representa el 54.8%, de un total de 8,906,<sup>1</sup> fue como su servidor, Raúl de Jesús Torres Guerrero es elegido como el primer diputado migrante electo por el Partido Acción Nacional.

Gracias a la creación de la Constitución Política de la Ciudad de México, promulgada el 5 de febrero de 2017,<sup>2</sup> se reconoce a grupos de atención prioritaria que con anterioridad estaban en el olvido, como son las personas capitalinas residentes en el exterior. Para estos grupos se establecen políticas de atención preferente, a fin de que gocen del pleno ejercicio de sus derechos y se eliminen progresivamente las barreras que impiden la realización de sus derechos y, de esta forma, alcancen su inclusión efectiva en la sociedad.

---

1. Disponible en: <https://www.iecm.mx/ofrece-iecm-resultados-de-eleccion-de-diputacion-migrante/> (consultado el 20 de junio de 2023).

2. Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 11.

Este ordenamiento establece que la ley debe garantizar la vinculación del derecho al voto efectivo. Reconoce el derecho de las ciudadanas y ciudadanos mexicanos por nacimiento o naturalización a acceder a cualquier cargo público, incluyendo los de elección.<sup>3</sup>

En su redacción se rompieron paradigmas normativos, al establecer los derechos políticos para que las personas originarias de la ciudad que residen fuera del país tengan el derecho a votar y ser votadas en elecciones locales, de conformidad con lo previsto en la Carta Magna.

Como puede apreciarse, esta disposición abrió paso para que la legislación electoral pudiera incorporar una figura representativa especial de este grupo de ciudadanas y ciudadanos: una diputación migrante. De esta forma, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México estableció dicha figura de representación y dotó al Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) de atribuciones que le permitieran determinar las modalidades para la recepción de esos sufragios.

Sin embargo, no todo fue felicidad en torno a la creación de la figura, pues existieron diversos obstáculos. Entre ellos, la diputada Leonor Gómez Otegui, del Grupo Parlamentario de Partido del Trabajo, presentó una iniciativa con el objeto de eliminar la figura de la diputación migrante, con el argumento de que, a su parecer, esta figura tendía a ser poco representativa, onerosa y de difícil

---

3. *Idem*, artículo 24.

instrumentación dentro del proceso electoral local. El 28 de noviembre de 2019, el Pleno del Congreso de la Ciudad de México aprobó el dictamen en cuestión,<sup>4</sup> lo que fue sin duda un atropello a todas y todos los capitalinos que vivimos en el extranjero, pues nuestros derechos fueron violentados.

Y gracias al esfuerzo y lucha de diversas organizaciones de personas capitalinas residentes en el extranjero, quienes presentaron una impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fue que se logró restablecer la figura de la diputación migrante, luego del análisis del caso por el Pleno de la Sala Superior.

Para mí, haber sido elegido como el primer diputado migrante representa un gran logro personal, pues sin duda entiendo perfectamente la agenda internacional y la problemática a la que uno se enfrenta al vivir a cientos de kilómetros de nuestro querido país. Sé lo que significa vivir lejos de nuestras personas queridas y crecer en una familia dividida por la frontera. Cada ciudadana o ciudadano residente en el extranjero enfrenta retos como el duelo por dejar su patria, así como las nuevas formas de vida y conductas sociales propias de las nuevas ciudades donde se asienta, ya sea para trabajar, estudiar, emprender o abrir empresas.

Mi historia es una historia de éxito de la migración, basada en el esfuerzo del trabajo. Yo soy el ejemplo claro del niño que a los 5 años de edad vio partir a su padre al otro lado de la frontera

---

4. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/nov/20191128-I.html> (consultado el 20 de junio de 2023).

y, cuando se es niño, no se entiende de fronteras, sólo se pregunta uno cuándo volverá a ver a su padre, cuándo volverá a abrazarlo.

Mi padre tuvo que emigrar a los Estados Unidos debido a que durante la crisis de 1994 el negocio familiar quebró. Emigró con sólo 100 dólares en su cartera y, gracias a la cultura del esfuerzo y el trabajo, él logró construir una empresa de diseño de interiores, arreglar papeles y llevarme con él para cumplir mis sueños de estar a su lado y estudiar en Estados Unidos. Es importante recordar que la crisis de 1994 dejó sin empleo a casi el 30% de la población económicamente activa en ese momento.<sup>5</sup>

Yo nací en la CDMX, soy oriundo de la alcaldía Venustiano Carranza y radico desde hace 14 años en Nueva York. Soy licenciado en Relaciones Internacionales CUM LAUDE por Endicott College en Boston, Massachusetts y cuento con una maestría en Gerencia Política en The George Washington University, en Washington D.C. He participado activamente en la vida política de México, llevando la agenda internacional a través de los ojos de la migración.

La revista *Líderes* en Estados Unidos me eligió como uno de los latinos más destacados en Washington D.C.

Entiendo perfectamente la agenda internacional, sé lo que significa estar a las cuatro de la madrugada cargando muebles en Times Square con la nieve, pero también sé lo que significa estudiar en las mejores universidades del mundo. Para mí, esta diputación tiene un objetivo claro: hacer que la Ciudad de México escuche la voz de miles de chilangas y chilangos que vivimos fuera de México,

---

5. D. Placencia Bogarin (2023). "La crisis de 1994 y sus consecuencias". *Historia agenda*, 4(45), 128.

que sepan nuestras historias y dejen de vernos como el “pobrecito migrante”, y vean que no sólo somos sinónimo de remesas, aunque éstas alcancen niveles históricos como los 58,497 millones de dólares que el país obtuvo en 2022.<sup>6</sup> Es momento de que se den cuenta de que somos personas exitosas y valiosas, pues todos los días “nos la partimos”, para poner en alto el nombre de México y de nuestras raíces.

Y esto lo entendí perfectamente gracias a la campaña que logró realizarse mediante las redes sociales, pues como candidatas y candidatos nos fue negada la posibilidad de hacer campaña en el extranjero. Algo surrealista, cuando nuestro electorado vive en el extranjero, situación que al principio fue un gran choque pues nuevamente se sentía un golpe directo hacia la diputación migrante. Sin embargo, mi solicitud fue negada y como buena persona chilanga no me quedé de brazos cruzados y recurrí a la magia de las redes sociales. De esta forma, mi campaña fue realizada al 100% mediante estas redes y gracias a eso logré llegar a la gran diáspora de capitalinas y capitalinos radicados en los Estados Unidos.

Esta diputación nos ayudará a recuperar los derechos que por mucho tiempo nos fueron negados. Tendremos voz y voto en el Congreso de la Ciudad de México y, como su representante, lucharé por llevar la agenda internacional a otro nivel a través del hermanamiento de las alcaldías, con las cuales haremos vínculos para fortalecer esta agenda y así impulsar a las chilangas y chilangos

---

6. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/remesas/%7B-BA9C7380-CAB6-E0D9-9B3D-760E82CBD1A0%7D.pdf> (consultado el 20 de junio de 2023).

que viven fuera, pero también a sus familias que siguen en la Ciudad de México.

Para entender la importancia de las personas capitalinas que vivimos en el extranjero y la fuerza que representamos, basta ver que la Ciudad de México es la tercera entidad federativa que recibe más remesas, sólo superada por Jalisco y Michoacán.

Así, de acuerdo con información de la Secretaría de Economía, la Ciudad de México es la entidad federativa con mayor recepción de Inversión Extranjera Directa, desde 1999 y hasta el primer trimestre de 2021. En este último periodo recibió un total de 11,864 millones de dólares. Sin embargo, es preocupante ver que México, de 2013 a 2022, cayó en su índice de Inversión Extranjera Directa de 48 mil millones de dólares a 35 mil millones de dólares,<sup>7</sup> por lo que debemos de reactivar la agenda internacional para la atracción de nuevos capitales que nos ayuden a recuperar empleos y elevar la calidad de vida de las y los mexicanos.

Cuando se analizan los principales países inversionistas en la Ciudad de México, tomando como referencia el periodo de 1999 hasta 2021, de un total de 132,223.3 millones de dólares, puede observarse que cinco países representan el 78.4% del total de la inversión realizada en la entidad federativa. De éstos, el principal inversionista, con un 48.7% del total, es Estados Unidos, seguido de España con el 17.2%. En tercer lugar, se encuentra Canadá con un 4.5% e inmediatamente después, los Países Bajos con 4.2%

---

7. Disponible en: <https://www.gob.mx/se/prensa/durante-2022-la-inversion-extranjera-directa-ied-fue-de-35-mil-292-mdd-lo-cual-incremento-12-por-ciento-en-comparacion-con-el-ano-2021> (consultado el 20 de junio de 2023).

y el quinto lugar es ocupado por Reino Unido, el cual representa el 3.8% del total de las inversiones realizadas en la Ciudad de México.

Nosotros y nosotras representamos una parte importante en la economía del país y de la Ciudad de México, es momento de dejar de ser invisibles.



# **Candidatura independiente, datos y experiencia**

*Margarita Zavala*

## *Semblanza*

*En su trayectoria académica formó parte del Programa de estudios políticos de la mujer en la Universidad de Harvard; es Licenciatura en Derecho por la Escuela Libre de Derecho; además de Docente de Derecho en el Instituto Asunción de México y en la Universidad Iberoamericana.*

*Como parte de su desempeño administrativo fungió como Presidenta del Consejo Ciudadano Consultivo del Sistema Integral para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).*

*Cuenta con una destacada trayectoria legislativa en la que se ha desempeñado como Diputada local en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF); integrante de las comisiones de Administración Pública, Atención a Grupos Vulnerables, Justicia y Derechos Humanos. Y, como Diputada federal en la LIX Legislatura, fue integrante del Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y de las comisiones de Defensa Nacional, Justicia y Derechos Humanos y Trabajo y Previsión Social.*

*Tiene además una rubusta carrera política cuyos desempeños más significativos han sido como participante en la reunión de mujeres parlamentarias en Beijing, China; en el foro de organizaciones no gubernamentales. Dentro del Partido Acción Nacional fue integrante de la secretaría juvenil y del CDE, ambos en el DF; militante activa; integrante de la secretaría nacional juvenil del CEN; Consejera nacional; integrante del comité de capacitación de la secretaría nacional de capacitación; Directora del departamento jurídico del CEN; Secretaria de la comisión de orden del Consejo Nacional y de promoción política de la mujer del CEN. Además es fundadora de la asociación civil Libertad y Responsabilidad Democrática, para conformarse como partido político nacional con el nombre: México Libre.*

*En su camino empresarial y en la iniciativa privada, laboró en el despacho Estrada González de Ovando y Sodi y Asociados y es articulista en el periódico El Universal.*

*Ha publicado artículos en periódicos y revistas como “El lugar de las mujeres” y “México, tierra de oportunidades para las mujeres”, en la publicación Sentimientos de la Nación.*



## **La novedad y la subsidiaridad de la figura de la candidatura independiente**

La candidatura independiente es una figura relativamente nueva pues se trata de una reforma a la fracción II del artículo 35 para quedar como sigue:

*Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:*

*I. Votar en las elecciones populares;*

*II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación...*

La fracción II es el reconocimiento al derecho de las y los ciudadanos a ser votados que, para las elecciones de 2015, integró la posibilidad de que en México hubiera candidaturas independientes por lo que representó una figura jurídica en la política de nuestro país que amplía el derecho a la participación en la política.

Naturalmente, la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales desarrolla esta segunda parte de la fracción II del artículo 35.

De acuerdo con de la idea de que los partidos políticos son necesarios en una democracia, el derecho en México extiende la posibilidad del derecho a participar en política por medio de una candidatura ciudadana y lo manifiesta en la Constitución. Se trata de una ampliación de las posibilidades del ejercicio de un derecho de la ciudadanía, pero tanto la lectura de este artículo como su novedad nos permite pensar que se trata de una figura subsidiaria.

En México, las candidaturas independientes han obedecido más a la cerrazón de los partidos políticos que a la convicción del derecho a la participación política. Es decir, frente al muro en que se han convertido los partidos políticos para las y los ciudadanos, la figura de la candidatura independiente se convierte en un instrumento para la persona ciudadana que no encuentra lugar en estas organizaciones sobrerreguladas y excesivamente cerradas, en las que se han convertido, con el paso del tiempo, los partidos políticos.

Es cierto que una buena democracia requiere de buenos partidos políticos; de hecho, me parece que, mejor que la existencia de partidos políticos malos, es la no existencia de éstos. Siguiendo a Daniel Innerarity podríamos afirmar que si anulamos a las organizaciones política sólo daríamos paso a los populistas y tecnócratas que terminan por restringir las libertades.<sup>1</sup>

Sin embargo, las candidaturas independientes deben existir porque la participación política de la ciudadanía en el ejercicio

---

1. Daniel Innerarity, *La política en tiempos de indignación*, p. 58.

del poder público no puede ni debe depender de la calidad de los partidos políticos, a grado tal de que lo que vivamos sea la tiranía de los partidos políticos. La existencia de esta figura jurídico-política también puede funcionar como contención del quehacer de los partidos políticos como una puerta de entrada a la participación política.

Podríamos decir que la candidatura independiente irrumpe como novedad y es una figura necesaria, subsidiaria, que funciona también como un instrumento de contención al poder desmesurado de los partidos políticos sobre el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía. Nada más y nada menos.

Debe quedar claro que “la actual crisis de los partidos sólo se superará cuando haya mejores partidos”, como bien lo dice Daniel Innerarity.<sup>2</sup> De hecho, es muy probable que cuando los partidos políticos se debilitan, lo que se debilita es toda la política.

## **La candidatura independiente en la ley electoral**

Ahora bien, como es natural la figura prevista en la Constitución tiene que ser desarrollada por el legislador ordinario a través de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Y como es de suponerse la realizaron personas legisladoras que pertenecen a partidos políticos, que naturalmente veían con animadversión la figura porque siempre se imaginaron a un competidor más que a una ciudadana o ciudadano ejerciendo un derecho.

---

2. *Idem.*

El legislador ordinario intentó equiparar la candidatura independiente con una candidatura propuesta por un partido político como si la estructura o el equipo de una candidata o candidato independiente fuera la misma que la que tiene un partido político, que es una institución que recibe financiamiento público —hoy en día en exceso— y que participa en procesos electorales y candidaturas a diversos cargos de elección. Desgraciadamente esa visión no cambió ni en el Instituto Nacional Electoral ni en los tribunales electorales.

Como veremos, el desarrollo e incluso la interpretación de la candidatura independiente en la correspondiente ley acabó por anular en la práctica ese derecho.

Aunque existen disposiciones específicas aplicables a las candidaturas independientes en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) esta figura se regula principalmente en el Libro Séptimo del citado ordenamiento y comprende los artículos del 357 al 439. Básicamente las etapas de una candidatura independiente son: convocatoria por parte del Instituto Electoral, solicitud del registro, aceptación por parte de la autoridad del registro como aspirante a la candidatura independiente, inicio y final de la etapa de apoyo ciudadano, validación del requisito de firmas de ciudadanas y ciudadanos, anuncio del INE como candidato o candidato independiente, inicio de campaña y elección. En ese título séptimo el legislador se imaginó la elección de una candidatura independiente. Y se la imaginó mal.

Si uno lee la ley electoral encontrará una serie de obstáculos que el legislador desarrolló para que se inhibiera la participación

por la vía independiente o, por lo menos, bajo una perspectiva poco imparcial:

1. La convocatoria que debe emitir el INE para el caso de las y los ciudadanos interesados en una candidatura independiente debe resolver muchas cosas que la propia ley no previó. Eso coloca a la posible persona aspirante en un estado de incertidumbre jurídica y política que no le permite hacer una estrategia integral con las certezas que sí tiene un partido político.
2. La Asociación Civil que debe ser creada indebidamente es tratada como si fuera un partido político, el cual recibe financiamiento público y tiene una estructura que no se pretende que sea temporal, como sí lo es el de una candidatura independiente

No tiene ningún sentido equiparar una Asociación Civil con un partido político. Como ejemplo pondría mencionar que la estrategia de campaña es muy distinta a la de un partido político, el cual tiende a concebirse como una institución; otro ejemplo más práctico es la dificultad de sacar una cuenta bancaria para lograr el apoyo de la ciudadanía.

3. El apoyo ciudadano sólo se puede dar en un plazo determinado, pero este plazo se desarrolla mientras inician las precampañas de los partidos políticos y es imposible que no se compare a una persona candidata que sólo está autorizada

para pedir apoyo ciudadano y unas personas precandidatas de partidos que aparecen en los medios de comunicación una y otra vez así como en diversos eventos.

4. El financiamiento público es francamente ridículo cuando se trata de una candidatura independiente, pero se le imponen los mismo límites individuales de las aportaciones de simpatizantes que a los partidos políticos.
5. Las cuentas bancarias que deberían abrirse frente a las instituciones bancarias tuvieron un problema elemental que no tomó en cuenta el Instituto Nacional Electoral. El hecho es que cualquiera de las y los aspirantes se convertía en persona políticamente expuesta, por lo que el trámite era mucho más lento y el INE requería con rapidez el número de cuenta. Al final, en muchos casos, el propio Instituto tuvo que enviar un escrito a la institución de crédito para que se dieran las facilidades. Eso retrasó el inicio de la campaña, así como la reestructura.
6. El aviso de quienes resultan calificadas como personas candidatas independientes es el día anterior al inicio de campaña, lo cual implica un estado de incertidumbre difícil de manejar en el ambiente electoral.
7. Abren la posibilidad de franquicias postales para enviar cartas, pero cuando se quiere llevar a cabo es imposible

por la cantidad de requisitos que se piden en el Servicio Postal Mexicano y en el área de fiscalización del INE.

8. La fiscalización se lleva a cabo con mayor minuciosidad que la de un partido político porque mientras éstos presentan informes acumulados, en la candidatura independiente son requeridos semana por semana y hasta porevento. Y por si fuera poco, el pago de las multas impuestas por el INE en materia de fiscalización deben solventarse con el patrimonio de la persona que es candidata independiente, ni siquiera puede pagarse con el de la asociación civil utilizada para el proceso. En cambio los partidos políticos pagan de su patrimonio las multas de sus personas candidatas. Es verdaderamente absurdo.
9. Las denuncias presentadas ante el Consejo General del INE se tramitan como si la persona candidata independiente tuviera un partido que la respaldara. Los plazos son los mismos como si una campaña independiente contara con un departamento jurídico y de tesorería con el que sí cuentan los partidos políticos.

Este artículo se presenta para su publicación en el mes de noviembre de 2023. El Instituto Electoral ha dicho que recibió 32 solicitudes para candidaturas a la Presidencia de la República, y que sólo se aceptaron nueve porque fueron las que reunieron los requisitos que se pedían, y que una de ellas ya desistió. En el caso

del Senado de la República, sólo se aceptaron seis de once postulaciones y, para diputadas y diputados federales, aceptaron 45 de 60 solicitudes.

Aún están en la etapa del apoyo ciudadano. De acuerdo al INE, esa etapa finaliza de la siguiente manera:

<b>Cargo</b>	<b>Fecha límite para recabar apoyo</b>
Presidencia	6 de enero de 2024
Senadurías	21 de diciembre de 2023
Diputaciones	29 de noviembre de 2023

Sin embargo, eso no es suficiente. Entrarán a un proceso de revisión para declarar la validez de la candidatura. Estaremos a la expectativa sobre: quiénes y cuántos terminan esa etapa. Y al final, a quiénes validan.

## **La experiencia**

Fui la primera persona en ser candidata independiente a la Presidencia de la República. En el 2018 el INE anunció que de las más de 80 solicitantes, fuimos sólo tres las que seguimos la etapa de apoyo ciudadano. Que yo había sido la única que había logrado todas las firmas.

Tardé mucho en escribir esta parte del artículo. Primero, porque no quería que fuera una narración de la campaña como candidata

independiente, porque no me parece que fuera el objetivo de esta publicación. Segundo, porque con la autoridad electoral, tanto con el Instituto Nacional Electoral como con el Tribunal Electoral, la experiencia tuvo sus desaveniencias serias. De entrada, se les ocurrió ensayar con la elección presidencial, en lugar de hacerlo en una intermedia o en las del Estado de México.

Lo cierto es que estamos ante autoridades electorales cada vez más profesionales, pero cada vez más incapaces de entender una campaña de candidaturas independientes y, sobre todo, porque me quedó claro que las normas estaban elaboradas para que no pudiera haber candidaturas independientes a la Presidencia de la República. Además, porque nunca aceptaron que no estaban preparados para tener candidaturas independientes a la Presidencia de la República. Y tanto los medios de comunicación y como los partidos desconocían el proceso.

Hay mucho que decir, pero voy a utilizar los mismos nueve puntos para referirme a algo de mi experiencia personal, con el compromiso de no llenarlo de anécdotas y sentimientos personales. Sólo lo inevitable:

- La convocatoria que emitió el INE fue mucho menos clara que ahora, hubo más lineamientos complementarios conforme fueron avanzando los días.
- La asociación civil para la etapa de apoyo ciudadano debía ser distinta a la de la propia campaña. Lo cual tuvo muchas

consecuencias, entre ellas, la de volver a sacar una cuenta bancaria.

- El apoyo ciudadano estuvo inundado de pruebas ensayo-error. Hubo por lo menos tres actualizaciones para que pudieran ser utilizados los celulares, porque en un principio sólo funcionaban en Iphone de modelo reciente. Para quien quiso ayudarme a recabar firmas, sólo pudieron hacerlo a través de una clave que significó invertir muchos días en capacitación. Un día se les ocurrió dar la clave en público y fue un desastre, por lo que se suspendió por horas la posibilidad de conseguir las firmas de apoyo. El INE no avisó o no quiso avisar que teníamos derecho a usar las calles para recabar firmas y más de una alcaldía nos mandaba a sus policías para que no buscáramos el apoyo ciudadano.

Hacíamos revisiones. De las y los aspirantes, sólo María de Jesús Patricio y yo fuimos las únicas que teníamos personas voluntarias para revisar las firmas. Incluso asistía a esas sesiones.

- El tope de gasto de campaña para efectos del financiamiento privado tuvimos que litigarlo ante el Tribunal Electoral, porque resultaba menor al de los partidos políticos. Afortunadamente lo ganamos.

- Increíblemente, en mi caso, pidieron una cuenta distinta para la campaña que para la etapa de apoyo ciudadano. Otra vez todo se retrasó. Inicié campaña sin que hubiera una cuenta bancaria.
- El INE avisó de la certeza de mi candidatura un día antes de iniciar la campaña oficial. Aunque estábamos seguras y seguros de que se nos reconocería porque habíamos llevado todo en orden, el hecho de haberse esperado al último día complicó el inicio de la campaña. Fui la única en ser reconocida como candidata independiente, porque había cumplido con los requisitos.

Pero al final le regalaron la candidatura al Bronco con una decisión llena de complicidades. La decisión anterior dividió en dos lo que podría ser un financiamiento público así como los espacios de publicidad.

- Las franquicias postales en realidad no pueden utilizarse para ninguna campaña por lo que representan una pérdida de tiempo.
- La fiscalización llegaba a ser de tal minuciosidad que invita más a la no participación o, al menos, a la no actividad. Por ejemplo, si una persona me prestaba su casa, entonces el INE tenía que mandar a alguien para ver cuántos focos tenía la casa, sobre todos cuántos se iban a utilizar y además verificaba cuánto costaría un salón de reunión con esa

cantidad de focos y lo sumaban a los gastos de campaña. O, por ejemplo, no podíamos mandar electrónicamente los pases de abordar, sino que teníamos que guardar el ticket que utilizamos.

Por supuesto que hubo multas, una de ellas fue porque el INE no se fijó que en un mismo paquete de documentos le metí por separado cada una de las cinco bardas pintadas con mi nombre, y el INE vio la carátula y creyó que era sólo una. Por tal razón me puso una multa que tuve que pagar de mi patrimonio y comprobar que se trataba de una cuenta personal.

Por otra parte, decidí no recibir el financiamiento público que se había reducido a la mitad, porque al final pusieron al Bronco como candidato. Aun cuando públicamente y frente a los consejeros del INE decidí no recibir el financiamiento público, todavía el INE me preguntaba cada mes por qué no le rendía cuentas del financiamiento público y, cada mes, le tenía que recordar por escrito que había renunciado a él. Incluso el INE llegó al absurdo de multarme, porque supuestamente no le avisé cuando indebidamente me depositó una mensualidad del financiamiento al que yo tenía derecho y había renunciado. Me multaron a pesar de que fue el propio INE quien destinó el recurso indebidamente y pese a que en cinco días no sólo le demostré que le avisé, sino que le había devuelto el recurso al INE. Por supuesto que tuve que litigar esa multa y por lo menos el Tribunal Electoral me dio la razón. Además la fiscalización no termina con el proceso electoral.

Una joya reciente: en 2021 una persona anunció su solicitud de ser candidata independiente a una alcaldía. No siguió en la fase de apoyo y el INE decidió que, porque no informó sobre lo que no había gastado, se la debía sancionar con inhabilitación para las elecciones de 2024 y de 2027. Afortunadamente se litigó y negaron tal sanción. Es decir, la regulación de candidaturas independientes, al menos en esta materia, se presta más a la persecución que al ejercicio de un derecho.

Además, para abonar a la incertidumbre, la fiscalización no termina. Todavía hace unos meses decidieron revisar un contrato, afortunadamente todo estaba en orden y el Consejo no aceptó la impugnación.

En cuanto a los medios de comunicación, me fue imposible hacer un anuncio efectivo, porque es necesario enviarlo con quince días de anticipación a su publicación para que fuera aprobado por el INE. Además se dividían los tiempos de tal manera que nunca vi un spot mío. Quizá ésta fue la parte que me hizo sentir mayor desventaja con respecto a las y los candidatos de los partidos políticos. El hecho es que las candidatas y candidatos de los partidos tenían más de 217 anuncios en un día, mientras mi candidatura sólo tenía .26, es decir, había un anuncio mío cada tres días.

La verdad es que en cuanto a la publicidad en medios, fue tal la desventaja que, de haber sabido que esa iba a ser la diferencia, no sé si hubiera aceptado correr como candidata independiente. Aunque es una realidad que, aun y con todas las desventajas en las circunstancias en las que me encontraba, estoy segura de que

volvería a tomar la decisión de ser candidata independiente a la Presidencia de la República.

Lo que quiero decir es que la figura de candidatura independiente, tal y como está prevista en México, es nugatoria del propio derecho a participar y viola principios elementales de una contienda equitativa, porque no regula al caso concreto.

Es cierto que en algunos casos ha funcionado. Sin embargo, las desventajas que se tienen en un distrito electoral o en un municipio son compensables en una campaña por elementos de originalidad o disrupción que pueden llamar la atención en algún momento. Pero las desventajas en la fiscalización y en la publicidad se multiplican exponencialmente cuando se trata de una candidatura a la Presidencia de la República.

Posiblemente lo que debemos hacer es mejorar la regulación de las candidaturas independientes, pero sobre todo mejorar los partidos políticos existentes o hacer otros por medio de la ampliación de condiciones que permitan ejercer los derechos de participación y asociación política, sin que se dependa de un grupo de poder. Pero ese ya es otro tema.

## **Fuentes**

Innerarity, Daniel (2016). *La política en tiempos de indignación*.

México: Editorial Galaxia Gutenberg.

— (2018). *Política para perplejos*. México: Editorial Galaxia Gutenberg.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Convocatoria del Instituto Nacional Electoral para candidaturas independientes del proceso 2018 y del 2024.



## **VI.**

**Análisis e impacto de la reforma político-electoral de 2020. Atención de quejas y denuncias por Violencia Política contra la Mujer en Razón de Género a través del Procedimiento Especial Sancionador. Garantía de la paridad de género. Acciones afirmativas de grupos de la diversidad sexual**



# **Reforma electoral de 2020: violencia política contra las mujeres en razón de género y procedimiento especial sancionador**

*Martha Leticia Mercado Ramírez*

Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México

## *Semblanza*

*Es Licenciada en Derecho y Especialista en Derecho Electoral por la UNAM y diplomada en Derechos Humanos por la Escuela de Práctica Jurídica de la Universidad de Zaragoza. Cuenta con más de dos décadas de experiencia en el sector electoral en donde ha desempeñado diversos cargos en órganos jurisdiccionales tanto a nivel federal como local. En la Sala Superior del TEPJF fungió como asesora en la Secretaría General, del Centro de Capacitación Judicial Electoral y directora de Consultas y Difusión de la Coordinación de Jurisprudencia. Asimismo, ha trabajado en la Sala Regional Ciudad de México como Coordinadora de Ponencia y como fundadora en la Sala Regional Especializada, donde fungió como Secretaria de Estudio y Cuenta. Actualmente es Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, donde previamente fue directora del Instituto de Formación y Capacitación. A la par de su actividad profesional, se ha dedicado al estudio e investigación de temas como: Derecho Electoral en México; violencia política en razón de género; propaganda político-electoral; participación política de la mujer e interés superior de la infancia, entre otros.*

*Es integrante en asociaciones como el Consejo Asesor de la Revista Mexicana de Estudios Electorales, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales; Asociación Mexicana de Juzgadoras; Asociación de Mujeres Juezas en México; Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia; International Association of Women Judges; Conferencia Americana de Organismos Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral; Asociación de Tribunales Electorales de la República Mexicana; Asociación de Magistradas y Magistrados Electorales Locales.*

*Ha sido reconocida y galardonada con diversas distinciones como el Doctorado Honoris Causa otorgado por el Consejo Nacional de Egresados*

*del Instituto Politécnico Nacional y el Consejo Nacional e Internacional de la Confraternidad Internacional Claustro Doctoral, Ciencia, Cultura, Tecnología, Arte, Deporte y Humanidades; Grandes Mujeres de México, Fundaciones Alas Abiertas, Camino a Casa, Comisión Unidos contra la Trata, Jurídico Arrieta y Asociados y la Universidad Interamericana, “Flavio Galván Rivera, Padre del Derecho Electoral”, Barra de Abogados Electorales de México; Gran Mujer México 2021; Jurídico Arrieta y Asociados; Universidad Interamericana; Consejo de Juristas; Grupo Integral por la Cultura y el Ambiente y Comunicaciones Internacionales.*

*En 2021 fue considerada como una de “Las abogadas más influyentes en México 2021”, por la Revista Foro Jurídico. Ha coordinado obras colectivas en la materia, entre las que figuran: Análisis de sentencias relevantes de los tribunales electorales de las 32 entidades federativas, así como de los respectivos procedimientos especiales sancionadores, TECDMX y La Ciudad de México y su esquema electoral, TECDMX, 2019. Y publicado diversos artículos, entre los que destacan: “Uso de la imagen de la infancia en la propaganda política”, Revista Signum, 2022 y “Los retos de la igualdad de género en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, Revista Inclusiones, 2021.*



**Resumen:** El presente trabajo hace un breve acercamiento a la reforma legal de 2020 en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, en la que, entre otras cosas, se estableció que las quejas y denuncias en dicha materia fueran atendidas mediante el procedimiento especial sancionador. Es una reforma importante que completa los avances del principio de paridad de género y que se focaliza en proteger a las mujeres de conductas nocivas, principalmente en las contiendas electorales.

### **Introducción: la problemática de la violencia política contra las mujeres en razón de género**

La representatividad de las mujeres en los espacios de poder político aumentó significativamente durante las últimas décadas, y esto se tradujo en el surgimiento de modificaciones o nuevas normas con perspectiva de género, así como en el mejoramiento de las políticas públicas enfocadas hacia este colectivo. Sin embargo, desafortunadamente la mayor presencia de la mujer en el ámbito público ha generado una respuesta negativa y abierta de menosprecio a su capacidad para desempeñar funciones legislativas o de gobierno.

La violencia política contra las mujeres en razón de género (VPMRG) es una de las formas en que se ejerce violencia en su contra, ya sea como colectivo o en lo individual, por el simple hecho de su condición de mujer. Además de las afectaciones individuales

que produce, la cuestión esencial a la que nos enfrentamos es que las pone en desventaja y les impide competir en condiciones de igualdad. Este tipo de violencia incide negativamente en el ejercicio pleno de sus derechos democráticos, en especial del derecho a ser elegida en cargos de representación popular.

En ese sentido, el término de violencia política alude principalmente al contexto de la representación política y, por ende, al ámbito electoral, que va desde la selección interna de las candidaturas electorales hasta el ejercicio del cargo de elección popular. Asimismo, es importante destacar que la violencia política no proviene únicamente de hombres hacia mujeres, ya que también puede ocurrir que mujeres practiquen violencia en contra de mujeres por razón de género.

Según Alanís (2017, p. 233), “[l]a violencia política hacia las mujeres comprende todas aquellas acciones y omisiones (incluida la tolerancia) que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público”.

Por su parte, no debe olvidarse el entorno digital, pues la VPMRG también puede manifestarse mediante Internet y las redes sociales (Elizondo, 2022). Este tipo de agresiones no pueden ser subestimadas por ser virtuales, ya que también causan daños. Por ejemplo, un diputado federal fue sancionado por cometer violencia política, al hacer expresiones hostiles y violentas en Twitter en contra de una diputada (SRE-PSC-50/2022 y SRE-PSC-61/2022).

## Reforma electoral de 2020

Antes de referirnos propiamente a la reforma electoral de 2020, haremos una breve referencia de la reforma constitucional del año previo, pues a partir de ese momento se impulsó definitivamente la participación de la mujer en términos de paridad total en la esfera pública. La llamada reforma constitucional en materia de paridad de género, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) de 6 de junio de 2019, hizo obligatoria la integración de todos los órganos estatales, incluidos los autónomos, y a todos los niveles, de manera paritaria.

Dicha reforma, por ejemplo, permitió el aumento de las mujeres en la titularidad de las gubernaturas, reducto donde se había nulificado su presencia conforme al argumento de la imposibilidad de la alternancia de género en el cargo (en la actualidad, nueve entidades federativas están gobernadas por mujeres), y últimamente fundamentó la decisión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior TEPJF) para que fuera elegida la primera mujer como Consejera Presidenta del Instituto Nacional Electoral (SUP-JDC-74/2023 y acumulados).

Por lo que es una reforma constitucional que aumentó la presencia cuantitativa y cualitativa de la mujer en el ámbito público, ya que lo hace desde una postura paritaria. Sin duda, ha ayudado a reducir la brecha de género en el poder político. El caso más claro es el Legislativo federal que alcanzó, en las elecciones de 2021, números paritarios en la Cámara de Diputados y en el Senado.

Este aumento de la participación política de la mujer, por supuesto, tuvo que ser protegido. La reforma electoral de 2020 surge para hacer frente al aumento significativo de los casos de VPMRG. Si bien su finalidad es más amplia, en tanto pretende prevenir, atender, reparar y erradicar este tipo de violencia, lo principal fue establecer un entramado que permitiera la atención de las denuncias y quejas en esta materia. Por ello se fijaron elementos básicos e indispensables para que fueran punibles las acciones u omisiones violentas, como la definición de la VPMRG, las conductas típicas, las autoridades competentes para investigar y juzgar, las responsabilidades, las sanciones, las medidas de reparación, entre otras.

Así, la reforma en materia de VPMRG implicó la modificación de un amplio conjunto de diversas legislaciones federales.<sup>1</sup> Quizá uno de los puntos más relevantes fue el establecimiento de una definición legal de VPMRG, en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia:

*Artículo 20 Bis.- La violencia política contra las mujeres en razón de género: es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre*

---

1. Las normas reformadas fueron las siguientes: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Ley General de Partidos Políticos; Ley General en Materia de Delitos Electorales; Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Ley General de Responsabilidades Administrativas.

*desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.*

*Se entenderá que las acciones u omisiones se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por su condición de mujer; le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella.*

*Puede manifestarse en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en esta Ley y puede ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares.*

Por su parte, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales fueron adicionados párrafos a los artículos 440 y 442, en los términos siguientes:

*Artículo 440.*

*1. Las leyes electorales locales deberán considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta las siguientes bases:*

*[...]*

*3. Deberán regular el procedimiento especial sancionador para los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género.*

*Artículo 442.*

*[...]*

*2. Cuando alguno de los sujetos señalados en este artículo sea responsable de las conductas relacionadas por violencia política contra las mujeres en razón de género, contenidas en el artículo 442 Bis así como en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, será sancionado en términos de lo dispuesto en este capítulo según corresponda de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 443 al 458.*

*Las quejas o denuncias por violencia política contra las mujeres en razón de género, se sustanciarán a través del Procedimiento Especial Sancionador.*

Dicha reforma fue aplicada por primera vez en casos concretos durante el Proceso Electoral Federal 2020-2021.

Bajo la influencia de dichos cambios normativos a nivel federal, también la Ciudad de México reformó su Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México (Ley Procesal Electoral), el 29 de julio de 2020, para introducir, entre otras cosas, la atención de la VPMRG con el procedimiento especial sancionador. En el artículo 1º, fracción XXII, se estableció una extensa definición de lo que en adelante la ley contempla como VPMRG.

En cuanto al procedimiento especial sancionador, se agregó la VPMRG como uno de sus casos de atención; las medidas cautelares y de protección que pueden ser dictadas por el órgano instructor (IECM); así como las sanciones específicas en este ámbito y las medidas de reparación para la víctima. En el artículo 3º, fracción II, inciso b), se adicionó el supuesto de VPMRG tratándose de propaganda política o electoral, y un nuevo inciso e), que textualmente indica: “[...] El Procedimiento Especial Sancionador Electoral será

instrumentado en los casos siguientes: e) Por quejas o denuncias por violencia política contra las mujeres en razón de género”.

La Ley Procesal Electoral contempla un mínimo de medidas de reparación que deben ser consideradas (art. 3, fracción VIII): a) indemnización de la víctima; b) restitución inmediata en el cargo al que fue obligada a renunciar por motivos de violencia política; c) disculpa pública; y d) medidas de no repetición.

## **Procedimiento especial sancionador**

Como se dijo, la reforma de 2020 fue la respuesta del Legislativo ante el aumento de casos de VPMRG en la esfera pública. La nueva regulación buscaba, entre otras cosas, establecer con claridad los supuestos punibles y las sanciones correspondientes. En ese sentido, se estimó que las quejas o denuncias por VPMRG fueran atendidas a través del ya existente procedimiento especial sancionador.

A nivel federal existen en la actualidad dos vías para sancionar a quienes cometen, ya sea por acción u omisión, alguna infracción a las normas o principios electorales. El propósito de ambas vías, entonces, es inhibir conductas nocivas, negativas o indeseables, mediante el castigo. Está, por un lado, el procedimiento ordinario sancionador y, por el otro, el procedimiento especial sancionador.

Históricamente, al principio sólo estaba el primero, pero a partir de 2007<sup>2</sup> se creó el segundo para afrontar de manera rápida

---

2. Reforma constitucional en materia electoral (Decreto publicado en el DOF de 13 de noviembre de 2007) y, posteriormente, reforma legal (Decreto publicado en el DOF de 14 de enero de 2008).

las incidencias durante el transcurso del proceso electoral. En esos momentos ambos procedimientos eran atendidos de principio a fin por la autoridad administrativa electoral. Sin embargo, en 2014<sup>3</sup> el modelo del procedimiento especial sancionador fue rediseñado para darle a la recién creada Sala Regional Especializada del TEPJF (Sala Especializada) la competencia de resolver e imponer las sanciones respectivas. En otras palabras, el Instituto Nacional Electoral (INE) dejaba de tener tal atribución, pero conservaba las tareas de recibir las quejas o denuncias, investigarlas y, en suma, tramitar y sustanciar los expedientes correspondientes.

Así, en términos prácticos, aquí radica la diferencia esencial entre los procedimientos sancionadores: el ordinario lo resuelve una autoridad administrativa y el especial lo resuelve una autoridad judicial. De lo anterior, el modelo vigente de procedimiento especial sancionador presenta dos etapas diferenciadas: la instrucción a cargo del INE y la emisión de la sentencia a cargo de la Sala Especializada. Coello (2017, p. 199) se refiere a este modelo como “[...] un esquema híbrido o sistema dual, en donde dos órganos conocen de un mismo procedimiento, pero en fases procesales distintas”.

La legislación electoral de la Ciudad de México, al igual que las demás normativas electorales de las entidades federativas, ha seguido de cerca los cambios y reformas sucedidos a nivel federal. La mayoría de las entidades federativas adoptaron el cambio esencial en el modelo, con excepción de Chiapas, Durango, Tabasco

---

3. Reforma constitucional en materia electoral (Decreto publicado en el DOF de 10 de febrero de 2014).

y Tamaulipas (Vázquez y Pérez, 2021, p. 5). En ese sentido, se le dejó al IECM la fase de instrucción y, por su parte, se dispuso que el procedimiento especial sancionador “[...] será resuelto por el Tribunal Electoral”, de conformidad con el artículo 3º, fracción II, de la Ley Procesal Electoral.

El IECM reguló su actuación a través del Reglamento para el Trámite y Sustanciación de Quejas y Procedimientos de Investigación del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Por su parte, también coadyuva en la ejecución de la sentencia; por ejemplo, si la sanción consiste en la imposición de una multa, el pago de la multa debe realizarse ante la Secretaría Administrativa del IECM, conforme al criterio del Tribunal Electoral (Jurisprudencia TED-F5ELJ004/2016).

## **Reflexión final**

Por último, a manera de reflexión final, debe decirse que el reconocimiento normativo de un problema que tiene que ser atendido y resuelto, es algo necesario, pero no basta. Es fundamental asumir activamente el compromiso y la participación de todas y todos para que se sigan promoviendo, respetando, protegiendo y garantizando los derechos de las mujeres.

La VPMRG debe verse desde la conciencia de erradicar su existencia, pues se trata de una de las principales problemáticas que está incidiendo negativamente en el ejercicio pleno de los derechos democráticos de las mujeres, en especial del derecho a ser elegida en cargos de representación popular. Tal violencia refiere una problemática estructural que no es fácil de desmontar, pero

que es posible transformar. Por ello tenemos que avanzar unidos como sociedad, con cambios cotidianos y sostenidos, en la ruptura de los esquemas culturales y patriarcales.

## **Referencias**

- Alanís, María del C. (2017). “Violencia política hacia las mujeres. Respuesta del Estado ante la falta de una ley en México”. En Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle (eds.). *Cuando hacer política te cuesta la vida*. México: UNAM-IIJ-TECDMX. 231-248.
- Coello Garcés, Clicerio (2017). “El procedimiento especial sancionador electoral. Balance y perspectivas”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 11, 197-214.
- Elizondo Gasperín, R. (2022). *Violencia política de género por internet*. México: TEPJF.
- Sala Especializada (2022). SRE-PSC-50/2022, de 21 de abril.
- Sala Especializada (2022). SRE-PSC-61/2022, de 5 de mayo.
- Sala Superior (2023). SUP-JDC-74/2023 y acumulados, de 22 de febrero.
- Vázquez Piñón, Marisol y Pérez Cárdenas, Lizeth (2021). *Procedimiento especial sancionador (PES) en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género*. México: INE. Disponible en: [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/08/MICROSITIO\\_PES\\_en\\_Materia\\_VPCMRG.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/08/MICROSITIO_PES_en_Materia_VPCMRG.pdf)
- TECDMX (2016). Jurisprudencia TEDF5ELJ004/2016.

# **Logros en los derechos político-electorales de la población LGBTIQ+**

*Jesús Ociel Baena Saucedo*

## *Semblanza*

*Le ciudadane Jesús Ociel Baena Saucedo era originarie de Saltillo, Coahuila de Zaragoza. Desde 2011 y hasta 2023 radicó en la capital de Aguascalientes. Era doctore en Derecho por la Universidad de Durango; contaba con dos maestrías, una en Derecho Electoral por la Escuela Judicial del TEPJF, y otra en Derecho Constitucional por la facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila donde cursó la Licenciatura en Derecho.*

*Desde el 10 de octubre de 2011, ingresó al Servicio Profesional Electoral del entonces IFE, como Vocal de Organización Electoral en la 02 Junta Distrital Ejecutiva en Aguascalientes, razón por la cual se mudó a esta entidad. Obtuvo el cargo de Vocal Secretarie en la 04 Junta Distrital Ejecutiva con sede en Guanajuato, logrando además el cargo de Subdirectore de Procedimiento Especial Sancionador, de la Unidad de lo Contencioso Electoral del INE, todos obtenidos por oposición, este último declinado para incorporarse como Secretarie General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes, a solicitud de la y los magistrados fundadores del referido órgano. Además fue Supervisore Electoral en el otrora IFE en la elección presidencial de 2006, luego Capacitadore y Supervisore electoral en el OPLE Coahuila en 2009 y 2010.*

*Desde la institución jurisdiccional impulsó políticas públicas en beneficio de la comunidad LGBTIQ+, haciendo del Tribunal una institución aliada. Ha promovido diversos litigios estratégicos para la defensa de los derechos político-electorales de la comunidad LGBTIQ+.*

*El último cargo que ocupó fue el de Magistrade Electoral por ministerio de Ley, en el Tribunal Electoral de Aguascalientes, designación que trascendió al ser la primera persona con identidad y expresión de género no binaria en América Latina. Falleció el 13 de noviembre de 2023.*

## Introducción

El Proceso Electoral Federal de 2020-2021, representa un hito en la lucha por la reivindicación de los derechos político-electorales de la población LGBTIQ+,<sup>1</sup> al haberse aprobado por primera vez en el ámbito federal las primeras acciones afirmativas, a través de las conocidas “cuotas arcoíris”.

La lucha y sus logros han llegado tarde a la agenda de nuestra población diversa y, por supuesto, tiene una explicación, ya que se han buscado derechos con un mayor grado de sensibilidad como identidad de género, matrimonio igualitario, tipificación de crímenes de odio, infancias trans, prohibición de terapias de conversión, acceso a servicios de salud con perspectiva de diversidad, entre otros.

Para alcanzar estos derechos sensibles, el activismo LGBTIQ+, ha enfocado el mayor tiempo de su lucha para materializarlos y la única vía ha sido tocar la puerta de las autoridades legislativas para que hagan un espacio en su agenda e incluyan nuestros temas; sin embargo, al no tener la sensibilidad ni el sentido de pertenencia, y por ende empatía, el resultado salta a la vista: rezago legislativo.

---

1. LGBTIQ+: Lesbiana, gay, bisexual, travesti, transgénero y transexual, intersexual, queer, asexual y más.

## **De los derechos político-electorales**

Se conciben a los derechos políticos como verdaderos derechos humanos, “que se traducen en atribuciones que tiene toda la ciudadanía para intervenir en actividades que se encuentren relacionadas con el Estado y su función pública” (Mata Pizaña y Bustillo Marín, 2023).

Para enumerarlos, hacemos referencia a la “Declaración sobre derechos político-electorales de la población LGBTTTTIQA+ en el Continente Americano”<sup>2</sup> la cual considera las siguientes ocho prerrogativas:

1. Derecho o votar;
2. Derecho a ser votadas, votades y votados;
3. Derecho a asociarse libre y pacíficamente para tomar parte de asuntos políticos;
4. Derecho a participar y militar en partidos políticos;
5. Derechos de autogobierno y de consulta de los pueblos, comunidades y naciones indígenas y afrodescendientes;
6. Derecho a participar en mecanismos de democracia representativa y participativa;

---

2. Cámara de Diputaciones. La “Declaración sobre derechos político-electorales de la población LGBTTTTIQA+ en el Continente Americano” fue suscrita por diversas personas expertas en temas de derechos político-electorales con perspectiva LGBTTTTIQA+. Pág. 6. Disponible en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxv/Declaracion.pdf>

7. Derecho a formar parte de autoridades electorales; y
8. Derecho de acceso a la justicia en materia electoral.

Todos y cada uno de ellos implica un análisis particular, desde la óptica de inclusión a la población de la diversidad sexual y de género; sin embargo, sólo nos referiremos en este espacio al derecho a ser votados, el cual “consiste en la aptitud del ciudadano para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, siempre y cuando reúna las cualidades y requisitos exigidos por las leyes (tales como edad o residencia). Cada candidato cuenta con las garantías para: a) participar en libertad y de manera pacífica; b) exigir el respeto al resultado obtenido, y c) a ocupar el cargo para el que resulte electo” (TEPJF, 2011).

## **Acciones afirmativas a golpe de sentencia**

La función jurisdiccional electoral en México ha representado para nuestra población LGBTIQA+, un verdadero aliado en la consecución de los derechos político-electorales, y a través de litigios estratégicos se ha ido ganando espacio en su uso, goce y disfrute que, sin sentencias progresistas, esto no hubiera sido posible.

Lo anterior ha implicado dos elementos *sine qua non* para llegar a las cuotas arcoíris: litigios estratégicos de personas expertas en la materia, pero principalmente, sentencias dictadas con perspectiva de inclusión y empatía.

Esto se confirma con una sentencia emblemática que dio origen a las cuotas arcoíris en el ámbito federal para cargos de elección popular, dictada dentro del expediente SUP-RAP-121/2020,<sup>3</sup> emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En términos generales, los medios de impugnación versaron sobre acciones afirmativas para indígenas y personas con discapacidad, no así la población LGBTIQ+; sin embargo, es conveniente señalar que en el inciso c), del apartado de efectos, la Sala Superior vinculó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) para que determinara los grupos en situación de vulnerabilidad que serían susceptibles de ser representados en la Cámara de Diputaciones, ordenando que de inmediato diseñara las acciones afirmativas necesarias y efectivas (que finalmente se tradujeron en cuotas) con el objetivo de alcanzar su inclusión a través de la representación popular de esos grupos o comunidades, vía postulación de candidaturas de partido político.

En razón de lo anterior, el INE emitió el Acuerdo INE/CG18/2021,<sup>4</sup> que, en cumplimiento a lo ordenado por Sala Superior,

---

3. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Expediente SUP-RAP-121/2020. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP\\_2020\\_RAP\\_121-945532.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf)

4. Instituto Nacional Electoral. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-121/2020 Y ACUMULADOS, SE MODIFICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, APROBADOS MEDIANTE ACUERDO INE/CG572/2020. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>

determinó la inclusión de acciones afirmativas, además de las consideradas para personas indígenas y con discapacidad, introdujo también las de personas afromexicanas, de la diversidad sexual y residentes en el extranjero.

Como ya se hizo la precisión, si bien es cierto que el INE determinó cuáles serían los grupos en situación de vulnerabilidad susceptibles de ser incluidos para que fueran postulados por los partidos políticos, también lo es que no fue voluntad política del Instituto, sino resultado de orden judicial, es decir que, el verdadero mérito para que esto fuera realidad se debe sin duda alguna al Tribunal Electoral federal, pues sin esa sentencia el INE no las habría incluido.

De cualquier manera, reconocemos la labor llevada a cabo por el organismo administrativo electoral nacional, para incluir a la población LGBTIQA+, como uno de los grupos históricamente discriminados, conclusión a la que arribó después de realizar un exhaustivo análisis de precedentes y ordenamientos, aunque no vinculantes, sí oportunos para fundar y motivar su decisión.

Se reconoce en el mencionado acuerdo, que la población de la diversidad sexual y de género ha sufrido a lo largo de la historia inobservancia a nuestros derechos humanos, a través de violencia, acoso, discriminación, exclusión, estigmatización y prejuicios.

En el referido acuerdo, se cita lo establecido por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien recomendó que:

[...] las naciones deben promulgar legislación amplia de lucha contra la discriminación que incluya la discriminación por razón

de la orientación sexual y la identidad de género, así como que reconozcan las formas de discriminación concomitantes velando porque la lucha contra la discriminación por razón de la orientación sexual y la identidad de género pueda ser ejercida por estas personas como parte de sus derechos a la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica en condiciones de seguridad y sin discriminación por razón de la orientación sexual y la identidad de género.

Lo antes señalado pone de manifiesto la preocupación de organismos internacionales, en relación con nuestra población y, además, ha sido interpretada por la normatividad americana internacional en el sentido de que:

[...] la orientación sexual y la identidad de género se encuentran comprendidas dentro de la frase “otra condición social” establecida en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en consecuencia, toda diferencia de trato basada en la orientación sexual y la identidad de género es sospechosa y se presume incompatible con la Convención y cualquier Estado en este supuesto se encuentra en la obligación de probar que la misma supera el examen especialmente estricto que se utiliza para medir la razonabilidad de una diferencia de trato.

Con lo anterior se concluye que la agenda arcoíris ha sido retomada y defendida por organismos internacionales, formando parte de la cultura de la inclusión.

Por otro lado, el INE, en el momento de elaborar el acuerdo analizado, es decir el 15 de enero de 2021, no contaba con una referencia estadística oficial que determinara un número aproximado de las personas que conformamos la población de la diversidad sexual y de género.

Así, tomó como referencia la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) del año 2017, en la que se reportó que casi 2,700,000 personas en México declararon no ser heterosexuales, lo que representaba al 3.2% de la población nacional; además, un estudio demográfico realizado por académicas de la UNAM y de El Colegio de México, mostró que en México para el año 2010 había 229,473 hogares liderados por parejas del mismo sexo y que tres cuartas partes de dichas familias tenían hijos e hijas.

Otra de las consideraciones utilizadas por el INE para incluir a la población LGBTIQ+ fue la ausencia de acciones afirmativas, incluso dentro de las propias estructuras de los partidos políticos, lo que ha generado que no exista una agenda en beneficio de este sector.

Además, el Consejo General del INE manifestó estar convencido de que es impostergable e indispensable avanzar en la implementación de medidas de inclusión para generar el avance en la protección de los derechos político-electorales de nuestra población LGBTIQ+, y con ello lograr su participación en el espacio público.

En tal sentido estimó conveniente exigir a los partidos políticos un piso mínimo de postulación de cuando menos dos fórmulas de candidaturas integradas por personas de nuestra población en cualquiera de los 300 distritos de mayoría relativa, además de una fórmula bajo el principio de representación proporcional, en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarlas dentro de los primeros 10 lugares de las listas.

La anterior acción afirmativa a través de cuotas arcoíris representó tan sólo el .66% en mayoría relativa y el .5% en representación proporcional lo que resulta en tan sólo el 1.16% de espacios, es decir, 3 de 500.

Debe decirse que, el 28 de junio de 2022, el INEGI dio a conocer los resultados de la Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG),<sup>5</sup> de la cual se destaca que:

- En México, la población LGBTI+1 asciende a cinco millones de personas (5.1% de la población de 15 años y más), lo que significa que una de cada 20 personas se identifica como población LGBTI+.
- La población gay, lesbiana, bisexual o de otra orientación sexual LGB+2 asciende a 4.6 millones, lo que representa 4.8% de las personas de 15 años y más.

---

5. INEGI. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/endi-seg/Resul\\_Endiseg21.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/endi-seg/Resul_Endiseg21.pdf)

- La población transgénero, transexual o de otra identidad de género que no coincida con el sexo asignado al nacer es de 909 mil: 0.9% de las personas de 15 años y más.

Por lo tanto, el porcentaje de espacios considerados por el INE, sin duda alguna estuvo muy por debajo de los datos que hasta ese momento se tenían, y que, con los actuales es posible advertir la necesidad de que se adecuen a los datos proporcionados por el INEGI.

Finalmente, los resultados de las elecciones federales de 2020-2021 dieron lugar a que en la Cámara de Diputaciones se contara con cuatro cuotas arcoíris, tres de ellas bajo el principio de representación proporcional y una por mayoría relativa:

No.	Nombre	Partido Político	Principio
1	Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel	PRI	Representación proporcional
2	Kathia María Bolio Pinelo	PAN	Representación proporcional
3	Brenda Espinoza López	MORENA	Mayoría relativa
4	Salma Luévano Luna	MORENA	Representación proporcional

Información extraída de la respuesta oficial. Disponible en: [https://drive.google.com/drive/folders/1khTUxZGjGk5uJp7is3cRGAbv\\_mfJ71Ac](https://drive.google.com/drive/folders/1khTUxZGjGk5uJp7is3cRGAbv_mfJ71Ac)

La información que antecede deviene también de la lucha a través del litigio estratégico encabezado por Salma Luévano Luna,

quien solicitó al INE que informara los nombres de las personas que se registraron por cuota arcoíris, negando la información bajo el argumento de que la orientación e identidad de género es un dato sensible; sin embargo, el INAI recavó la respuesta y ordenó proporcionar la información solicitada, a través de la resolución del Recurso de Revisión RRA-10703/21.<sup>6</sup>

## **A manera de conclusión**

Sin duda, las cuotas arcoíris son una medida que disminuye las brechas de desigualdad, reduce las asimetrías entre los grupos en desventaja con los aventajados que, además, en una cultura machista y lgbti-fóbica, no ha permitido el acceso a estos espacios de poder.

Es claro también que los espacios de designación bajo el principio de representación proporcional son mucho más benéficos que los de mayoría relativa, pues la ciudadanía no ha generado una cultura de empatía hacia la población LGBTIQ+, por lo que la aceptación y normalización en los espacios públicos sigue siendo un tabú y la postulación en boleta, aún dista mucho para ser concebirla como algo común.

De lo anterior podemos decir que, la lucha a través del litigios estratégico para hacer uso de los derechos político-electorales es el puente de acceso, y que estos derechos humanos son, sin duda, derechos llave que podrán abrir la puerta para gozar de otros más que se nos siguen debiendo.

---

6. INAI. Recurso de Revisión RRA-10703/2021. Disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=../pdf/resoluciones/2021/&a=RRA%2010703.pdf>

## Bibliografía

Mata Pizaña, F., y Bustillo Marín, R. (2023). *Derechos políticos-electorales de las personas LGBTIQ+*. México: Tirant lo blanch.

TEPJF. (01 de abril de 2011). *Derecho Electoral Mexicano*. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/libro\\_derechoelec.pdf](https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/libro_derechoelec.pdf) (consultado el 25 de mayo de 2023).

Cámara de Diputaciones. “Declaración sobre derechos político-electorales de la población LGTBTTTIQA+ en el Continente Americano”. Pág. 6. Disponible en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxv/Declaracion.pdf>

TEPJF. Expediente SUP-RAP-121/2020. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP\\_2020\\_RAP\\_121-945532.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf)

INE. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE EN ACATAMIEN-TO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-121/2020 Y ACUMULADOS, SE MODIFICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021,

APROBADOS MEDIANTE ACUERDO INE/CG572/2020.  
Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>

INEGI. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/sala-deprensa/boletines/2022/endiseg/Resul\\_Endiseg21.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/sala-deprensa/boletines/2022/endiseg/Resul_Endiseg21.pdf)

INAI. Recurso de Revisión RRA-10703/2021. Disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/resoluciones/2021/&a=RRA%2010703.pdf>

## **VII.**

**Experiencias, reflexiones y áreas de oportunidad del sistema electoral mexicano a nivel federal y local. Aspectos relevantes que se deben tomar en cuenta para fortalecerlo y mejorarlo a partir de las reformas político-electorales**



# **Los medios de impugnación en materia electoral en la Ley General de 2023**

*Claudia Salvador Ángel*

## *Semblanza*

*Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Tlaxcala; Maestra en Derecho Electoral por la Universidad del Valle de Tlaxcala; estudió la Maestría en Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas en el Centro de Investigaciones Jurídico Políticas de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.*

*Se ha desempeñado profesionalmente en los sectores público y privado. Destaca su experiencia profesional en la materia electoral, como Consejera Municipal Electoral del otrora Instituto Electoral de Tlaxcala (IET); así como, en los cargos de Auxiliar de Secretario de Estudio y Cuenta, Jefa del Departamento de Recursos Humanos, ambos en el Órgano Jurisdiccional Electoral de Tlaxcala. En diciembre de 2020 rinde protesta como Magistrada Electoral. Presidió el Tribunal Electoral de Tlaxcala del 1 de febrero de 2022 al 31 de enero de 2024. Asimismo, en el 2023 presidió el Observatorio de Participación Política de las Mujeres en Tlaxcala. Actualmente, continúa al frente de los trabajos jurisdiccionales de la Tercera Ponencia del Tribunal Electoral de Tlaxcala.*

De acuerdo con el Diccionario Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2017), los Medios de Impugnación son: “...aquellos instrumentos jurídicos (juicios, recursos, reclamaciones, inconformidades, etcétera) previstos constitucional o legalmente para corregir, modificar, revocar o anular los actos o resoluciones electorales administrativos o jurisdiccionales cuando éstos adolecen de deficiencias, errores, inconstitucionalidad, inconveniencia o ilegalidad. En otras palabras, son los recursos o juicios por los que se garantiza la regularidad jurídica en materia electoral en un país y cuyo conocimiento y decisión corresponde, principalmente, a un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley”. En razón de ello, un sistema de medios de impugnación en materia electoral es un mecanismo de tutela, garantía y protección a los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Antes de que existiese un sistema de medios de impugnación en materia electoral, las controversias sobre la elección de personas legisladoras eran resueltas por los colegios electorales; establecidos en texto original del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el cual mandataba: “Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros, y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable”. Las atribuciones de los colegios electorales fueron modificadas

a través de seis reformas al artículo 60 constitucional federal, publicadas en el *Diario Oficial de Federación* con fechas: 6 de diciembre de 1977, 22 de abril de 1981, 15 de diciembre de 1986, 6 de abril de 1990, 3 de septiembre de 1993 y 22 de agosto de 1996, fecha esta última en que desaparecieron.

El Sistema de medios de impugnación en materia electoral de nuestro país fue creado a partir de la reforma constitucional federal del año 1996; ha sido el pilar fundamental de la impartición de la justicia electoral en los últimos 26 años; en principio fue establecido en la fracción IV del artículo 41 constitucional federal, en el que se mandató: “Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señale esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación en los términos del artículo 99 de esta Constitución”. Cerrando así la etapa de Colegios electorales de las Cámaras Legislativas, en los que los legisladores electos autocalificaban sus elecciones y resolvían, en definitiva.

Una posterior reforma constitucional emitida en 2007 por el Legislativo de la Unión, reubicó el contenido de la fracción IV en la VI del artículo 41, que es donde se encuentra en la actualidad.

Derivado de la reforma constitucional que creó el Sistema de medios de impugnación, el Legislativo federal emitió en noviembre de 1996 la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual tuvo tres reformas publicadas

en el *Diario Oficial de la Federación*, con fechas: 1 de julio de 2008, 23 de mayo de 2014 y el 20 de diciembre de 2022; hasta que, con fecha 2 de marzo de 2023 fue abrogada y sustituida por la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral establece, en su artículo 3, los objetivos de dicho Sistema, entre ellos está garantizar: “[...] Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en los procesos electorales y de participación ciudadana se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y [...] La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales”.

La ley en comento impone que los medios de impugnación serán: “[...] **El recurso de revisión administrativa**, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad nacional electoral; [...] **El juicio electoral**, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad nacional electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía; [...] **El juicio de revisión constitucional electoral**, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades federales y de las entidades federativas competentes para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos o de los procesos de participación ciudadana, así como de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y [...] **El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus personas servidoras públicas**”.

En cuanto al recurso de revisión administrativa, la nueva Ley de Medios establece en su artículo 33, que este recurso procede para impugnar: “[...] actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien tenga interés jurídico para promoverlo, y que provengan del titular de la Secretaría Ejecutiva y de los órganos del Instituto Nacional Electoral, cuando no sean de vigilancia, y [...] Los actos o resoluciones de los órganos del Instituto Nacional Electoral que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente, cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por el juicio electoral, y que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo”. Legitimando a los partidos políticos para interponerlo, no a la ciudadanía en lo individual.

La nueva Ley de Medios, en su artículo 34 establece la correspondencia de resolución sobre los recursos de revisión administrativa interpuestos contra actos o resoluciones de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General del INE, lo que recae en las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y la sustanciación y presentación del proyecto de resolución definitiva, las deberá hacer la persona titular de la Dirección Ejecutiva Jurídica y de lo Contencioso Electoral.

Por su parte, el artículo 35 de la nueva Ley de Medios establece los trámites que deberá cumplir la Dirección Ejecutiva Jurídica y de lo Contencioso Electoral, una vez que reciba debidamente requisitado un recurso de revisión administrativa, así como el plazo para que éstos sean resueltos por el Consejo General, lo cual debe suceder en: “la siguiente sesión ordinaria que celebre posterior a su recepción, siempre y cuando se hubiesen recibido con la suficiente

antelación para su sustanciación”... y deberán: “[...] aprobarse por el voto de la mayoría de los integrantes presentes”.

Respecto al Juicio Electoral, la nueva Ley de Medios señala que, tiene por objeto: “... garantizar la legalidad de los actos y resoluciones definitivas del Instituto Nacional Electoral y sus órganos, emitidas dentro y fuera de los procesos electorales y de los de participación ciudadana, así como la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía”.

El juicio electoral es la vía para impugnar los recursos de revisión administrativa; los actos o resoluciones de los órganos del Instituto Nacional Electoral (INE), que no sean impugnables mediante el recurso de revisión administrativa que causen perjuicio al partido político o agrupación política con registro que lo promueva, y los acuerdos y resoluciones del Procedimiento Especial Sancionador.

También resulta aplicable el Juicio Electoral contra actos o resoluciones relativos a los resultados de los cómputos, declaración de validez, entrega de constancias de mayoría, minoría o asignación de cargos de elección popular en los casos que determina el artículo 37 de la Ley de Medios.

El Juicio Electoral, a diferencia del recurso de revisión administrativa, no sólo puede ser promovido por los partidos políticos, la ciudadanía puede recurrir a él en los supuestos amparados en el artículo 38 de la Ley de Medios, que se relacionan con los derechos político-electorales de la ciudadanía, presuntamente violentados por actos de las autoridades electorales o de los partidos políticos, incluidos aquellos en los que se presume violencia política, en los términos establecidos en las leyes generales de Acceso

de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La competencia recae en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los supuestos establecidos en el artículo 39 de la Ley de Medios, en el cual se considera también la competencia de las salas regionales respecto a impugnaciones en contra de los órganos locales o auxiliares del INE que queden dentro de su circunscripción territorial. Su legitimación se precisa en el artículo 40 de la nueva Ley de Medios, y corresponde a: “Quien acredite tener interés jurídico”, sean personas candidatas independientes o postuladas por partido político, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanas y ciudadanos, personas físicas o morales, dirigentes, militantes, afiliadas y afiliados, adherentes o simpatizantes de un partido político nacional.

Respecto a las sentencias, el Juicio Electoral debe ser resuelto por la Sala competente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de los doce días siguientes a aquel en que se admita el medio de impugnación; en asuntos urgentes, la resolución debe dictarse con la oportunidad necesaria para hacer posible, en su caso, la reparación de la violación alegada; y los juicios electorales derivados de resultados de elecciones de diputaciones y senadurías deben quedar resueltos el 3 de agosto, y los de la elección presidencial a más tardar el 31 de agosto del año de la elección.

En cuanto al Juicio de Revisión Constitucional Electoral, la nueva Ley de Medios señala en su artículo 42, que este procede para impugnar: “[...] actos o resoluciones relativos a las elecciones de gubernaturas y de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México,

y en las elecciones federales de las diputaciones y senadurías por el principio de representación proporcional; resoluciones de las Salas Regionales que hayan dejado subsistente cualquier tema de constitucionalidad, o hayan omitido impartir justicia electoral completa, y determinaciones emitidas por los partidos políticos cuyo conocimiento no corresponda a las Regionales”.

La competencia para resolver promociones en contra de resoluciones de las Salas Regionales, de acuerdo con el artículo 43 de la ley en comento, recae en la Sala Superior; las Regionales tienen competencia para resolver en única instancia, cuando se trate de elecciones de autoridades municipales y diputaciones locales.

Sobre la legitimación y personería en el Juicio de Revisión Constitucional, el artículo 43 de la Ley de Medios establece que éste sólo puede ser promovido por quien tenga interés jurídico a través de sus personas representantes legítimas, o por sí mismas en forma individual; los partidos políticos pueden interponerlo por conducto de sus representantes ante los Consejos Locales del Instituto Nacional Electoral que correspondan a la sede de la Sala Regional cuya sentencia se impugna, y por sus representantes ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto a la asignación de diputaciones y senadurías según el principio de representación proporcional.

La Ley de Medios es clara al señalar que la falta de legitimación o de personería será causa para que el medio de impugnación sea desechado de plano.

Respecto al Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus Personas

Servidoras Públicas, la Ley, en su artículo 45, determina que son competentes para resolver: la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los casos de conflictos o diferencias laborales entre los órganos centrales del Instituto y sus personas servidoras, y las Salas Regionales en el ámbito de su jurisdicción, en los casos de conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus personas servidoras.

La compactación de los medios de impugnación en materia electoral, contenida en la nueva Ley de 2023, crea un sistema más robusto que facilitará la promoción de impugnaciones en favor de las y los justiciables, y permitirá agilizar su sustanciación y resolución por parte de las jurisdiccionales; al incluir en el Juicio Electoral la mayoría de los temas impugnables, permitirá no tener que reencauzar algunos que hayan sido presentados de forma no correcta, lo que, si bien hace menos complejo el trabajo de las personas juzgadoras, también les representa nuevos y mayores retos.

## **Fuentes**

CONGRESO DE LA UNIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Disponible en:

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf) (consultado el 17 de abril de 2023).

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos ... 60 ... de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1977). Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4664439&fecha=06/12/1977&cod\\_diario=200915](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4664439&fecha=06/12/1977&cod_diario=200915) (consultado el 17 de abril de 2023).

Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 60, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1981). Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4641844&fecha=22/04/1981&cod\\_diario=199772](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4641844&fecha=22/04/1981&cod_diario=199772) (consultado el 17 de abril de 2023).

Decreto por el que se reforman los artículos ... 60 ... de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1986). Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4822294&fecha=15/12/1986&cod\\_diario=207571](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4822294&fecha=15/12/1986&cod_diario=207571) (consultado el 17 de abril de 2023).

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos ...60... de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1990). Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4651333&fecha=06/04/1990&cod\\_diario=200234](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4651333&fecha=06/04/1990&cod_diario=200234) (consultado el 17 de abril de 2023).

Decreto por el que se reforman los artículos ...60... de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1993). Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4780392&fecha=03/09/1993&cod\\_diario=205842](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4780392&fecha=03/09/1993&cod_diario=205842) (consultado el 17 de abril de 2023).

Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1996). Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4896725&fecha=22/08/1996&cod\\_diario=209675](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4896725&fecha=22/08/1996&cod_diario=209675) (consultado el 17 de abril de 2023).

Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral (1996). *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996. Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4905941&fecha=22/11/1996&cod\\_diario=209849](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4905941&fecha=22/11/1996&cod_diario=209849) (consultado el 18 de abril de 2023).

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

y de la **Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral** (2008). *Diario Oficial de la Federación*, 01 de julio de 2008. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5051359&fecha=01/07/2008#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5051359&fecha=01/07/2008#gsc.tab=0) (consultado el 18 de abril de 2023).

DECRETO por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la **Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral**, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2014). *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 2014. Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/index\\_113.php?year=2014&month=05&day=23#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2014&month=05&day=23#gsc.tab=0) (consultado el 18 de abril de 2023).

DECRETO por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la **Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral**, en materia de desindexación del salario mínimo (2022). *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2022. Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/index\\_113.php?year=2022&month=12&day=20#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2022&month=12&day=20#gsc.tab=0) (consultado el 20 de abril de 2023).

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,

de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (2023). *Diario Oficial de la Federación*, 02 de marzo de 2023. Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023) (Consultado el 21 de abril de 2023).

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Diccionario Electoral, Tomo II (2017), Serie Elecciones y Democracia, Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 3er edición Costa Rica-México, 2017. Disponible en: <https://bibbase.org/network/publication/dederechoshumanos-diccionarioelectoraltomoi-2017> (consultado el 17 de abril de 2023).



