

Justicia electoral y resolución
de conflictos en las elecciones
mexicanas



Justicia electoral y resolución de conflictos en las elecciones mexicanas

COORDINADORES

Claudia **ORTIZ GUERRERO**

Luis Eduardo **MEDINA TORRES**



Breviarios de Cultura **Política Democrática**

Toluca, México, **2020**

KGf3053 Justicia electoral y resolución de conflictos en las elecciones mexicanas / Claudia
J984 Ortiz Guerrero y Luis Eduardo Medina Torres, coordinadores. – Toluca, México:
2020 Instituto Electoral del Estado de México, Centro de Formación y Documentación
Electoral, 2020.

162 p. : ilustraciones. – (Serie Breviarios de Cultura Política Democrática; 43)

ISBN: 978-607-9496-86-9

ISBN: 978-607-9496-87-6 versión electrónica

1. Justicia electoral - México 2. Nulidad de elecciones - México 3. Elecciones
locales - México 4. Derechos políticos electorales - Personas en estado de reclusión

Serie Breviarios de Cultura Política Democrática núm. 43

Primera edición, septiembre de 2020.

D. R. © Claudia Ortiz Guerrero

D. R. © Luis Eduardo Medina Torres

Paseo Tolloca núm. 944, col. Santa Ana Tlapaltitlán,
C. P. 50160, Toluca, México.
www.ieem.org.mx

ISBN 978-607-9496-86-9

ISBN de la versión electrónica 978-607-9496-87-6

Los juicios y afirmaciones expresados en este trabajo
son responsabilidad de los autores, y el Instituto Electoral
del Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México.

Publicación de distribución gratuita.

**Esta investigación, para ser publicada, fue arbitrada
y avalada por el sistema de pares académicos, bajo la
modalidad de doble ciego.**

Recepción de colaboraciones en ceditorial@ieem.org.mx y en
ceditorial.ieem@gmail.com

Índice

Introducción	7
<i>Elizabeth S. Rodríguez Martínez</i> <i>Luis Eduardo Medina Torres</i>	
Nulidades electorales en las elecciones de 2018	13
<i>Karolina M. Gilas</i>	
Las interpretaciones del Tribunal Electoral acerca de los ajustes en la integración de los congresos locales mexicanos. Los problemas por la paridad, la reelección y los sesgos en la representación de los partidos políticos	37
<i>Luis Eduardo Medina Torres</i>	
La elección de Cuernavaca en 2018: coaliciones, partidos y ciudadanía	59
<i>Claudia Ortiz Guerrero</i> <i>María de Lourdes Fournier García</i>	
¿Es pertinente registrar planillas incompletas para los ayuntamientos?	81
<i>María Guadalupe González Jordan</i>	
Resolución de controversias en la elección de autoridades municipales auxiliares en Tabasco, México	97
<i>Eva Barrientos Zepeda</i>	
La voz de los que han sido ignorados	117
<i>Madeleine Flores García</i>	
Justicia electoral y sistema de medios de impugnación	135
<i>Carlos Sergio Quiñones Tinoco</i> <i>Stephanie Guerrero Ramírez</i>	
Coda bibliográfica	161





Introducción

Este libro brinda siete artículos que abordan asuntos centrados en la justicia electoral mexicana, definida como la facultad y competencia que tienen los tribunales electorales para resolver las controversias presentadas durante los comicios, con el fin principal de que mujeres y hombres puedan ejercer a plenitud sus derechos políticos ciudadanos.

La apertura electoral, iniciada en México a finales del siglo xx, propició el arribo de fuerzas y partidos de diverso cuño al Congreso de la Unión y a congresos locales. A comienzos del siglo xxi, y en un contexto de creciente participación, con los comicios y sus resultados se agudizaron las tensiones entre los actores políticos, lo cual generó la judicialización de los desacuerdos electorales, que en muchos casos derivaron en conflictos sociales locales.

En torno a los tópicos de este libro, se ofrecen análisis inéditos, perspectivas y preocupaciones expresadas en la mesa temática "Resolución de conflictos electorales", de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (Somee), durante su trigésimo congreso en 2019. El propósito es aportar al esclarecimiento de una línea de investigación que posibilite ahondar en el tema de la justicia electoral, específicamente sobre conflictos electorales en los ámbitos subnacionales y nacional.

En ese orden, se analiza la justicia electoral mediante el modelo de gobernanza electoral. Se expone la relación entre actores participantes, sistema de reglas, órdenes de gobierno y órganos electorales. Estas categorías se examinan con base en los siguientes aspectos: diseño de reglas (arena legislativa), aplicación de reglas (arena administrativa), resolución de disputas (arena jurisdiccional) y revisión regional (arena internacional).

En los artículos de esta obra se brindan explicaciones respecto a casos concretos, que constituyeron materia de análisis en los tribunales electorales mexicanos. Se ofrece una fuente de información acerca de la aplicación de leyes y normas electorales, así como controversias y resoluciones específicas para cada asunto. Asimismo, se subrayan las fallas en el diseño de las leyes en la materia, para la resolución de controversias ante tribunales electorales; y también se exponen algunas contradicciones notorias en cuanto a los criterios asumidos por los órganos jurisdiccionales.

En el capítulo I se analizan las nulidades en los procesos electorales mexicanos en dos apartados: en el primero se abordan las causales de nulidad relativas al voto y al cómputo; y en el segundo se describen las nulidades condicionadas por la equidad en elecciones previas a la jornada electoral de 2018. Se ofrece un análisis de la evolución y desarrollo de las nulidades después de la reforma electoral de 2014, cuando aparecen nuevas temáticas como la anulación de elecciones bajo esquemas de rebase de topes de gasto de campaña, violencia política de género y la violación a los principios de legalidad y certeza.

Tras revisar la diversidad de nulidades, se plantea que tanto el diseño institucional como las soluciones aplicadas han carecido de la adecuada protección al voto de la ciudadanía, y que es preciso buscar soluciones que resuelvan de mejor forma la nulidad de elecciones y sus consecuencias políticas.

En el capítulo II se ofrecen explicaciones respecto al mal diseño de la actual legislación electoral y las consecuencias políticas ge-

neradas por ello ante los tribunales electorales. Se destaca la mala aplicación de la legislación principalmente en la paridad de género, y los sesgos de representación proporcional y la reelección inmediata. De aquí que se considere innecesario hacer más modificaciones a la fórmula de representación; en todo caso, se debe tomar en cuenta el cambio de método y combatir el déficit de la justicia electoral con el principio de previsibilidad. Finalmente, se señala la integración de los órganos colegiados mediante las normas electorales, considerando la reelección y la paridad de género sin que alguno de estos elementos sea prioritario.

En el capítulo III se expone el estudio de caso relacionado con la elección de Presidente municipal en Cuernavaca durante los comicios de 2017-2018. La controversia presentada en este caso es de orden intrapartidista, al evidenciarse serios conflictos en torno a la selección de los candidatos. El análisis surgió a raíz de la disputa por la Presidencia municipal, pues resulta que el candidato registrado por la Coalición "Juntos Haremos Historia" (Morena, PES y PT) fue eliminado de la contienda, con el argumento de que hubo escasas e insuficientes acciones de propaganda durante la campaña electoral. De tal forma que, sin llevar a cabo un proceso de selección interna, fue registrado otro candidato. Sin embargo, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se razonó que al no tener fundamentación de autoorganización política se revocó dicho registro. Al final, se llegó a los comicios sin un candidato en la boleta electoral para la Presidencia municipal.

En el capítulo IV se exponen las contradicciones en la resolución del Tribunal Local del Estado de México, la Sala Regional Toluca y la Sala Superior del TEPJF, en relación con las planillas electorales registradas en la entidad durante el proceso electoral de 2017-2018, las cuales contenían un registro incompleto. Las contradicciones se dieron entre los órdenes nacional y subnacional, que derivaron en la expedición de la Jurisprudencia 17/2018. Empero, se considera que el criterio adoptado se prestó para violentar expresamente las leyes

electorales y constitucionales y, por ende, la soberanía del pueblo, ya que el registro de las planillas no fue transparentado en la arena administrativa.

En el capítulo V se analizan dos casos relacionados con elecciones de autoridades auxiliares municipales. El primero fue en el municipio de Macuspana, Tabasco, en la elección de las y los delegados, subdelegados y jefes de sector y sección. En la Sala Regional Xalapa se aprobó el derecho a la postulación vía reelección, pero se inaplicó la norma que exigía a los candidatos solicitar licencia para participar en el proceso electivo. El segundo caso se refiere a la elección de las y los delegados municipales para el periodo 2019-2022 en el municipio de Jalapa, Tabasco, mediante el voto popular de la ciudadanía. Sin embargo, la fórmula ganadora no fue registrada para contender por dichos cargos. A pesar de ello, el Tribunal Electoral privilegió el derecho de elección de la ciudadanía y el principio de soberanía popular.

En el capítulo VI se alude a la importancia de los derechos políticos de las personas que se encuentran en estado de reclusión y que no han recibido una sentencia condenatoria. Se ofrecen ejemplos de países que han llevado a cabo elecciones en centros penitenciarios, donde es palpable el cumplimiento a los órdenes internacionales que rigen también en México. De esta manera, para las elecciones de 2018, dos ciudadanos en situación de exclusión solicitaron al TEPJF hacer valer su derecho a votar y con ello hacer cumplir el estado democrático y de derecho que se vive en el país. Por lo tanto, se logró el fallo para las elecciones de 2024, que obliga a la autoridad administrativa a investigar casos en los que ciudadanos mexicanos reclusos en centros penitenciarios puedan emitir su sufragio.

En el capítulo VII se aborda el marco democrático constitucional mexicano. Se explica el enfoque de la definición y características del derecho; así como la aproximación a la justicia electoral, cuya pretensión esencial es el bienestar de la ciudadanía. Los autores exponen cuáles son los instrumentos administrativos y jurisdiccionales de

la justicia electoral. Concluyen que los medios de impugnación instaurados por el TEPJF son los idóneos para la democracia en México.

Por último, se ofrece una bibliografía actualizada sobre el sistema de la justicia electoral elaborada por la y el coordinador, con el fin de apoyar estudios en torno a la importancia y valiosa tarea de garantizar la protección de los derechos político-electorales de los actores involucrados durante y después de los comicios.

Cabe destacar que en cada proceso y jornada electoral surgen nuevas temáticas de análisis, como la modificación en los causales de nulidad en la elección; la atribución que tiene el TEPJF para dirimir controversias presentadas en elecciones a cargos públicos, como es el caso de las autoridades auxiliares en los municipios del país; el establecimiento de los mecanismos de la reelección; la presentación de propuestas para garantizar la paridad de género en los órganos colegiados y para que el método de representación proporcional ya no tenga modificación alguna.

Finalmente, es pertinente señalar que los artículos contenidos en este libro muestran —como característica en común— la deficiencia en el diseño de la última reforma electoral de 2014 y los problemas de aplicación que se suscitaron en el proceso electoral de 2017-2018.

Elizabeth S. Rodríguez Martínez
Luis Eduardo Medina Torres



Nulidades electorales en las elecciones de 2018

Karolina M. Gilas

INTRODUCCIÓN

En la legislación electoral mexicana hay un complejo sistema de nulidades electorales, con reglas para anular un voto, la votación recibida en una casilla o toda la elección. A lo largo de los años se ha creado una rica jurisprudencia que ha determinado tanto estándares para la aplicación de las causales, como nuevos supuestos de nulidad. En la reforma electoral de 2014 se modificó el panorama de nulidades, incorporando en el artículo 41 constitucional las causales de nulidad electoral por cobertura informativa en los medios de comunicación, rebase de tope de gastos, así como por recepción y utilización de recursos ilícitos y públicos ilícitos.

En cuanto a las causales relativas a la manipulación del voto no hubo modificación legal, pero en el desarrollo de los procesos electorales de 2015 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se vio obligado a revisar sus criterios sobre su aplicación. Respecto al proceso electoral de 2018 se han presentado algunos casos de nulidad electoral que, por un lado, abordan nuevas temáticas, y, por otro, se alejan de los criterios tradicionales de la autoridad electoral jurisdiccional.

El presente trabajo pretende analizar el sistema de nulidades electorales en México, enfocándose en los aspectos jurídicos y prácticos de su aplicación. Para ello revisa los casos emblemáticos de aplicación

de las nulidades, la argumentación jurídica y sus efectos, poniendo especial énfasis en los casos posteriores a la reforma de 2014.

La hipótesis es que el sistema de nulidades es ineficiente y no ha tenido los resultados esperados: no funciona para disuadir a los actores políticos de incurrir en conductas irregulares y no ha generado una mayor confianza en las elecciones. Sin embargo, ello no significa establecer nuevas causales o endurecer la actuación de las autoridades en la aplicación de las causales ya existentes. Al contrario, se considera que la solución podría ser eliminar las causales relativas a la equidad de la contienda, suprimiendo del sistema la regla que impide sancionar, y destituyendo del cargo a los funcionarios electos que cometieron irregularidades graves.

TIPOS DE CAUSALES DE NULIDAD

Las elecciones pueden ser anuladas por diferentes causales. Todos los países de la región latinoamericana prevén algún esquema de nulidades, básicamente de tres tipos: 1) como consecuencia de la nulidad de la votación en diversas mesas o casillas; 2) por razones de inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos; 3) cuando la elección no contó con las garantías necesarias (Orozco Henríquez, 1999, p. 1191).

La primera causal deriva de la nulidad de la votación recibida en cierto número de casillas, debido a irregularidades en la integración de las mesas directivas de casilla, en la recepción de la votación o en el cómputo de los resultados. La segunda se refiere a la posibilidad de que el candidato electo no cumpla con algún requisito de elegibilidad. La tercera, a que la elección no contó con las garantías necesarias, por ejemplo, en casos de violencia generalizada, coacción de los votantes o alteración de los resultados (Orozco Henríquez, 1999, p. 1192).

Se aprecia que todas esas causales están directamente relacionadas con la votación recibida en la jornada electoral y con la afectación que ésta puede sufrir a partir de las irregularidades. Esos elementos, que podemos llamar nulidades relativas a la manipulación del voto, están bastante extendidos en las legislaciones latinoamericanas y tienen como objetivo proteger la autenticidad del sufragio y la integridad del resultado de los comicios.

Frente a ello es importante notar las particularidades y diferencias de las causales de nulidad existentes en México, que se vinculan con otros aspectos de los procesos electorales. Además de las causales mencionadas relativas a la manipulación del voto, las elecciones en México se pueden anular por las irregularidades relacionadas con el acceso a los medios de comunicación, rebase de tope de gastos de campaña, recepción y utilización de recursos ilícitos o públicos ilícitos.

En el país hay un sistema dual de nulidades electorales: las nulidades relacionadas con las irregularidades en la operación de la jornada electoral, el voto y los cómputos de los resultados; y las causales relacionadas con aspectos cualitativos de una elección. Con el primer segmento, con causales establecidas en la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), se determina la nulidad de una elección por la instalación de las casillas, recepción de la votación, integración y entrega de los paquetes electorales, y por los cómputos. Por otro lado, la misma LGSMIME y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establecen causales de nulidad vinculadas con aspectos cualitativos de una elección, relativos a la conducción de la jornada electoral en general, desarrollo de las campañas e igualdad entre los actores políticos.

La distinción realizada es importante tanto desde la perspectiva teórica como de la empírica. Por un lado, las causales de cada grupo afectan bienes jurídicos diferentes: las del primer grupo pretenden garantizar la autenticidad del sufragio en contra de las manipulaciones al voto o al cómputo de los resultados; afectaciones de ese tipo

implican que la voluntad del electorado no se puede determinar con certeza. Mientras tanto, las causales del segundo grupo son elementos de equidad de la contienda, relativos a las condiciones de participación que tienen los actores y que sólo indirectamente pueden impactar en el voto ciudadano.

Por otro lado, esas diferencias impactan en el análisis jurídico y elementos probatorios disponibles. Las alteraciones a las actas de cómputo, la falsificación de boletas y otros documentos electorales o no haber instalado un número determinado de casillas se pueden probar de manera sólida, en tanto que la adquisición de cobertura informativa o irregularidades en el financiamiento de las campañas son difíciles de probar. Por último, la diferencia radica en la posibilidad de establecer la determinancia o el efecto de las irregularidades sobre el resultado electoral. En el caso de probarse las manipulaciones al voto o al cómputo de resultados, es factible determinar el tamaño de la manipulación y el grado en el que ésta afectó el resultado. En cambio, es imposible determinar el efecto de la propaganda política o del gasto elevado en campaña sobre la decisión de los votantes.

En los siguientes apartados se analiza la evolución jurisprudencial de ambos tipos de nulidades, así como el impacto de la reforma política de 2014 en su interpretación.

NULIDADES RELATIVAS A LA VOTACIÓN Y EL CÓMPUTO

En la legislación mexicana se prevén algunas causales relacionadas con las irregularidades relativas a la votación y resultados electorales: 1) anulación de votos en casillas o no instalación de las mismas; 2) inelegibilidad del candidato(s), y 3) cuando la elección no tuvo las garantías necesarias (Orozco Henríquez, 2003, p. 548). Las dos primeras, llamadas causales específicas, están previstas en la LGSMIME para las elecciones federales (artículos 76, 77, 77 bis), y de alguna

forma repetidas en las legislaciones locales. En la última, llamada causal genérica, se instaura la posibilidad de decretar la nulidad de una elección cuando se hayan cometido, de forma generalizada, violaciones sustanciales en la jornada electoral que se encuentren plenamente acreditadas y resulten determinantes para el resultado electoral (artículo 78, LGSMIME).

Las causales específicas y la genérica han sido utilizadas en varias ocasiones, por lo que existe un interesante desarrollo jurisprudencial del TEPJF. Las primeras declaraciones de nulidades se basaron en las causales específicas previstas por la legislación, como ocurrió en los casos de los ayuntamientos de Santa Catarina, en San Luis Potosí, y Aconchi, en Sonora, en 1997. La primera elección anulada por la causal genérica fue en 2000, en el municipio de Ocuituco, en Morelos.

Respecto a la aplicación de la causal genérica, el TEPJF sostuvo a lo largo de los años que las violaciones presentadas deben ser 1) sustanciales: que se hayan vulnerado principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones; 2) generalizadas: violaciones importantes y extendidas al ámbito de la elección de que se trate; 3) durante la jornada electoral; 4) presentes en el ámbito territorial de la elección; 5) plenamente acreditadas, y 6) determinantes para el resultado de la elección (TEPJF, 2009).

La aplicación de las causales específicas, en teoría, es sencilla desde la argumentación jurídica. Sin embargo, para ese tipo de causales, la Sala Superior estableció como requisito indispensable la acreditación de la determinancia (Jurisprudencia 13/2000). La irregularidad en la cual se sustente siempre debe ser determinante para el resultado de la votación, aun cuando en la hipótesis respectiva tal elemento no se mencione expresamente (legislación del Estado de México y similares), señalando que debe definirse el grado de afectación sobre el resultado electoral.

En las sentencias recientes, dentro del proceso electoral federal de 2015, la Sala Regional Xalapa emitió una interpretación intere-

sante del requisito de la determinancia. Al tener conocimiento sobre la nulidad de la elección de diputados federales en los distritos 2 y 7 en Oaxaca, donde no se habían instalado 32.15 y 30.08 % de las casillas, respectivamente —muy por encima del 20 % señalado por la legislación como causal de nulidad—, la Sala Regional Xalapa indicó que en esos casos no es posible la nulidad, ya que las irregularidades consistentes en la no instalación de las casillas no fueron responsabilidad de la autoridad electoral, sino de grupos violentos que pretendían impedir la celebración de los comicios. Dicha indicación fue realizada al no considerar suficientes esas graves violaciones para anular las elecciones, y para privilegiar el compromiso y el gran esfuerzo hecho por las autoridades electorales, las y los votantes, partidos políticos y la tutela del sufragio de mujeres y hombres que emitieron su voto el día de la jornada electoral (véanse SX-JDC-740/2015 y SX-JDC-751/2015 y sus acumulados).

Nulidades relativas a las condiciones de equidad

Durante los procesos electorales pueden presentarse irregularidades distintas a las que prevé la ley como causales de nulidad, pero que violan los principios fundamentales de la función electoral. Conforme a la interpretación constitucional del TEPJF, es posible anular una elección aunque no exista una causal específica para ello. Ese criterio fue sostenido en la sentencia que declaró la nulidad de la elección de gobernador de Tabasco en 2000 (SUP-JRC-487/2000), en la cual se acreditaron diversas irregularidades: apoyo económico por parte del gobierno de la entidad a la campaña del candidato del PRI, la publicidad y cobertura desproporcionada de un canal de televisión pública al candidato, la compra generalizada del voto, la quema de papelería electoral y entrega de una parte de ésta a una empresa privada, y la apertura ilegal de los paquetes electorales (González Oropeza y Báez Silva, 2010). El TEPJF determinó que ante

este cúmulo de irregularidades era posible anular una elección, al acreditarse que:

Alguno de estos principios [constitucionales] ha sido perturbado de manera importante, trascendente, que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente, y que por esto se ponga en duda fundada la credibilidad y la legitimidad de los comicios y de quienes resulten triunfadores en ellos, resulta procedente considerar actualizada dicha causal. (González Oropeza y Báez Silva, 2010, p. 297)

El establecimiento de la causal abstracta fue un claro mensaje para los actores y autoridades político-electorales por parte de la Sala Superior, en el cual se ponderaba el Estado constitucional democrático de derecho en los resultados electorales, para que éstos fueran válidos y legítimos.

Más tarde, en la reforma constitucional de 2007 se introdujo en el artículo 99 una limitación al instaurar que el TEPJF puede anular una elección sólo por las causales previstas expresamente en la ley, con lo cual el Legislativo pretendió eliminar la causal abstracta. Con la reforma se presentaron nuevos retos interpretativos para la justicia electoral; la pregunta principal fue si las irregularidades consistentes en la violación a los principios constitucionales —aunque no estén expresamente previstas por la ley— pueden causar la anulación de los comicios. Ante ello, la Sala Superior concluyó que la reforma al artículo 99 constitucional no implica una prohibición al TEPJF, como Tribunal constitucional, de analizar si el proceso electoral cuestionado resulta violatorio a la CPEUM.

Lo anterior en el ejercicio de las facultades del máximo órgano jurisdiccional que debe garantizar no solamente la legalidad, sino también la constitucionalidad de las elecciones (SUP-JRC-165/2008). Por ello, determinó que se puede considerar la invalidez de una elección por violar principios constitucionales cuando las irregularidades estén plenamente acreditadas, se analice el grado de afectación que

hayan producido dentro del proceso electoral y se indique si la infracción respectiva resulta cualitativa o cuantitativamente determinante para invalidar la elección de que se trate (SUP-JRC-165/2008).

Es importante señalar que tanto la causal abstracta como su sucesora, la invalidez por violación a principios constitucionales, abarcan supuestos distintos a los cubiertos por la causal genérica analizada en el apartado anterior. Se trata de elementos complementarios: “ambas extienden la posibilidad de impugnar diversos actos: la genérica, aquellas conductas no tipificadas en las causales específicas ... y la abstracta, la violación generalizada de principios constitucionales, como la equidad, la imparcialidad o la libertad” (Medina, 2007, p. 148).

De forma clara, la causal abstracta y la invalidez tienen como objetivo proteger las características de las elecciones prescritas constitucionalmente, por lo que se centran en los aspectos cualitativos del desarrollo de los comicios, en su mayoría relacionados con la equidad de la contienda, como el acceso a los medios de comunicación o recepción de financiamiento (público y privado o restricciones a los gastos de campaña).

La problemática de la equidad de la contienda es por demás importante en el contexto electoral mexicano; las demandas de anular los comicios por desigualdad han sido bastante frecuentes. El reflejo de ese fenómeno es el contenido de la reforma constitucional de 2014, que introdujo nuevas causales de nulidad a nivel constitucional, en el artículo 41, base VI, de la CPEUM. Las nuevas causales de nulidad establecidas en dicho ordenamiento también se vinculan con las condiciones de equidad en la contienda, al relacionarse con la recepción y el uso de los recursos financieros, y con el acceso a los medios masivos de comunicación.

En la CPEUM se indica que las nuevas causales se pueden aplicar cuando las violaciones sean debidamente acreditadas y determinantes para el resultado electoral. Para ello, se señala que se considerarán determinantes siempre y cuando la diferencia entre los candidatos en el

primer y segundo lugar sea menor a 5 % (artículo 41, base VI, CPEUM; artículo 78 bis, párrafo 2, LGSMIME).

En cuanto a los casos prácticos, la invalidez por violación a principios constitucionales (y antes la causal abstracta) ha sido utilizada por el TEPJF de manera recurrente. Desde el caso de Tabasco en 2000, aproximadamente 57 elecciones fueron declaradas nulas con base en la causal abstracta o por violación a principios constitucionales. Entre las irregularidades destacan la violación al principio de separación del Estado y las iglesias (casos Yurécuaro y Zamora, en Michoacán, y Zimapán, en Hidalgo).

Respecto a la acreditación de las violaciones, cabe destacar que el TEPJF ha adoptado diversas estrategias, pretendiendo comprobar la determinancia desde la perspectiva cuantitativa y cualitativa al mismo tiempo (TEPJF, 2004). La determinancia en su vertiente cualitativa es bastante más sencilla de demostrar, ya que se refiere a la gravedad de la falta que, al tratarse de violación a principios constitucionales, resulta grave por definición. La problemática estriba en la acreditación de la determinancia cuantitativa y, con frecuencia, de la misma falta.

Algunas irregularidades, como rebase de tope de gastos de campaña o recepción de recursos ilícitos, son difíciles de probar. Según la Sala Superior, el único documento que constituye la prueba plena al respecto es el dictamen consolidado de la autoridad fiscalizadora. Sin embargo, hasta 2014 ese dictamen se emitía un año después de la jornada electoral, por lo que su contenido no podía surtir efectos para calificar la elección.

A partir de la última reforma se modificaron los plazos para empatarse con la etapa de calificación de las elecciones. A pesar de ello, resultó que el nuevo modelo presenta deficiencias importantes y, por lo tanto, no es capaz de generar evidencia necesaria para acreditar ese tipo de faltas (Gilas y Christiansson, 2017).

En cuanto a asuntos relacionados con la compra o adquisición de cobertura informativa en radio y televisión, resulta que la acre-

ditación de ese tipo de faltas tampoco es sencilla. En primer lugar, el TEPJF ha sostenido de forma recurrente que por la adquisición hay que entender cualquier manera de allegarse de algo, en ese caso de cobertura mediática con tintes de propaganda (SUP-RAP-234/2009); por eso, cuando no exista prueba alguna que pudiera acreditar la existencia material de un contrato o convenio previo, los indicios pueden aportar pruebas suficientes para demostrar la adquisición indebida de tiempos en radio y televisión (SUP-RAP-22/2010). Además, el TEPJF determinó que la información contenida en una nota periodística puede considerarse propaganda electoral si se trata de una simulación de género periodístico (SUP-RAP-7/2011); y que para determinar la simulación debe analizarse el contexto de la transmisión y su finalidad.

En las elecciones de 2015, la interpretación de las pruebas a cargo del TEPJF se volvió menos formalista, al considerar con más fuerza las pruebas técnicas e indiciarias. Así, la nulidad de la elección de gobernador de Colima se basa en una prueba técnica: un video en el que, durante su comparecencia ante el Congreso local, Rigoberto Salazar Velasco, secretario de Desarrollo Social del estado de Colima, reconoció su intervención en el audio aportado en los autos, con el cual se pretende demostrar una participación indebida e ilegal en el proceso electoral de 2014-2015, para la elección de gobernador de dicha entidad federativa (SUP-JRC-678/2015 y SUP-JDC-1272/2015 y acumulados).

También en el análisis de la carga probatoria de las violaciones al artículo 134 constitucional, que dieron pie a la nulidad de la elección de diputado por el distrito federal 1 en Aguascalientes, la Sala Monterrey le dio mucho peso a las pruebas técnicas: videos y mensajes publicados en las redes sociales y en Internet, señalando que aquéllas tienen un importante valor probatorio, al tratarse de hechos notorios que fueron de conocimiento público o reportados por los medios de comunicación. En la misma sentencia (SM-JIN-035/2015), la Sala Monterrey tomó en cuenta no solamente la evidencia aporta-

da por las partes en el juicio, sino aquella que el propio órgano pudo encontrar en los medios y en Internet.

Respecto a la determinancia cuantitativa, a lo largo de los años pudimos observar diferentes estrategias. En algunos casos (elección del jefe delegacional de Miguel Hidalgo en 2003) (SUP-JRC-402/2003), la Sala Superior pretendió realizar unos cálculos para determinar la cantidad de votos afectada; mientras que en otros casos (validez de la elección presidencial de 2012) (SUP-JIN-359/2012), se prescindió de dichos cálculos para señalar que es suficiente con el análisis de los elementos de carácter cualitativo.

Recientemente, la Sala optó por aplicar otro criterio, establecido por la CPEUM para las nuevas causales de nulidad, con el cual se considera que las violaciones resultan determinantes cuando la diferencia entre el primer y segundo lugar es baja (menor a 5 % de los votos). Esto obedece a que en caso de una elección cerrada, las violaciones tienen un mayor impacto en los resultados electorales, y que una victoria por un margen amplio se debe presuntamente a otros factores más allá de las irregularidades.

Así, en la sentencia relativa a la nulidad de la elección de diputado federal en el distrito 1 en Aguascalientes se acreditó la determinancia cuantitativa, debido a que la diferencia de votos entre el primer y segundo lugar fue de 436, es decir, 0.41 % de la votación (SUP-REC-503/2015).

En el mismo proceso electoral de 2015 se desarrolló otra propuesta para interpretar la determinancia. Los votos particulares del magistrado Héctor Romero Bolaños en los asuntos relacionados con la violación al modelo de comunicación política, entrega de beneficios directos a la ciudadanía y adquisición indebida de espacios en radio y televisión por parte del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y su impacto en la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa, postulan una nueva interpretación de los requisitos de la determinancia. Desde su perspectiva, es suficiente acreditarla desde el enfoque cualitativo, precisando que:

la nulidad de una elección por acreditarse la determinancia cualitativa se decreta cuando se han conculcado de manera significativa uno o más de los principios constitucionales rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, o bien, atendiendo a la finalidad de la norma, la gravedad de la falta y las circunstancias en que se cometió. (SDF-JIN-007/2015, SDF-JIN-014/2015, SDF-JIN-018/2015, SDF-JIN-037/2015, SDF-JIN-064/2015 y SDF-JIN-104/2015)

Las nulidades en las elecciones de 2018

En los procesos electorales de 2018 se presentaron algunos asuntos relevantes relacionados con la nulidad de los comicios por rebase de tope de gastos de campaña, violación al principio de certeza y violencia política de género.

En cuanto al rebase de tope de gastos de campaña, la Sala Superior señaló que si bien el desarrollo normativo de esta causal establece la presunción de la determinancia de dicha irregularidad cuando se cumplen las condiciones constitucionales —un rebase mayor a 5 % y una diferencia de votación entre el primer y segundo lugar menor a 5 %—, esto no significa de manera automática la declaratoria de nulidad. Para ello se deben tomar en cuenta las demás circunstancias en torno al rebase y desarrollo integral del proceso electoral en cuestión, pudiendo anularse las elecciones con un rebase menor.

La Sala Superior consideró también que la carga probatoria es distinta en función del cumplimiento de los requisitos constitucionales; es decir, cuando la diferencia entre el primer y segundo lugar sea igual o mayor a 5 % la acreditación de la determinancia recaerá en quien sostiene la invalidez. En los casos contrarios —una diferencia menor a 5 %—, la determinancia funge como presunción relativa, y por eso la carga de la prueba se invierte y recae en quien pretenda desvirtuarla (SUP-CDC-2/2017; Jurisprudencia 2/2018).

Este criterio fue desarrollado en el Recurso de Consideración SUP-REC-1048/2018, en el cual se declaró la validez de la elección de los integrantes del Ayuntamiento de Peribán, Michoacán, a pesar de que la candidata independiente que obtuvo el mayor número de votos incurrió en un rebase de gastos de 7.07 %. En el recurso de reconsideración referido, tanto la Sala Regional Toluca (ST-JRC-109/2018) como la Sala Superior señalaron que debido a las circunstancias particulares —desigualdad en condiciones de competencia entre candidatos postulados con y sin apoyo de partidos o a que la candidata independiente pertenece a un grupo desfavorecido— no se afectó el resultado de la elección y no procedía declarar la nulidad.

En relación con los casos de violencia política en razón de género en el proceso de 2018, se alegó este tipo de hechos como causal de nulidad de la elección de la alcaldía de Coyoacán. La candidata por la Coalición “Juntos Haremos Historia”, María de Lourdes Rojo e Incháustegui, indicó que los actos de violencia de los que fue víctima le impidieron desarrollar la campaña y obtener el apoyo de la ciudadanía de la demarcación.

En la primera instancia, la Sala Regional Ciudad de México (SRCM) declaró la nulidad de la elección de la alcaldía, señalando como causal la vulneración de los principios constitucionales de equidad y legalidad por el uso indebido de recursos públicos, mediante programas sociales, y por violencia política de género. A juicio de la SRCM (SCM-JRC-194/2018 y acumulado), la difusión de notas periodísticas, reportajes, videos y contenidos en las redes sociales que denigraban a la candidata, a partir de los hechos de su vida privada y de su carrera artística previa, valiéndose de los estereotipos de género propiciaron:

un escenario de violencia política en contra de la candidata, violan directamente los principios fundamentales de igualdad política y representación igualitaria; y, por tanto, resultan en una violación fundamental al derecho de igualdad que impide validar los resultados de la

elección como el producto de un proceso auténticamente democrático. (SCM-JRC-194/2018 y acumulado)

Por lo tanto, se consideró que se impidió el libre desarrollo de los comicios, y que la violencia política de género en contra de María de Lourdes Rojo e Incháustegui constituyó una violación grave que trasciende en el ánimo del electorado, en detrimento de la candidata, lo cual ameritaba declarar la nulidad electoral.

Sin embargo, al resolver el Recurso de Reconsideración SUP-REC-1388/2018, la Sala Superior no compartió la valoración realizada por la SRCM y revocó la declaratoria de nulidad de la elección de la alcaldía de Coyoacán. Según la Sala Superior, la violencia política de género no afectó el desarrollo ni el resultado de los comicios, porque si bien existieron actos de violencia cometidos en perjuicio de la candidata, éstos no fueron generalizados ni de la magnitud suficiente para invalidar la elección. En la sentencia se señaló también que los hechos de violencia no le habían impedido a la candidata ejercer su derecho a ser votada (por ejemplo, llevar a cabo los actos de campaña) y que no se demostró que dichos hechos hubiesen tenido impacto en la decisión del electorado y, con ello, en el resultado de la elección. Asimismo, la Sala Superior indicó que en este caso no se contaba con elementos para acreditar que los actos de violencia fueran atribuibles al candidato ganador, Manuel Negrete Arias, ni al partido político que lo postuló ni a sus simpatizantes.

Si bien el Tribunal reconoció que los hechos de violencia política de género constituyen violaciones graves a la legalidad de los comicios, se apegó a los criterios e interpretaciones realizadas por la justicia electoral a lo largo de su funcionamiento, es decir, a la determinancia. Esta exigencia de demostrar no sólo que ocurrió violación a los principios constitucionales o a la normativa vigente, sino que esta irregularidad tuvo un impacto tangible —y de preferencia medible— en el resultado de las elecciones, deriva en la inestabilidad de los criterios del TEPJF sobre las nulidades y

no permite que las nulidades cumplan con su función de disuadir a los actores políticos de realizar/practicar conductas ilegales que afectan el desarrollo de los comicios y tienen un impacto negativo fuerte en la confianza ciudadana y en la legitimidad de las autoridades electas. (Báez y Gilas, 2017)

CONCLUSIONES

La primera conclusión por destacar es la clara evolución de las nulidades: desde las causales enfocadas en las irregularidades en torno a la votación y el cómputo, hasta las causales relativas a la equidad en la contienda. Ese fenómeno puede observarse como el paso de una visión procesal de las elecciones hacia el garantismo (Medina, 2007, p. 146). Dicha evolución significó incluir en el centro de la atención no solamente a la jornada electoral, sino también al desarrollo del proceso en general.

La segunda conclusión se refiere a las posibilidades de acreditación de las violaciones graves que deben tener como consecuencia la nulidad de una elección. Puede ser complejo reunir pruebas necesarias y suficientes para demostrar las violaciones, en especial en el caso de las irregularidades financieras; aunque podemos observar una evolución de los criterios del TEPJF. Respecto a las pruebas admisibles y su eficacia probatoria, y una mayor posibilidad por parte de la propia autoridad jurisdiccional para allegarse de las mismas, resulta altamente complicado reunir la evidencia necesaria para la nulidad. Muchas de las complicaciones derivan de los diseños institucional y legal; por lo tanto, podemos señalar que a las autoridades se les exige el cumplimiento puntual de las sanciones previstas por la ley, pero no se les otorgan herramientas para hacerlo.

La tercera conclusión apunta hacia los cuestionamientos acerca de la viabilidad del modelo actual de nulidades electorales. Existen muchas causales de nulidad, relativas prácticamente a todo tipo de

actividades dentro de un proceso electoral. Sin embargo, en muchos casos se trata de situaciones que no están bajo el control directo ni son responsabilidad de las autoridades electorales, como el ejercicio de los recursos, el acceso a los medios de comunicación masiva o la seguridad pública durante la jornada electoral.

Los valores protegidos por el sistema de nulidades evolucionaron a lo largo del tiempo a través de los criterios jurisdiccionales y de las reformas legislativas. La evolución no fue necesariamente lineal, siempre en la dirección de ampliar las causales; pero el resultado final sí corresponde con una ampliación del catálogo de causales de nulidad. De esta manera, queda claro que el sistema electoral mexicano pretende proteger no sólo la votación y el resultado de una afectación o manipulación directa, sino considera también las irregularidades en el desarrollo de todo el proceso y la afectación a las condiciones de equidad de la contienda como graves y posibles causales de nulidad.

Cabe destacar que el sistema de nulidades protege los valores y principios constitucionales de certeza, legalidad, equidad, objetividad e imparcialidad; pero existe uno que difícilmente llega a ser protegido: el voto de mujeres y hombres. Anular una elección resulta un castigo en la práctica; no a las y los candidatos y partidos políticos infractores, sino a la ciudadanía cuyo sufragio no fue respetado y que deberá soportar las consecuencias, como financiar un nuevo proceso electoral con todos los costos que ello implica, incluyendo nuevos subsidios a las campañas. Finalmente, los partidos, así como las y los candidatos, obtienen otra oportunidad para realizar una campaña y ganar elecciones.

Si consideramos que la tarea principal de las instituciones electorales es proteger el voto ciudadano y asegurar que cuente, anular una elección no parece ser el medio más idóneo para ello. Cabe destacar la necesidad de que haya la posibilidad de anular la elección en casos extremos de violaciones a las reglas y principios del juego democrático, pero sería mejor fortalecer otros medios que

aseguraran el correcto desarrollo de los procesos electorales y el respeto a la ley por parte de todos los actores. Si bien la nulidad no parece tener un efecto disuasivo para incurrir en conductas irregulares, va en aumento la tendencia de anular comicios a lo largo de los años. Tomando en cuenta que no todas las irregularidades logran acreditarse y que no todas llegan a justificar la nulidad de una elección, se concluye que las violaciones son cada vez más frecuentes.

Es el momento de analizar, desde esa perspectiva, al sistema de nulidades, y tal vez reconsiderar su regulación legal y la interpretación generada a lo largo del tiempo. Es probable que otros mecanismos, como la destitución de los funcionarios electos que llegaron a los cargos como consecuencia de un proceso electoral viciado, podrían resultar más efectivos para evitar las conductas indeseables y propiciar que sean más acordes con los intereses de la ciudadanía.



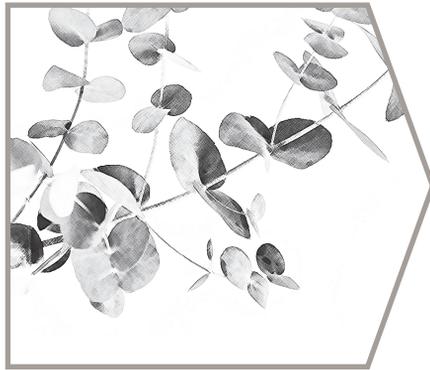
Bibliografía

- Báez, Carlos y Gilas, Karolina M. (2017). "Evaluación del sistema de nulidades de elecciones en México, 2000-2007". En Luis Carlos Ugalde y Said Hernández (Coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local* (pp. 621-634). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf
- Contradicción de Criterios SUP-CDC-2/2017. Recuperado de http://www.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-CDC-0002-2017.pdf
- Gilas, Karolina M. y Christiansson, Mikaela (2017). "Sanciones por irregularidades financieras en las elecciones de 2015. ¿Un nuevo esquema de sanciones?". *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 11, 47-73.
- González Oropeza, Manuel y Báez Silva, Carlos (2010). "La muerte de la causal abstracta y la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral". *Revista Andamios*, 7 (13), 291-319.
- Juicio de Inconformidad SDF-JIN-007/2015. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SDF-JIN-0007-2015.pdf>
- Juicio de Inconformidad SDF-JIN-014/2015. Recuperado de

- <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SDF-JIN-0014-2015.pdf>
- Juicio de Inconformidad SDF-JIN-018/2015. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SDF-JIN-0018-2015.pdf>
- Juicio de Inconformidad SDF-JIN-037/2015. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SDF-JIN-0037-2015.pdf>
- Juicio de Inconformidad SDF-JIN-064/2015. Recuperado de <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SDF-JIN-0064-2015.pdf>
- Juicio de Inconformidad SDF-JIN-104/2015. Recuperado de http://www.te.gob.mx/EE/SDF/2015/JIN/104/SDF_2015_JIN_104-490506.pdf
- Juicio de Inconformidad SM-JIN-035/2015. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SM/2015/JIN-00035-2015.htm>
- Juicio de Inconformidad SUP-JIN-359/2012. Recuperado de https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JIN-0359-2012.pdf
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral SCM-JRC-194/2018 y acumulado. Recuperado de <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JRC-0194-2018.pdf>
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral ST-JRC-109/2018. Recuperado de https://www.te.gob.mx/EE/ST/2018_JRC_109-784941.pdf
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-487/2000. Recuperado de https://www.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/doc-relacionado/Comentario_39_SUP-JRC-487-2000-1_3.pdf
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-402/2003. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2003/JRC/SUP-JRC-00402-2003.htm>
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-165/2008. Recuperado de https://www.te.gob.mx/sites/default/files/59_2sup-jrc-165-2008.pdf

- Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-678/2015. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JRC/SUP-JRC-00678-2015.htm>
- Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SUP-JDC-1272/2015. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JRC/SUP-JRC-00678-2015.htm>
- Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SX-JDC-740/2015. Recuperado de https://www.te.gob.mx/EE/SX/2015/JDC/740/SX_2015_JDC_740-501125.pdf
- Juicio para la Protección de los Derechos Electorales del Ciudadano SX-JDC-751/2015. Recuperado de https://www.te.gob.mx/EE/SX/2015/JDC/751/SX_2015_JDC_751-501079.pdf
- Jurisprudencia 13/2000. Nulidad de sufragios recibidos en una caxilla. La irregularidad en que se sustente siempre debe ser determinante para el resultado de la votación, aun cuando en la hipótesis respectiva, tal elemento no se mencione expresamente (legislación del Estado de México y similares). Recuperado de <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-13-2000/>
- Jurisprudencia 2/2018. Nulidad de elección por rebase de tope de gastos de campaña. Elementos para su configuración. Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=2/2018>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2017). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/149_190118.pdf
- Medina, Luis Eduardo (2007). "La justicia electoral mexicana y la

- anulación de los comicios, 1996-2005". *Revista Justicia Electoral*, 1, 131-169.
- Orozco Henríquez, J. Jesús (1999). "Las causas de nulidad electoral en América Latina". En Jesús Orozco Henríquez (Comp.), *Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo 3. México: TEPJF, IFE, UNAM, UQR y PNUD.
- Orozco Henríquez, J. Jesús (2003) (Coord.). "Justicia electoral". En *Diccionario Electoral*. México: UNAM-III, TEPJF, IFE.
- Recurso de Apelación SUP-RAP-234/2009. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/sites/default/files/SUP-RAP-234-2009.pdf>
- Recurso de Apelación SUP-RAP-22/2010. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/front/publicSessions/detail/745/>
- Recurso de Apelación SUP-RAP-7/2011. Recuperado de www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-7/2011.htm
- Recurso de Reconsideración SUP-REC-503/2015. Recuperado de <http://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/REC/SUP-REC-00503-2015-Resumen.htm>
- Recurso de Reconsideración SUP-REC-1048/2018. Recuperado de https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1048-2018.pdf
- Recurso de Reconsideración SUP-REC-1388/2018. Recuperado de http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1388-2018.pdf
- TEPJF (2004). Tesis XXXI/2004. Nulidad de elección. Factores cualitativo y cuantitativo del carácter determinante de la violación o irregularidad. En *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial* (pp. 725 y 726). México: TEPJF.
- TEPJF (2009). Tesis XXXVIII/2008. Nulidad de la elección. Causa genérica, elementos que la integran (legislación del estado de Baja California Sur). En *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 3* (pp. 47-48). México: TEPJF.



**Las interpretaciones del
Tribunal Electoral acerca de
los ajustes en la integración
de los congresos locales
mexicanos.** Los problemas
por la paridad, la reelección y
los sesgos en la representación
de los partidos políticos

Luis Eduardo Medina Torres

INTRODUCCIÓN

Para la integración de los congresos mexicanos se consideran diversos principios y procedimientos. Si bien existen lineamientos generales, como el umbral —que es la proporción entre escaños de mayoría relativa y representación proporcional—, lo cierto es que no hay una sistemática integral. Desde hace 20 años se han cuestionado varios de los procedimientos, principalmente por las dificultades en torno a las interpretaciones adoptadas por los tribunales electorales para conformar los legislativos mexicanos (Emmerich y Canela, 2013, pp. 77-80; Gilas *et al.*, 2016, pp. 188-197).

La reforma electoral de 2014 sumó otros elementos al incorporar los principios constitucionales, como la paridad de género y la reelección consecutiva. También se introdujo el concepto de subrepresentación para verificar la integración de los congresos mexicanos. Debe mencionarse que esos elementos, junto a principios como el pluralismo o la sobrerrepresentación, han complicado y vuelto caótico el escenario para la configuración del Legislativo en el país.

Para sustentar la afirmación anterior, se revisarán algunos aspectos en torno a las problemáticas que se han presentado recientemente para aplicar los principios introducidos en la reforma electoral de 2014. Enseguida se analizarán algunas sentencias falladas por el Tribunal Electoral en 2018 y 2019, para intentar resolver varias de las

problemáticas planteadas por los demandantes respecto a los sesgos de representación, la paridad y la reelección. Finalmente, se ofrecerán algunas consideraciones para sustentar la necesidad de una política judicial que logre superar los conflictos generados tanto por la reforma de 2014 como por las interpretaciones jurisdiccionales que ha realizado el Tribunal Electoral.

PROBLEMÁTICAS RESPECTO A LA INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS, DERIVADAS DE LA REFORMA ELECTORAL DE 2014

En la reforma de 2014 se estipuló que para la conformación de los congresos mexicanos debían contemplarse dos principios constitucionales: la paridad de género y la posibilidad de la reelección consecutiva, y se introdujo la subrepresentación como nueva restricción para los sesgos en la representación política. Por lo tanto, se obliga a la autoridad electoral a garantizar el cumplimiento de ambos principios y verificar la ausencia de los sesgos en la representación partidaria para la integración de los congresos. Comencemos por esto último.

Desde la reforma de 1996 se introdujo el primer límite a los sesgos, restringiendo a los partidos, en especial al mayoritario, a alcanzar una sobrerrepresentación máxima de ocho puntos en su diferencial del porcentaje de votos frente a la proporción de escaños. Para lograr la mayoría absoluta, se requería obtener 42.2 % de los sufragios, que sumados a 8 % alcanzaba 50.2 % necesario para conseguir las 251 diputaciones. La restricción iba en el sentido de comprometer a las diversas fuerzas políticas a establecer pactos para conformar los órganos de gobierno del Congreso y a negociar la aprobación de las leyes. Ello impuso una limitación a los cambios constitucionales que requieren de una mayoría calificada más amplia que la propia mayoría absoluta.

La consecuencia de esa restricción fue que de 1997 a 2018 no hubo una fuerza política dominante en el seno de la Cámara de Diputados, lo cual obligó a los partidos políticos a tener que negociar al interior de ella (Murayama, 2019, 1 de julio), con lo cual se habría cumplido con las previsiones existentes en la reforma de 1996.

En ese mismo periodo, los congresos de los estados incorporaron medidas que complicaron aún más el método de asignación, debido al establecimiento de adjudicaciones por rebasar el umbral mínimo o escaños directos, y a colocar figuras de mejores perdedores para integrar las listas de representación proporcional o al estipular Cámaras sin integración fija, al determinar el límite máximo de escaños de representación proporcional (Gilas *et al.*, 2016, pp. 172-176).

Estas medidas tendieron a distorsionar el método de verificación del sesgo de sobrerrepresentación; por ello, en la reforma de 2014 se implantó un nuevo límite que es la subrepresentación para paliar las distorsiones que se provocaron, en especial por las asignaciones directas, y garantizar que los partidos menores no fueran excluidos del reparto. Sin embargo, esto se aplicó al contrario, ocasionando que la subrepresentación beneficiara finalmente a los más votados, tal como se observará en el apartado de la revisión de las sentencias.

Respecto a la paridad y la reelección, la problemática expresada al interior de los partidos, al inicio por las postulaciones y luego por la determinación de los escaños en los cuales habría que efectuar ajustes para la integración paritaria de los congresos, fue específicamente en la precisión de cuál fuerza política sería la primera en realizar el ajuste para la integración paritaria.

Las dificultades surgieron por la necesidad de armonizar ambos principios constitucionales; sin embargo, al momento de determinar candidaturas, y después al llevar a cabo la adjudicación concreta de los escaños, se suscitó polémica para adoptar criterios, si es que existen. Se cuestionó bajo cuál argumento se favoreció uno u

otro principio. Esa problemática se avizoraba ya desde la interpretación que hizo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) acerca de la subrepresentación histórica de las mujeres, conocida como el caso Coahuila en 2014 (Medina y Reynoso, 2017, pp. 214-217), por haberse construido con las impugnaciones al Congreso estatal.

Tal situación se agravó cuando el propio TEPJF revocó en los hechos el precedente Coahuila en la integración del Congreso de Morelos en los comicios de 2015, cuestionándose con ello la forma en que iba a operar el principio: si como mandato constitucional o tomado sólo como una regla de aplicación. Como vuelta de tuerca a este asunto, en la elección extraordinaria del Ayuntamiento de Zacatecas, en 2016, se retornó a la subrepresentación histórica, lo cual desarmó en definitiva una incipiente línea jurisprudencial que sostuviera la argumentación jurisdiccional del tema.

En cuanto a la reelección, la discusión se ha centrado en que si las y los representantes populares que desean reelegirse deben o no separarse de su cargo para ser postulados. Esto ha generado confusión, ya que no existe una previsión general que estipule taxativamente la obligación de separarse del cargo, lo cual ha ocasionado demandas e impugnaciones al interior de los partidos. En esta disputa, la argumentación propugna evitar la inequidad en los procesos internos y en la campaña electoral misma. Sin embargo, tal postura no se ha hecho cargo de una situación empírica en la que las y los representantes —en funciones— que acuden a la reelección consecutiva tienen una ventaja natural frente a los demás contendientes, pues son identificados por la ciudadanía gracias a que su cargo les permite mayor visibilidad política.

Como puede observarse, es claro que tanto la verificación de los sesgos a la representación partidaria como la garantía a los principios de paridad de género y de reelección consecutiva han generado dificultades, varias de las cuales se han incrementado con las interpretaciones de la autoridad jurisdiccional. En la siguiente

sección se revisan las respuestas de los tribunales electorales a las demandas planteadas en este tenor.

ANÁLISIS DE SENTENCIAS DE LA JUSTICIA ELECTORAL

Para las problemáticas de la paridad de género y de reelección, se retomará el análisis de la sentencia SUP-JDC-35/2018, en la cual candidatas a presidentas municipales presentaron una queja ante el Comité Ejecutivo del PAN y promovieron un juicio para hacer valer su derecho a ser votadas por cuestiones de género.

La paridad de género ha sido un problema a la hora de seleccionar a los candidatos a diversos puestos políticos; sin embargo, ha habido un proceso en el que se han establecido normas y criterios expresados por el TEPJF, con la finalidad de regular la selección y elección de los puestos electorales de forma equitativa entre mujeres y hombres.

No obstante, en este proceso electoral surgieron nuevos retos políticos y legales para los candidatos no sólo de Acción Nacional (PAN) sino de forma igualitaria, pues con la modificación en la reforma electoral de 2014 —en la cual se estipuló que los candidatos podían reelegirse— los conflictos por la regulación han alertado a los partidos políticos, los cuales afirman que la reelección no tiene normas ni reglas establecidas para realizarse de manera equitativa.

El TEPJF desechó la sentencia SUP-JDC-35/2018 por hallarla sumamente escueta en su argumentación y afirmó que las normas para contender por los puestos de mayoría relativa de las candidatas para cargos del Congreso del Estado de México no tienen razón, ya que en la legislación se establece con claridad que el partido político podrá determinar los lugares y las fórmulas de los candidatos que competirán por dichos puestos. Las candidatas mencionaron que al colocarlas en ayuntamientos en los que por lo general han ganado hombres, la posibilidad de que ellas ganen es mínima; y lo con-

sideran así porque históricamente los hombres han tenido mayor presencia en el gobierno del estado. Las candidatas indicaron que para las elecciones de 2015, 83.2 % de los puestos electivos fueron representados por hombres, y tan sólo 16.8 % —se ha notificado— por mujeres.

El aspecto relevante de esta resolución fueron los votos razonados de los magistrados Reyes Rodríguez Mondragón y Janine M. Otálora, quienes se pronunciaron por discutir tres puntos nodales respecto a la sentencia emitida por el Tribunal; así, en una de las temáticas se mencionaron los asuntos de la reelección de alcaldesas y presidentes municipales, la paridad de género y la autodeterminación de los partidos políticos.

Respecto a la reelección, se indicó que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se deberían establecer los lineamientos para dicho proceso, pues en la legislación actual se señala de manera muy escueta que los candidatos se pueden reelegir; empero, no se especifica cuál es el procedimiento. Entonces, en primer lugar, los magistrados explicaron que se deberían aplicar las leyes de forma jerárquica, ya que en algunos casos los derechos constitucionales van ligados unos con otros; el Tribunal deberá determinar qué derechos constitucionales deben prevalecer para establecer los criterios de la reelección y de la paridad de género.

En la explicación que ofrecen los magistrados acerca de la paridad de género se afirma que esta acción busca beneficiar a un grupo social, no a una mujer u otra específicamente, y mucho menos brindarle siempre la preferencia a una mujer que a un varón, sino que deben analizarse el contexto y las condiciones para generar mayor representación dentro de la sociedad en general y dejar de ver a las mujeres con desventaja frente a los hombres.

Con la reelección se pretende cumplir tres puntos nodales e importantes: en primer lugar, fortalecer la responsabilidad de los servidores públicos, para que al pensar en la reelección no intenten

dejar su administración en quiebra, sino procurar cumplir sus metas y propuestas sin dejar endeudada a la Hacienda para el siguiente ejercicio. También se pretende establecer la rendición de cuentas. De tal manera que la reelección representa un ahorro más que un beneficio político.

El segundo punto es generar y mantener una relación más estrecha entre los representantes y sus electores, a fin de construir un lazo de unión en el que la ciudadanía ejerza su derecho de decisión y evaluación al juzgar a sus representantes. Finalmente, los electores decidirán si las actuales administraciones continúan o no en el cargo.

La reelección debe ser considerada un derecho de toda la ciudadanía y no un derecho individual; es decir, el ser mujer no es suficiente para poder acceder a un periodo de reelección, porque en todo caso se estaría violentando el derecho de la mayoría.

Por otro lado, se considera que la paridad de género y la autoorganización de los partidos políticos sean una limitante para la reelección; sin embargo, los magistrados señalan que estas problemáticas deben analizarse desde dos disyuntivas: paridad de género y reelección, y reelección y autoorganización de los partidos políticos.

En torno al tema de la reelección, el magistrado considera que ésta debe ser, de inicio, con respeto a los principios constitucionales; y que después le corresponderá a los partidos tomar decisiones al interior respecto a las y los candidatos que irán por la reelección.

En cuanto a la paridad de género, la Sala Superior marcó dos criterios: 1) se pretende que las mujeres puedan postularse en municipios y distritos electorales donde la competencia sea alta, media o baja, pero teniendo la misma oportunidad que los hombres para ser postuladas; y 2) que haya presencia femenina en los espacios de decisión y proyección política.

Además del primer criterio mencionado, se ha manifestado ocupar el método de bloques de competitividad: tomar en cuenta el porcentaje de la votación anterior, con el propósito de presentar

un bloque de competitividad menor, otro de competitividad media y uno de competitividad alta; y así integrar en cada bloque las candidaturas de forma proporcional.

Finalmente, se pretende que la reelección se apegue a los lineamientos constitucionales de la paridad de género, y que a su vez sean los partidos políticos los que establezcan los procedimientos para la selección interna de sus candidatos, pero que esos métodos estén en suma apegados al principio democrático.

Un caso más en torno a la paridad de género y la reelección se presentó en el proceso del registro de candidatos para la elección del estado de Baja California, el cual comenzó con algunos inconvenientes al aprobarse el acuerdo del Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC), donde se indica que las listas de representación proporcional deberían estar encabezadas por mujeres y de forma alternada entre ambos géneros, con la finalidad de garantizar la paridad de género para integrar el Congreso estatal.

Se mencionó también la obligación de respetar en todo momento la reelección en diputaciones y ayuntamientos; con lo cual la paridad de género se coloca en el centro del proceso. Ante ello, el Consejo General del IEEBC planteó garantizar la participación femenina, postulando fórmulas con un varón como propietario y una mujer como suplente, siempre y cuando esta fórmula fuera la primera en la lista de representación proporcional.

Por su parte, los candidatos de la Coalición “Juntos Haremos Historia” (Morena) y Movimiento Ciudadano (MC) solicitaron revocar dicho acuerdo. El Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California (TJEEBC) se pronunció afirmando que, a pesar de que el IEEBC buscará la paridad de género con las medidas apremiantes ya mencionadas, no se cumple con el fin último de conformar el Congreso de manera paritaria; por lo tanto, el Tribunal local solicitó al Consejo General modificar los puntos anteriores para garantizar la paridad de género y el derecho a competir por el voto para lograr la reelección.

Respecto a la sentencia anterior, la magistrada Elva Jiménez se pronunció a favor de la acción afirmativa que presentó la Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación del IEEBEC, señalando que las listas de representación proporcional deberían ser encabezadas por mujeres. De ser así, ésta sería una medida apremiante para garantizar la paridad de género en la integración del Congreso del estado.

Con el expediente SG-JDC-17/2019, la Sala Regional de Guadalajara manifestó que era necesario inaplicar lo referente a garantizar en primer lugar la reelección de los candidatos y después mantener la paridad de género, pues, según el criterio de este Tribunal, deberían prevalecer ambos principios en armonía sin anteponer la reelección como primigenia.

Aunado a lo anterior y respecto al tema del orden de candidaturas por el método de representación proporcional, la Sala Regional mencionó que no le corresponde al Consejo General pronunciarse a favor de la incorporación de las candidaturas de representación proporcional encabezadas por mujeres, toda vez que éste es un derecho y un deber de los partidos políticos de incorporar sus candidaturas según consideren, siempre y cuando se respete la paridad de género y su derecho de autorregulación.

Así, una vez más se menciona que los partidos políticos deberán establecer los lineamientos durante la selección interna de sus candidatos, respetando los principios democráticos y aplicando su derecho de autodeterminación. La consecuencia de los criterios señalados con anterioridad por los magistrados del TEPJF tuvo lugar durante el proceso electoral de 2019 en el estado de Quintana Roo, para la integración de su Congreso.

El Instituto Electoral de Quintana Roo (IEQROO) presentó el Acuerdo IEQROO/CG/A-060-19, en el que se aprobaron los criterios para el proceso de selección de candidatos a las diputaciones; mismo que fue materia de análisis para el Tribunal Electoral de Quintana Roo (TEQROO), pues Morena impugnó dicho acuerdo, al estar incon-

forme con la indebida interpretación del proceso de reelección de sus candidatos.

Una vez puesto a consideración del TEQROO, se determinó que no existe normativa alguna que exprese la prohibición de que los candidatos a diputados locales puedan ser reelectos en su distrito o en cualquier otro, pues no solamente legislan para un distrito sino para toda la entidad. Entonces, al momento de expedir su informe de actividades, el electorado puede decidir si es o no candidato a la reelección.

Aunado a lo anterior, se menciona que hoy en día existen diversos medios de comunicación social, mediante los cuales los diputados locales pueden dar a conocer su desempeño en el Congreso. Así, el TEQROO potencializa el derecho de que los diputados puedan ser reelectos para uno u otro distrito.

En desacuerdo con la resolución de esta primera instancia, los candidatos de Morena presentaron su inconformidad ante la Sala Regional de Xalapa mediante el expediente SX-JRC-13/2019. En esta controversia, el partido político hizo hincapié en que la finalidad de la reelección es para castigar o premiar a los candidatos reelectos, por ello no pueden aspirar a un distrito diverso.

En dicho caso, la Sala Regional le concedió la razón al partido bajo el supuesto de que si bien se trata de un mismo cargo en el que desempeñaría la misma función, no le premia así el criterio de crear un vínculo directo con su electorado. Este Tribunal concluyó que la ciudadanía es la que decide si un diputado continúa o no en su cargo, pero en el mismo distrito; lo cual coadyuvará a la profesionalización del cargo y a mejorar la rendición de cuentas del servicio público.

Para continuar con el análisis de las sentencias respecto a los problemas de la paridad de género y los sesgos de representación, se examina en un primer momento la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes (TEEA), que revoca el Acuerdo CG-A-41/18. También se analiza el hecho de que las can-

didatas de Morena se opusieran a que se brindara mayor prioridad a la autorregulación de los partidos políticos que a la paridad de género para la integración del Congreso estatal.

Las candidatas fundamentaron que la integración de curules designadas por el método de representación proporcional debería ser de forma intercalada, es decir, un hombre y una mujer o viceversa, según sea el caso; empero, que el Instituto Electoral del Estado de Aguascalientes (IEEA) no cumplió con la asignación alternada de representación proporcional. Las candidatas precisaron que la composición del Congreso quedó de la siguiente forma: 52 % hombres y 48 % mujeres; es decir, en la distribución de representación proporcional se otorgaron cuatro curules para mujeres y cinco para hombres.

Con base en lo fundamentado por las candidatas, el TEEA revocó el acuerdo y mencionó que debe realizarse una correcta proporción en la conformación de las listas de representación proporcional, y que la conformación del estado debería tener 14 diputadas y 13 diputados.

Por su parte, la Sala Regional de Monterrey, mediante el expediente SM-JDC-748/2018, mencionó que la aplicación y distribución de curules se lleva a cabo con base en las listas de representación proporcional aprobadas, en un primer momento, por los diversos partidos políticos y, en un segundo, por acuerdo ante el IEEA, con lo cual dejó a las candidatas sin argumento alguno para poder cambiar el sentido de la designación de curules por representación proporcional.

Así, el TEEA sostiene que no existe un modelo único para el sistema electoral regido por el principio de representación proporcional, pero que las características que presenta siempre son las mismas; la finalidad de este modelo de representación es mantener el equilibrio entre las principales fuerzas políticas del país. No obstante, ahora el reto es aún mayor, pues no sólo se trata de mantener el equilibrio entre dichas fuerzas, sino también de mantener la paridad de género en la conformación de puestos de representación política.

Por lo tanto, la problemática que se genera en este momento es que respecto a la paridad de género, en la legislación vigente sólo se ha previsto que la distribución se realice de forma igualitaria, y que las candidaturas sean integradas por 50 % de mujeres y la misma proporción de hombres, para garantizar la equidad. Sin embargo, la cuestión radica ahora en el orden de prelación de las listas de representación y en la reelección de algunos puestos ocupados actualmente por hombres, pero que en la siguiente elección deberán generarse los espacios de representación para las mujeres.

En este tenor, debe considerarse que en el Código Electoral del Estado de Aguascalientes (CEEA) se estipula que cada partido político tiene seis designaciones en las listas de representación proporcional, con lo cual cumple con el criterio anterior de 50-50; también se especifica que solamente podrán lanzar candidatos de coalición entre dos o más partidos siempre y cuando esto sea mediante el modelo de mayoría relativa.

Ahora bien, las sentencias mencionadas con anterioridad del TEEA y de la Sala Regional de Monterrey también presentan un problema en cuanto al tema de los sesgos de representación. En la sentencia TEEA-JDC-020/2018 se indica que el Partido del Trabajo (PT) tiene un límite de cuatro curules como máximo y cero curules como mínimo por ambos principios. Acerca de esto, los inconformes señalaron que el partido se encuentra sobrerrepresentado con dos diputaciones que le asignó el Instituto local; sin embargo, aunado a esta controversia, consideran que el Revolucionario Institucional (PRI) está subrepresentado, ya que por tres diputaciones se halla por debajo del límite constitucional; por lo tanto, se asignaría otro escaño con el método de representación proporcional.

La decisión final del TEEA respecto al tema fue que el Consejo General realizó una incorrecta asignación, pues el PRI debería tener cuatro curules asignadas por representación proporcional, pues no obtuvo ningún escaño mediante el método de mayoría relativa.

Ahora bien, el tema trascendente tiene que ver con a cuál partido político le quitan ahora la curul que fue asignada a aquel partido.

El tema más importante de la sentencia TEEA-JDC-020/2018 se refiere a los escaños que el TEEA concediera al PRI, cuando teóricamente no le corresponde según el principio de distribución de representación proporcional, pues los candidatos inconformes señalaron que este partido no está subrepresentado y que el cálculo realizado por el TEEA está mal estructurado. Los criterios que consideró el Tribunal regional fueron los siguientes:

Se evalúa la subrepresentación. Si se determina que existen partidos que conforme al procedimiento de asignación están subrepresentados fuera de los límites constitucionalmente permitidos, se debe determinar el número de curules que les hacen falta para encontrarse en los límites de sub representación permitidos.

Para eliminar la subrepresentación que excede los límites constitucionales se incidirá en los partidos con mayor sobrerrepresentación siempre y cuando dichos partidos no se ubiquen en ese supuesto por virtud de alguna diputación de asignación directa. En caso de que el supuesto anterior no sea posible, se hará con los partidos subrepresentados, siempre que el potencial ajuste [retirar una curul], no implique que quede subrepresentado fuera del límite constitucionalmente permitido. En esa medida, en principio se ajustaría al partido con menor índice de subrepresentación. (SM-JDC-748/2018)

En ese sentido, la Sala consideró que había que quitarle un escaño al PT, al ser una fuerza política pequeña, y otorgárselo al PRI, el cual había mantenido una alta representación política en el Congreso del Estado de Aguascalientes. Lo anterior se interpretó así porque el PT mantendría la diputación obtenida por mayoría relativa, con lo que materialmente seguiría teniendo representación en el Congreso local, según el TEEA.

Ahora bien, a pesar de que la Sala Superior señaló que el PRI tiene mayor representación en el Congreso que el PT, afirmó que no fue correcto el proceso iniciado por los candidatas y el partido para acceder a la justicia electoral, ya que interpusieron en su momento la queja en la Sala Regional y no en la Sala Superior. También indicó brevemente que el PT no está sobrerrepresentado, pues alcanzó una votación de 4.1307 % (SUP-REC-1229/2018). Los criterios de la sentencia anterior permiten ver que aún se arrastran errores en el procedimiento para interponer una queja, como el acceso a la justicia electoral para candidatas y algunas fuerzas políticas pequeñas.

Derivado de las sentencias anteriores, al concluir el proceso electoral de 2018 surgieron nuevas tesis e interpretaciones respecto al tema de paridad de género: la primera se relaciona con la concepción y el establecimiento de los elementos necesarios para determinar si las acciones en la arena política son o no violencia política en contra de las mujeres (Jurisprudencia 21/2018).

La segunda se relaciona con la conformación de las listas de representación popular, las cuales ahora pueden ser encabezadas por un hombre manteniendo a una mujer como suplente, siempre y cuando sea para garantizar la paridad de género (Tesis XII/2018).

Como consecuencia de los criterios anteriores, el TEEA determinó los estándares mínimos para garantizar la paridad de género durante las posibles coaliciones partidarias. Así bien, la jurisprudencia establece que cada partido es responsable de verificar la paridad de género en la totalidad de sus listas. En el caso de una coalición flexible o parcial se deberá considerar como necesario el número igualitario de mujeres y hombres en las listas individuales de cada partido político, y de ser una coalición total se debe cumplir con al menos la mitad de mujeres candidatas.

Respecto al tema de la separación del cargo público para integrarse a la contienda electoral, se estableció el siguiente precedente: el representante necesariamente se debe retirar del cargo 90 días antes de la jornada electoral, con el fin de garantizar que

no se utilicen recursos públicos o que se pueda influir al electorado mediante el mandato en turno. Con dicho precedente se indica que una vez terminado el proceso electoral, el representante puede volver a ocupar su cargo sin ningún inconveniente (Tesis XV/2019).

Finalmente, la Jurisprudencia 13/2019 reúne los alcances requeridos para determinar los criterios aplicables para integrar los congresos locales, tomando en consideración la mayor cantidad de normas aplicables para ello. Con esto se pretende que la reelección no sea un mecanismo de elección que se pueda generar de forma automática, sino que deberá cumplir con la garantía de la autoorganización de los partidos políticos; es decir, se deberán respetar las normas establecidas en los estatutos y acuerdos partidarios, y tomar en cuenta el proceso de selección interna, además de cumplir con las normas constitucionales y legales.

CONCLUSIONES

A manera de conclusión: la necesidad de una política judicial. Los tribunales deben ser previsibles, y tal previsibilidad se encuentra en los precedentes que van sentando. Una vez que se toma una definición acerca de una temática es conveniente expresarla en una jurisprudencia y en una línea que dé cuenta de cuáles han sido los precedentes y establecer una línea jurisprudencial, con lo cual se abandonaría la casuística y la tentación de suponer que cada caso es diferente a los anteriores. Este ha sido el error notorio del Tribunal Electoral y, sobre todo, en los temas revisados en este capítulo; porque ha habido variaciones enormes, a veces hasta posiciones enfrentadas para la resolución de diversos asuntos, con lo cual el principio de previsibilidad —uno de los puntos nodales para evaluar a los órganos jurisdiccionales— ha sido incumplido y derrotado por la casuística judicial, que es la tendencia mayoritaria en la jurisdicción mexicana.

Instaurar criterios estables constituye un gran déficit de la justicia electoral y es tiempo de que esto sea resuelto por la misma jurisdicción.

Se considera necesario que los criterios jurisprudenciales precisen las regulaciones generales para la reelección de legisladores y municipales, porque es claro que no son suficientes las estipulaciones actuales. También es esencial que los militantes de los partidos políticos asuman la reelección consecutiva como una situación estándar y no pretendan que mediante una sentencia los tribunales impidan a los representantes populares participar en la reelección.

Además, como se indicó en la sección anterior, es necesaria una política judicial (Aguiar, 2019) en clave de línea jurisprudencial para el tema de la paridad de género y ahora también para los sesgos de representación política. Éste es un punto en el cual hay que insistir a pesar de las polémicas que pueda suscitar.

Respecto a la representación proporcional, es conveniente que ya no se realicen más cambios al método de asignación de escaños. En todo caso sería pertinente llevar a cabo un nuevo método que sea sistemático con los objetivos perseguidos y no continuar haciendo modificaciones que desnaturalizan el método electoral y lo convierten en un sistema artificioso que integra lógicas y principios contradictorios, permitiendo, como sucedió en 2018, la conformación de mayorías ficticias a partir de la vulneración de los convenios de coalición, de las reglas de asignación, del transfuguismo y del transformismo político.



Bibliografía

- Acuerdo CG-A-41/18 del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, mediante el cual se asignan las diputaciones por el principio de representación proporcional en el proceso electoral 2017-2018 en Aguascalientes. Recuperado de http://www.ieeags.org.mx/detalles/archivos/orden_dia/2018-07-08_5_400.pdf
- Acuerdo IEQRRO/CG-A-060-19 del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se aprueban los Criterios Aplicables para el Registro de Candidaturas a Diputaciones al Proceso Electoral Local Ordinario 2018-2019. Recuperado de <https://www.ieqroo.org.mx/2018/Sesiones-ConsejoGeneral.html>
- Aguiar, Azul (2019). *Gobierno y política judicial en México*. México: Fontamara, UNAM y TEPJF.
- Emmerich, Gustavo y Canela, Jorge (2013). *La representación proporcional en los legislativos mexicanos*. México: TEPJF.
- Gilas, Karolina M. et al. (2016). *El abanico de la representación política*. México: TEPJF.
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral SX-JRC-13/2019 y acumulados. Recuperado de https://www.te.gob.mx/EE/SX/2019/JRC/13/SX_2019_JRC_13-844422.pdf
- Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SG-JDC-17/2019. Recuperado de https://www.te.gob.mx/EE/SG/2019/JDC/17/SG_2019_JDC_17-842683.pdf.

- Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SUP-JDC-35/2018 y acumulados. Recuperado de https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0035-2018.pdf
- Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano TEEA-JDC-020/2018. Recuperado de [http://teeags.mx/estrados/sentencias/Sentencias_TEEA_2018/Juicio%20para%20la%20Protecci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20Pol%C3%ADtico%20Electoral%20del%20y%20la%20Ciudadana%20\(JDC\)/Sentencia_TEEA_JDC_020_2018/Sentencia_TEEA-JDC_020_2018_Acumulado.pdf](http://teeags.mx/estrados/sentencias/Sentencias_TEEA_2018/Juicio%20para%20la%20Protecci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20Pol%C3%ADtico%20Electoral%20del%20y%20la%20Ciudadana%20(JDC)/Sentencia_TEEA_JDC_020_2018/Sentencia_TEEA-JDC_020_2018_Acumulado.pdf)
- Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano y de Revisión Constitucional Electoral SM-JDC-748/2018 y acumulados. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JDC-0748-2018.pdf>
- Jurisprudencia 21/2018. Violencia política de género. Elementos que la actualizan en el debate político. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/302e9cb715c9a11.pdf>
- Jurisprudencia 4/2019. Paridad de género. Estándares mínimos para su cumplimiento en la postulación de candidaturas a través de una coalición. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=4/2019&tpoBusqueda=S&sWord=>
- Jurisprudencia 13/2019. Derecho a ser votado. Alcance de la posibilidad de elección consecutiva o reelección. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=13/2019&tpoBusqueda=S&sWord=>
- Medina, Luis y Reynoso, José (2017). "Del principio de subrepresentación histórica al principio de autoorganización de los partidos políticos". En Griselda Beatriz Rangel Juárez y María Rosas Palacios (Coords.), *Elecciones y paridad de género* (pp. 208-228). México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco y Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

- Murayama, Ciro (2019, 1 de julio). “La captura del Congreso por Morena”. *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=43100>
- Recurso de reconsideración SUP-REC-1229/2018. Recuperado de https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1229-2018.pdf
- Tesis XII/2018. Paridad de género. Mujeres pueden ser postuladas como suplentes en fórmulas de candidaturas encabezadas por hombres. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/2b9feaeadb37214.pdf>
- Tesis XV/2019. Separación del cargo. Alcances de la obligación para quienes ocupen la Presidencia Municipal y se postulen a una diputación federal. Recuperado de http://www.teqroo.org.mx/2018/Juris_TesisTeqroo/Tesis/2019/15.pdf



**La elección de
Cuernavaca en 2018:**
coaliciones, partidos y
ciudadanía

Claudia Ortiz Guerrero
María de Lourdes Fournier García

INTRODUCCIÓN

En los últimos años las elecciones se han caracterizado por ser muy competidas tanto en el ámbito federal como en el local. Es un hecho que los procesos electorales se judicializan cada vez más, tornándose más complejos y largos. Esta característica también se compartió en las elecciones de 2015 y 2018 en Cuernavaca.

En este trabajo se presenta el caso de la elección de presidente municipal de Cuernavaca en 2018, judicializada desde prácticamente el inicio del proceso hasta la toma de protesta de la coalición ganadora, seis meses después de la jornada electoral.

El conflicto comenzó al interior de la coalición y permeó en todo el proceso electoral, afectando también a la ciudadanía al generar un ambiente de incertidumbre y de ingobernabilidad no sólo en la capital sino en la entidad; el problema se dirimió en los tribunales federales y en la cúpula del partido dominante de la Coalición “Juntos Haremos Historia”. A lo largo de dicho conflicto, la ciudadanía quedó en el último eslabón de este proceso.

ALTERNANCIA Y COMPETENCIA ELECTORAL

Desde la teoría política, algunos enfoques como la gobernanza se centran en reglas claras para lograr acuerdos y en una transición

institucionalizada en el sistema electoral. Por una parte, los sistemas electorales contemporáneos, como el mexicano, se han complejizado en sus procedimientos y se han tecnificado; pero, paradójicamente, aunque las reglas pueden resultar claras para los especialistas en la materia, son difíciles de comprender para el ciudadano común. Además, las opciones políticas se han diversificado en el México actual, por lo que los partidos se enfrentan a una competencia para conseguir el voto de la ciudadanía.

La competencia electoral debe entenderse como una acción ordenada y simultánea en donde dos o más partidos políticos contienden en la arena política para ganar cargos de elección popular, siguiendo lineamientos y procedimientos. Tal competencia debería darse en condiciones de igualdad y libertad, como lo señalan Martínez-Silva e Icedo-Aquino (2002). Los antagonismos políticos en un contexto de competencia pueden llegar a mediaciones, soluciones institucionales y pacíficas, que ratifiquen a una mayoría ya en el poder o el cambio en la esfera política. Es aquí donde la actuación de la ciudadanía, informada o no, resulta decisiva mediante su voto en las urnas.

La competencia implica las propuestas y contienda entre ideologías, programas, posiciones políticas y candidaturas. En la medida en que hay más partidos, las condiciones de la competencia se vuelven también más complejas; de ahí las dificultades de la elección para los ciudadanos. Sobre competencia electoral, algunos distinguen al menos cuatro dimensiones (Bartolini, 1999):

Apertura del mercado electoral. Sobre elecciones libres, justas y competitivas, se habla de aquellas en las que existe libertad para competir por el voto de los ciudadanos, siendo el pluralismo político una característica de la apertura de un sistema electoral como actualmente es el caso de México. El grado de fragmentación electoral puede considerarse entonces un indicador de mayor o menor grado en la competencia electoral. (pp. 450-455)

Disponibilidad de los electores para votar a distintos partidos. Un elemento de la competencia estriba en el hecho de que los electores estén dispuestos a dejarse convencer por los partidos. En sistemas altamente competidos los electores pueden cambiar de opción política en el tiempo que pasa de una elección a otra, lo cual hace que el grado de volatilidad electoral sea también un indicador de competencia electoral. En el contexto mexicano, competencia y volatilidad han sido factores importantes en las elecciones de los últimos 20 años, tanto en el plano local como nacional.

Diferenciación de las alternativas políticas. La competencia también implica que las distintas opciones políticas estén claramente diferenciadas y que sean percibidas por los electores. En algunas ocasiones, los partidos tienen posiciones políticas poco claras y diferenciadas. En el caso que aquí se analiza ocurre esto último, lo que puede observarse en la opinión ciudadana.

Vulnerabilidad electoral del partido en el gobierno. Una cuarta dimensión de la competencia electoral implica que el partido o partidos en el gobierno están en una situación de vulnerabilidad, es decir que existen posibilidades de alternancia política percibidas tanto por los partidos como por los electores. Cuando se habla de elecciones muy competitivas se hace referencia precisamente a esta circunstancia. Por el contrario, cuando no se percibe ninguna amenaza de derrota para el partido en el gobierno o el resultado es muy previsible, se habla de unas elecciones poco competitivas. En el contexto mexicano de la elección de 2018, el partido que ocupaba el gobierno, Partido Revolucionario Institucional (PRI), tuvo una serie de problemas, en especial asociados con actos de corrupción pero también de incremento en la inseguridad y poco respeto a los derechos humanos, lo cual llevó a un alto nivel de vulnerabilidad que se reflejó en los resultados del triunfo del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), sobre los otros partidos que tradicionalmente habían predominado en el sistema electoral —Partido Acción Nacional

(PAN), PRI y Partido de la Revolución Democrática (PRD)— y este nuevo partido prácticamente arrasó en las elecciones federales y locales de 2018.

En un sistema de partidos plural puede haber competencia; sin embargo, podría ser escasa o incluso nula. Una elección es competitiva cuando dos o más partidos consiguen resultados aproximados y donde el triunfo se diferencia por márgenes muy estrechos en la votación.

Un componente del sistema electoral mexicano, producto de la competencia, es la judicialización de las elecciones; es decir, se ha incrementado el uso de los mecanismos jurídicos en los procesos electorales. Otro elemento es la mayor intención de la ciudadanía para participar en los asuntos públicos; por lo tanto, el voto sigue siendo un mecanismo de premio o castigo que ejercen los ciudadanos hacia los gobernantes, lo cual lleva a una mayor competencia entre las fuerzas políticas.

Un estudio clásico de política comparada es el de Almond y Powell (1972), en el cual se señala que un régimen democrático necesita de una cultura política que promueva la participación y fortalezca sus instituciones. En los últimos años se extendió el uso de los mecanismos directos en las democracias representativas, lo cual es altamente benéfico para la ciudadanía, porque incide aún más en la toma de decisiones en la esfera pública. Ante ello, los partidos políticos enfrentan un mayor desafío en las contiendas electorales y cuando llegan a ser gobierno, porque deben cumplir con las expectativas creadas en el electorado.

El reconocimiento de los triunfos de la oposición —expresado concretamente en gobiernos de alternancia— colocó a los procesos electorales en el centro de la vida y decisiones políticas; se revalorizó el voto como el instrumento más eficaz para el cambio político. La democracia electoral conlleva como ingrediente básico la incertidumbre de los resultados, por eso es necesario el establecimiento

de acuerdos y compromisos explícitos entre los actores políticos con respeto a la ley.

En nuestro país, competencia, alternancia, instituciones, reglas claras pero muy técnicas, desconfianza y desencanto conforman el escenario de una nueva relación en el sistema electoral entre partidos, coaliciones, candidaturas y la ciudadanía mexicana contemporánea (Ortiz y Fournier, 2019, pp. 105-108).

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS ELECCIONES EN MÉXICO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

La situación en México, desde la elección presidencial de 2006 con sus resultados tan controvertidos y reñidos —la diferencia entre el primer y segundo lugar fue de 0.58 %—, condujo a una reforma electoral en el periodo 2007-2008, que se centró en el modelo de comunicación para regular el uso de los tiempos en los medios de comunicación —debido a la compra de tiempo en radio y televisión que se realizó en este proceso electoral—, el financiamiento de los partidos políticos con base en sus logros y la fiscalización de los mismos, así como en un énfasis mayor en el régimen sancionador. Con esto, el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) quedó como el órgano rector de la organización, la vigilancia y la fiscalización de las elecciones.

La elección presidencial de 2012 también fue muy competitiva, por lo que se efectuó el recuento de votos ya establecido en la normatividad (reforma electoral de 2008); este hecho se replicó en las elecciones de diputados y senadores en varios estados. En 2014 se dio una *reforma electoral de gran calado*¹ —como la han llamado por las modificaciones estructurales al sistema electoral mexicano—,

¹ La reforma electoral de 2014 es producto de los acuerdos entre las fuerzas políticas del país, como la reforma energética.

donde se estipula que la fiscalización de los partidos políticos debe ser casi en tiempo real; además, las autoridades administrativas locales fueron elegidas por el Instituto Nacional Electoral (INE) y se crearon la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE). Asimismo, se reformó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) y se realizaron las adecuaciones de las leyes electorales locales al nuevo marco normativo nacional.

A partir de 2000 se intensificó la competencia y la alternancia política en el cargo de presidente de la república. Los procesos electorales de 2011-2012 y de 2014-2015 se caracterizaron por la competencia entre los tres partidos predominantes: PAN, PRI y PRD, y por el surgimiento de Morena en la escena nacional como una opción política. Nuestro sistema de partidos se perfilaba como uno de alta competencia por los márgenes tan estrechos que se daban entre los primeros y segundos lugares. Por ejemplo, la diferencia entre el primer y segundo lugar por la Presidencia fue de 0.56 % en 2012, lo que llevó a un recuento de 99 % de las casillas. En el resultado final, Peña Nieto obtuvo 38.2 % de los votos, mientras que López Obrador alcanzó 31.56 %.

Por lo general, la competitividad se acompaña de alternancia. En los últimos años en nuestro país, ésta cobró relevancia tras la llegada del PAN a la Presidencia de la República en 2000. Después de que el PRI gobernara por siete décadas, se abrió la posibilidad de cambiar de régimen, lo cual hemos observado en tiempos recientes. Un ejemplo es la elección de 2018, que marca la llegada de un gobierno de izquierda con un candidato que llevaba varios años compitiendo por la Presidencia de la República. En el plano local, la alternancia en las presidencias municipales y gubernaturas se inició al final de los años ochenta, mediante un solo partido o a través de alianzas estratégicas como las coaliciones.

Esta competencia entre los partidos sigue prevaleciendo; sin embargo, al comparar la elección presidencial de 2012 con la de 2018, vemos que no está presente el estrecho margen entre el primer y segundo lugar que se dio en 2012. Una razón de mucho peso es que la Coalición “Juntos Haremos Historia” capitalizó un hartazgo social por el dispendio del gobierno saliente: la impunidad, la inseguridad, la violencia, el deterioro del poder adquisitivo, entre otras cuestiones —que si bien su señalamiento no corresponde al tema aquí tratado—, explican por qué se interrumpe la tendencia del margen tan estrecho. La participación ciudadana en las elecciones de 2018 fue el *Tsunami Morena*, que abarcó los planos federal y local.

LA ELECCIÓN DE CUERNAVACA EN 2018

Como breve antecedente, cabe señalar que la gubernatura en el estado de Morelos se ha alternado desde 2000: así como el PAN ganó la Presidencia de la República, también logró el triunfo de la gubernatura en dos periodos consecutivos (2000-2006 y 2006-2012). En la siguiente elección, el PRD llegó a ser gobierno (2012-2018), y la Coalición “Juntos Haremos Historia”, integrada por el Partido del Trabajo (PT), Morena y Partido Encuentro Social (PES), lo fue para el periodo 2018-2021.

En el proceso electoral de 2017-2018 en Morelos, se realizaron elecciones concurrentes para elegir al presidente de la república, senadores y diputados federales; en el plano local, para elegir gobernador, 12 diputados locales de mayoría relativa, ocho diputados de representación proporcional (20 en total) y 33 presidentes municipales en casilla única. La participación ciudadana siguió la tendencia nacional, con 66 % (Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana [Impepac], 2018a).

En el estado de Morelos se inició la alternancia al final de los años noventa en la Presidencia municipal, y en la gubernatura a principios de 2000. El PAN fue el primer partido de oposición en acceder al poder (véanse los cuadros 1 y 2).

CUADRO 1. Gubernaturas de Morelos

Gobernador	Partido	Periodo
Antonio Riva Palacio	PRI	1988-1994
Jorge Carrillo Olea	PRI	1994-1998
Jorge Morales Barud	PRI	1998-2000
Jorge A. García Rubí	PRI	18 de mayo de 2000- 30 de septiembre de 2000
Sergio Estrada Cajigal	PAN	2000-2006
Marco Antonio Adame	PAN	2000-2012
Graco Ramírez Abreu	PRD-PT	2012-2018 31 de octubre de 2012
Cuauhtémoc Blanco Bravo	PES-PT-Morena	2018-

Fuente: Elaboración propia con datos del Insituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [Inafed] (2019) e Impepac (2015 y 2018e).

La presidencia del Ayuntamiento de Cuernavaca fue ocupada por el PAN en tres gestiones: de 1997 a 2009, y regresó al PRI; en el proceso electoral de 2014-2015 un partido político local ganó la elección (véase cuadro 2).

CUADRO 2. Presidencias del Ayuntamiento de Cuernavaca

Presidente municipal	Partido	Periodo
Alfonso Sandoval Camuñas	PRI	1 de junio de 1994 31 de mayo de 1997
Sergio Estrada Cajigal Ramírez	PAN	1 de junio de 1997 31 de mayo de 2000
José Raúl Hernández Ávila	PAN	1 de noviembre de 2000 31 de octubre de 2003
Adrián Rivera Pérez	PAN	1 de noviembre de 2003 31 de octubre de 2006
Jesús Giles Sánchez	PAN	1 de noviembre de 2006 31 de octubre de 2009
Manuel Martínez Garrigos	PRI	1 de noviembre de 2006 31 de octubre de 2009
Manuel Martínez Garrigos	PRI	1 de noviembre de 2009 31 de octubre de 2012
Jorge Morales Barud	Coalición CPM-PVEM	1 de enero de 2013 31 de diciembre de 2015
Cuauhtémoc Blanco Bravo	PSD	1 de enero de 2016 26 de septiembre de 2018
Denisse Arizmendi Villegas* Juan Manuel Hernández Limonchi	PSD	2 de abril-8 de julio de 2018 26 de septiembre-30 de diciembre de 2018
Francisco Antonio Villalobos Adán	Coalición PES-PT-Morena	1 de enero de 2018 30 de diciembre de 2021

* Síndica que ocupó la Presidencia municipal, porque Cuauhtémoc Blanco Bravo solicitó licencia del cargo para ser candidato a la gubernatura de Morelos por la Coalición “Juntos Haremos Historia”.

Fuente: Elaboración propia con datos de Inafed (2019) e Impepac (2015 y 2018e).

Por lo general, las elecciones de las presidencias municipales de las capitales de los estados son muy disputadas por los partidos políticos, porque ahí se concentran los poderes político-administrativo y económico. En los últimos años la elección de la Presidencia municipal de la capital morelense se ha caracterizado por su conflictividad, que se ha dirimido en los tribunales electorales, en particular los dos procesos más recientes que corresponden a las candidaturas de Cuauhtémoc Blanco y de Francisco Antonio Villalobos, actual gobernador y presidente municipal, respectivamente.

La elección de presidente municipal de Cuernavaca es un caso que merece atención, ya que puso al descubierto la presencia de judicialización en los procesos electorales. En situaciones como éstas, algunos autores consideran que las autoridades judiciales deben actuar en sus sentencias sin perder el contexto (Nohlen, 2003a, p. 44; y 2017, p. 17).

En el periodo 2015-2018, el Ayuntamiento de Cuernavaca estuvo bajo el gobierno de Cuauhtémoc Blanco. Su gestión como presidente municipal fue muy polémica, e incluso desde su campaña como candidato enfrentó cuestionamientos. Luego de la jornada electoral el cómputo duró más de 10 días, algo que la legislación local no tiene contemplado estrictamente; el resultado de esta elección fue impugnado y se resolvió meses después en la Sala Regional de la Ciudad de México, otorgando el triunfo a Blanco Bravo. Al comienzo de su administración enfrentó denuncias por delitos electorales, y el INE y la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales (Fepade) iniciaron investigaciones en materia de fiscalización. Para el proceso electoral de 2017-2018, este personaje político decidió solicitar licencia de su cargo como presidente municipal, para ser candidato a la gubernatura del estado.

En el proceso electoral local de 2017-2018, los partidos políticos que presentaron candidaturas —algunas en coalición— para la presidencia de Cuernavaca fueron PRI, Humanista, Nueva Alianza, Coalición “Juntos Haremos Historia” (PT, Morena y PES), PAN y Movi-

miento Ciudadano (MC), PRD y Partido Socialdemócrata de Morelos (PSD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y un candidato independiente. De este conjunto, sólo dos partidos tienen registro local (Humanista y PSD).

EL CONFLICTO POR LA PRESIDENCIA DE CUERNAVACA

La Coalición “Juntos Haremos Historia” postuló en Morelos 10 de 12 candidaturas a diputaciones de mayoría relativa, 32 de 33 candidaturas de integrantes de ayuntamientos, siendo que la candidatura a la Presidencia municipal de Cuernavaca correspondía a Morena. Al inicio del proceso electoral, la coalición registró la candidatura de Christopher Bargagli Sandoval como propietario (IMPEPAC/CEE-CUERNAVACA/016/2018) (Impepac, 2018a), quien renunció y fue sustituido por José Luis Gómez Borbolla, militante del PES, lo cual fue aceptado por el Impepac en el Acuerdo IMPEPAC/CEE-CUERNAVACA/027/2018 (Impepac, 2018b).² El PT y el PES, integrantes de la coalición, solicitaron la cancelación del registro de este candidato ante la autoridad electoral administrativa local, con el argumento de que no había realizado una campaña electoral intensa. El Impepac canceló el registro de Gómez Borbolla y declaró improcedente la sustitución de esa candidatura en el Acuerdo IMPEPAC/CEE-CUERNAVACA/0157/2018 (Impepac, 2018c).

La Coalición “Juntos Haremos Historia” y Gilberto Alcalá Pineda³ presentaron un juicio de revisión constitucional electoral, y José

² El PES sustituyó a José Luis Gómez Borbolla porque no realizó una campaña electoral intensa e inició un procedimiento sancionador partidista; la Comisión Nacional de Honor y Justicia propuso la expulsión como militante del partido y la cancelación de su registro como candidato. El PT y el PES solicitaron al Impepac la cancelación del registro de Gómez Borbolla como candidato.

³ Exárbitro de fútbol, vinculado con Cuauhtémoc Blanco.

Luis Gómez Borbolla presentó un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante la Sala Regional Ciudad de México, por lo que se reencauzó al Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEEM) para que resolviera.

En su sentencia del 5 de junio de 2018, este tribunal dejó subsistente el acuerdo del Impepac en el que se aprobó como candidato a José Luis Gómez Borbolla (Impepac, 2018b); la coalición y Gilberto Alcalá impugnaron la sentencia del TEEM ante la Sala Regional e interpusieron recursos de reconsideración el 13 de junio de 2018. La sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) revocó las sentencias del TEEM y de la Sala Regional. En los recursos de reconsideración SUP-REC-457/2018 y SUP-REC-463/2018 y acumulados del TEPJF, del 21 de junio de 2018, se dejó subsistente el Acuerdo IMPEPAC/CEE/157/2018 (Impepac, 2018c), donde se canceló la candidatura de José Luis Gómez Borbolla al cargo de presidente municipal de Cuernavaca, y también se declaró improcedente la sustitución a favor de Gilberto Alcalá Pineda.

El argumento de la sentencia se centró en el hecho de que no hubo proceso interno en el partido. Siguiendo dicho argumento, las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales privilegiaron el derecho de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos sobre el de ser votado, porque la Comisión Coordinadora de la coalición, que es su máximo órgano de dirección, sustituyó a Christopher Bargagli Sandoval por José Luis Borbolla, por eso la Sala Superior del TEPJF revocó la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México (que dejó subsistente el Acuerdo IMPEPAC/CEE/157/2018 en el cual se canceló el registro de José Luis Gómez Borbolla y se declaró improcedente la sustitución de Gilberto Alcalá). Ante el resultado de la sentencia de la Sala Superior del TEPJF, quien resultó beneficiado fue Francisco Antonio Villalobos Adán, Lobito, el candidato suplente que presentaron en el primer registro ante la autoridad administrativa local.

En la práctica, la Coalición “Juntos Haremos Historia” llegó sin candidato a la jornada electoral el 1 de julio, debido al proceso judicial iniciado en torno a los conflictos intrapartidarios en esta alianza; pero aun así la coalición ganó la Presidencia de Cuernavaca por el efecto del voto a favor de Morena en todo el país (véase cuadro 3).

CUADRO 3. Resultados electorales
Presidencia de Cuernavaca

Partido / coalición	Votos	
	Conteo	Porcentaje
PRI	8856	4.36
Nueva Alianza	4914	2.42
Humanista	2138	1.05
PAN-MC	49 784	24.48
PRD-PSD-PVEM	25 751	12.66
PES-PT-Morena	62 210	30.6
Otros	42 354	13.49
No registrados	157	0.08
Nulos	7167	3.52
Total	203 331	100

Fuente: Impepac (2018e).

El periodo entre la elección y la toma de protesta (el 1 de julio y el 30 de diciembre de 2018, respectivamente) fue muy largo, de casi seis meses, por lo que el conflicto continuó. La primera síndica electa, Marisol Becerra de la Fuente, denunció al alcalde electo por delitos electorales, por presentar una supuesta constancia apócrifa de mayoría. En el día de la toma de protesta del candidato electo,

el acto no pudo realizarse en las instalaciones del Ayuntamiento de Cuernavaca, porque el presidente municipal aún en turno no le permitió el acceso al candidato, por eso el acto protocolario se hizo en la vía pública.

El conflicto escaló a la cúpula de la Coalición “Juntos Haremos Historia”. En el día de la toma de protesta del candidato electo, la síndica electa se ostentó como la persona que debería ocupar la presidencia municipal y convocó a un acto paralelo al de la toma de protesta de Francisco Antonio Villalobos Adán, pero no tuvo gran asistencia. La presidenta nacional de Morena estuvo presente en la toma de protesta de Villalobos Adán y emitió un mensaje a los militantes de la coalición para calmar los ánimos y ordenar directrices.

Al analizar las elecciones en América Latina, Nohlen (2017) considera

imprescindible que los diseños institucionales y las prácticas políticas así como las sentencias jurisdiccionales en caso de controversias correspondan a dos principales criterios: la Constitución y la teoría de la democracia ... Lo importante para este autor es captar el espíritu de la Constitución, tomando en cuenta el contexto político en el que se plantea el asunto sin precedente ... El juez constitucional y/o electoral tiene que profesar una postura en favor de la democracia, su buen funcionamiento y su profundización en la cultura política del pueblo, y tiene que tomar en cuenta las consecuencias de su decisión en la cultura institucional en la que tiene que sustentarse la forma de gobierno. (pp.17-18)

Por eso, un conflicto que inicia en el interior de un partido o una coalición puede escalar al exterior y afectar el sistema electoral. En el caso de la elección de Cuernavaca, se afectó a la ciudadanía en su derecho de elegir a sus autoridades locales.

CONCLUSIONES

Este conflicto de carácter intrapartidario y en la coalición, que primero postuló a un candidato para la Presidencia municipal y después solicitó al órgano local cancelar ese registro para proponer otro, no sólo pone de manifiesto la falta de acuerdos y la correlación de fuerzas al interior de la coalición, sino que también generó tensiones en la vida política estatal, ya que expuso la intervención de la máxima instancia nacional de la Coalición “Juntos Haremos Historia” en la elección, por tratarse de la Presidencia de la capital del estado.

En este trabajo podemos ver que la competencia es un hecho y también lo es la alternancia en la entidad morelense durante los últimos años. La capital vivió la predominancia del PRI, pero en un periodo de 12 años —entre 1997 y 2009— gobernó el PAN; en ambos casos, ostentando la gubernatura y la capital. En las elecciones de 2015, la llegada del PSD al Ayuntamiento de Cuernavaca se asoció más a la popularidad del candidato por ser *famoso*, que por la fuerza política del propio partido que estaba en una situación de declive en la entidad. De esta manera, dicho partido con este candidato consiguió no sólo la alcaldía de la capital, sino la de dos ayuntamientos más y también escaños en el Congreso local.

En 2018, la elección del Ayuntamiento de Cuernavaca nuevamente estuvo inmersa en un proceso judicial que siguió las reglas establecidas en la normatividad; pero en términos de la realidad social y política del plano local pusieron en tensión y conflicto tanto la elección como la gobernabilidad.

Paradójicamente, el sistema electoral mexicano está muy reglamentado, tecnificado y vigilado; cada una de las etapas del proceso fue pública, participaron ciudadanos y partidos políticos. Sin embargo, el ciudadano *de a pie* carece de un conocimiento detallado y de toda la información técnica; por lo tanto, queda indefenso ante los mecanismos jurídicos y los conflictos intrapartidarios. Un ejemplo

de ello es la elección de Cuernavaca, en la cual quedó al descubierto el conflicto al interior de la coalición, que no pudo resolverse a través de acuerdos, afectando al ciudadano en su derecho de elegir en las urnas.



Bibliografía

- Almond, Gabriel y Powell, Bingham (1972). *La política comparada*. Argentina: Paidós.
- Bartolini, Stefano (1999). "Collusion, Competition and Democracy". *Journal of Theoretical Politics*, 11 (4), 435-470. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0951692899011004001>
- Colomer, Josep (2004). "Reglas electorales y gobernanza". *Acta Republicana Política y Sociedad*, 3, 35-46.
- Congreso del Estado de Morelos (2014). *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos*. México: Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf
- Huntington, Samuel P. (2004). *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*. Estados Unidos: Simon and Schuster.
- Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (2015). Integración de Ayuntamientos Electos y Resultados Electorales 2015. Recuperado de <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/ISU/Transparencia/LGTAI/Organizacion/Integraci%C3%B3n%20de%20los%20Ayuntamientos.pdf>
- Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (2018a). Acuerdo IMPEPAC/CME-CUERNAVACA/016/2018, del

- 20 de abril de 2018, México. Recuperado de <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2018/01/Estrado-26-Abril-2018.pdf>
- Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (2018b). Acuerdo IMPEPAC/CME-CUERNAVACA/027/2018, del 30 de abril de 2018, México. Recuperado de <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/ACTAS/2018/Mayo/56%20ACTA%20DE%20SESI%20C3%20N%2023%20-%20MAYO%20-%202018%20E.pdf>
- Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (2018c). Acuerdo IMPEPAC/CEE/157/2018, del 19 de mayo de 2018, México. Recuperado de <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2018/12/ACUERDO-157-19-05-2018-E.pdf>
- Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (2018d). Acuerdo IMPEPAC/CEE/179/2018, del 2 de mayo de 2018, México. Recuperado de <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/2018/Junio/ACUERDO%20179%2002%2006%202018%20E.pdf>
- Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (2018e). Resultados Electorales 2018. Recuperado de <http://impepac.mx/resultados-electorales/>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2019). Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México. Recuperado de www.e-local.gob.mx
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGLPE_270117.pdf
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_190118.pdf
- Ley General de Partidos Políticos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf
- Ley General en Materia de Delitos Electorales. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_190118.pdf

- Martínez-Silva, Mario e Icedo-Aquino, Roberto (2002), "Alternancia en el poder". En *Diccionario Electoral*. México: Instituto Nacional de Estudios Políticos.
- Nohlen, Dieter (2003a). "Desafíos de la democracia contemporánea". *Justicia Electoral*, 18, 42-44.
- Nohlen, Dieter (2003b). *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico empírico*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nohlen, Dieter (2017). "Sistemas electorales y jurisdicción constitucional en América Latina. Algunas experiencias comparadas". *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 1, 5-29.
- Ortiz, Claudia y Fournier, María de Lourdes (2019). "Opiniones sobre partidos, coaliciones y candidaturas: votaciones en la Ciudad de México en 2018". *Política y Gobernanza. Revista de Análisis de Investigaciones y Análisis Político*, 3, 103-130. Recuperado de http://revistaseug.ugr.es/downloads/polygob_3_completo.pdf
- Recurso de Reconsideración SUP-REC-457/2018. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2018/REC/SUP-REC-00457-2018.htm>



**¿Es pertinente
registrar planillas
incompletas para los
ayuntamientos?**

María Guadalupe González Jordan

INTRODUCCIÓN

El estudio de los temas electorales resulta muy útil, sobre todo en el contexto de los procesos comiciales, que son los momentos más intensos para las autoridades administrativas y jurisdiccionales. En la organización y desarrollo de dichos procesos pueden ocurrir eventos imprevistos, como sucedió en las elecciones de 2017-2018 respecto a las planillas que se registraron para integrar los ayuntamientos de la entidad mexiquense. En concreto, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México (CGIEEM) tuvo que resolver un problema inusual, referente a registrar planillas incompletas, con el debate que esto generaba y cuya determinación incluso fue examinada posteriormente por los tribunales.

De ahí que la revisión en este trabajo sobre dicho asunto consiste en generar un análisis del criterio adoptado por la Sala Superior del TEPJF, el cual podría traer algunas repercusiones en la futura integración de los ayuntamientos, así como un mínimo margen de decisión de las autoridades administrativas electorales al momento de registrar las candidaturas. Esto es, que aun reconociendo que lo sustentado por el órgano jurisdiccional es jurisprudencia obligatoria, y que primigeniamente constriñe a que los partidos políticos postulen planillas con fórmulas completas, no es menos cierto que el criterio analizado se presta a debate, pues hay cierta contradicción

al obligar, por un lado, a registrar planillas con fórmulas completas, y, por otro, al mismo tiempo, establecer una excepción al permitir el registro de planillas con fórmulas acéfalas. Ello abre la posibilidad de cuestionar lo decidido por la Sala Superior, sin que esto pueda tomarse como una invitación a desacatar la interpretación jurisprudencial formulada por el máximo órgano en la materia.

En el presente ensayo se revisan los antecedentes del caso, a fin de explicar si es adecuado permitir que en las próximas elecciones se registren planillas incompletas para competir en la integración de los ayuntamientos, ya que, de entrada, la jurisprudencia mandata lo contrario.

Más adelante se abordan las posturas de los órganos electorales que participaron en la resolución del asunto, entre ellos el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), el Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM), las salas regionales Toluca y Monterrey y la Sala Superior del TEPJF.

Lo anterior lleva al último apartado, donde se plantean los entresijos que deberán afrontar los institutos electorales, a causa del criterio obligatorio emanado de la instancia jurisdiccional, dado que la solución plasmada en la jurisprudencia —desde un punto de vista del principio constitucional del voto razonado, y no sólo de protección de derechos político-electorales— se considera perfectible.

ANTECEDENTES DEL CASO

Una vez que en el proceso electoral de 2017-2018 el CGIEEM revisó las planillas de candidaturas para integrar diversos ayuntamientos, presentadas por la Coalición “Juntos Haremos Historia” —compuesta por Morena, Partido del Trabajo (PT) y Encuentro Social (PES)—, es necesario precisar que el 22 de abril de 2018 el órgano superior de dirección determinó que había inconsistencias en relación con el cumplimiento del principio de alternancia y de paridad horizontal y

vertical, por lo cual previno a los interesados para que subsanaran lo correspondiente; sin embargo, no hizo requerimiento alguno en cuanto a las planillas que contenían fórmulas incompletas o duplicadas, pues concluyó que debían protegerse los derechos político-electorales de quienes sí cubrieron los requisitos.

De esta manera, cumplido el plazo de prevención, el 24 de abril el CGIEEM concluyó que la Coalición “Juntos Haremos Historia” desahogó correctamente el requerimiento al efectuar una recomposición de las planillas observadas, con lo cual colmó los principios de alternancia y paridad vertical y horizontal.

Los acuerdos adoptados por el IEEM fueron impugnados por diversos partidos políticos que acudieron en un inicio al TEEM, mismo que confirmó la decisión del organismo administrativo electoral (RA/24/2018 y acumulados). El caso se trasladó enseguida a la instancia federal, esto es, ante la Sala Regional Toluca (ST-JRC-75/2018 y acumulados) y a la Sala Superior (SUP-REC-402/2018), ambas del TEPJF. La primera confirmó la sentencia del TEEM, y la segunda revocó el fallo de la Sala Regional Toluca.

POSTURAS DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES

En los recursos de apelación promovidos en primera instancia por los partidos Movimiento Ciudadano (MC), de la Revolución Democrática (PRD), Revolucionario Institucional (PRI) y Acción Nacional (PAN), la inconformidad se centró en que el acuerdo aprobado por el CGIEEM se desapegó del marco jurídico electoral, al soslayar la obligación de la coalición de registrar planillas conformadas invariablemente por propietarios y suplentes para la totalidad de sus integrantes en los ayuntamientos.

A decir del TEEM, esa irregularidad fue dispensable, porque cancelar los registros de ciudadanos que cumplieron de manera absoluta con los requisitos legales impuestos constituiría, indefectiblemente,

una restricción al derecho humano a ser votado, contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Al seguir la cadena procesal, MC y PAN impugnaron tal sentencia ante la Sala Regional Toluca, en cuya instancia alegaron esencialmente que era incorrecta la apreciación del TEEM, en el sentido de que la aprobación de las planillas incompletas de ninguna manera podría implicar una afectación a los derechos político-electorales de los demás integrantes, pues con una interpretación sistémica del marco normativo que regula el registro de las planillas queda claro que la postulación debe ser completa, incluyendo propietario y suplente.

De acuerdo con el estudio de la Sala Regional Toluca, ésta estimó adecuado lo razonado por el TEEM en la sentencia respectiva, pues acertadamente se preservaron las candidaturas que cumplieron con los requisitos de elegibilidad, en lugar de cancelar la planilla completa; con ello se posibilitaba que las fuerzas integrantes de la coalición compitieran y presentaran una oferta política completa. Esto fue así, porque conforme a derecho no es posible condicionar el registro de los integrantes de una planilla hasta que sean cubiertos todos sus espacios, y se afectaría, de forma injustificada, el derecho a ser votado de quienes acreditaron debidamente las exigencias de ley.

No obstante, el PAN controvertió esa decisión e interpuso un recurso de reconsideración ante la Sala Superior, en el cual se arguyó que la Sala Regional Toluca dio prevalencia al derecho a ser votado e inaplicó de forma implícita los principios constitucionales inherentes a la integración de los ayuntamientos en el Estado de México, de manera que debió ordenar el registro de planillas completas.

La Sala Superior calificó de fundados los agravios argüidos en la controversia en torno a que la Sala Regional Toluca sólo se limitó a examinar el derecho de las personas que fueron incluidas en las planillas incompletas frente al derecho de los partidos políticos a postular candidaturas. Ello sin someter a análisis que la postula-

ción incompleta de planillas de candidatos trascendería a la debida integración de los ayuntamientos y a su funcionamiento regular si resultaran electas tales planillas incompletas. Enseguida se resume lo ordenado por la instancia federal.

Que el Consejo General del Instituto Local requiriera a la coalición integrar las fórmulas completas sin incluir a personas duplicadas, con el apercibimiento de que de no hacerlo: a) la coalición perdería su derecho a participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en los municipios donde no subsanó las deficiencias; b) sólo tendría derecho a competir por el principio de mayoría relativa en donde no corrigió las fórmulas; c) las fórmulas incompletas o con personas duplicadas serían canceladas; d) las planillas con candidaturas canceladas que hubiesen triunfado en la elección de mayoría relativa se cubrirían mediante el principio de representación proporcional, con fórmulas completas de otros partidos políticos o coaliciones.

En cuanto a las diferentes visiones que plantearon los órganos jurisdiccionales, es palpable, por un lado, la intención de proteger los derechos humanos de candidatas y candidatos en su vertiente político-electoral, como lo sostuvieron el TEEM y la Sala Regional Toluca; por otro, la extensión interpretativa de la Sala Superior, que no sólo vio un perjuicio en contra de las candidaturas, sino un eventual peligro de disminuir la funcionalidad de los ayuntamientos si quedarán trancos.

En particular, la Sala Superior se apartó del criterio de las otras dos instancias y conminó a la autoridad administrativa electoral a requerir a la Coalición “Juntos Haremos Historia” que integrara adecuadamente las planillas con fórmulas incompletas y las duplicadas. Aún más, decretó que si los partidos políticos coaligados incumplían, perderían en definitiva el derecho a la representación proporcional y se tomarían candidaturas de otras fuerzas políticas. Finalmente esa cuestión resultó innecesaria, ya que en el artículo 28, fracción IV, del Código Electoral del Estado de México (CEEM)

se señala que para tener derecho a participar en la asignación de regidores, según el principio de representación proporcional, los partidos deben acreditar la postulación de planillas completas de candidatos propios, comunes o de coalición.

En ese entendido, se considera que la Jurisprudencia 17/2018 aprobada por la Sala Superior del TEPJF dará lugar a una merma al voto razonado al cual tiene derecho el electorado, ya que permitirá la integración incompleta de las planillas que conformarán los ayuntamientos, a pesar de que el CEEM lo prohíba.

¿PLANILLAS COMPLETAS O INCOMPLETAS?

El 3 de agosto de 2018 la Sala Superior aprobó la Jurisprudencia 17/2018, a raíz de la Contradicción de Criterios SUP-CDC-4/2018, en la cual contendieron las posiciones de las salas regionales Toluca y Monterrey, así como la máxima instancia.

Para comprender el criterio que finalmente se estableció como jurisprudencia, debe puntualizarse que la diferencia entre las salas regionales versaba en que la de Toluca, al resolver el expediente ST-JDC-121/2016 y acumulados, sostuvo que no puede condicionarse el registro de las planillas de ayuntamientos a la presentación de todas las fórmulas completas, y que si el partido político dejara de desahogar el requerimiento correspondiente, procedería inscribir las planillas con fórmulas incompletas siempre y cuando se trate de un número irrelevante o no determinante de los integrantes de la planilla.

En contraposición, la Sala Regional Monterrey afirmó que, según la sentencia SM-JDC-497/2015, se sujeta a derecho la cancelación del registro de toda la planilla, no por el hecho de la sola renuncia de uno de sus integrantes, sino porque a pesar de la existencia de un requerimiento y la sustitución de un candidato por parte del partido político la planilla no puede subsistir incompleta,

acorde con la integración dispuesta por el ordenamiento electoral de la Sala Regional Monterrey.

La postura de ésta fue semejante a la de la Sala Superior, la cual determinó en el expediente SUP-REC-402/2018 que los partidos políticos deben postular planillas completas, pues ello trasciende a la debida integración y funcionamiento de los ayuntamientos.

En contradicción, la Sala Superior razonó que a fin de tutelar los derechos de las personas que fueron registradas en fórmulas completas no duplicadas deben subsistir los registros y cancelar a la par las candidaturas de las fórmulas incompletas o con personas duplicadas, sin menoscabo de sancionar al partido que incumplió el requerimiento, lo cual se puede hacer mediante dos formas:

1) Con la negativa a participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en el municipio o municipios involucrados; 2) que aquellas planillas que hubiesen resultado triunfadoras a partir de fórmulas incompletas cedan los espacios en donde no incluyeron candidatos o les fueron cancelados los registros, para que esos lugares sean considerados en la asignación por el principio de representación proporcional, tomando en cuenta las candidaturas de otros partidos políticos y respetando en todo momento el principio constitucional de paridad.

La Sala Superior estimó que hubo contradicción de criterios, motivo por el cual manifestó que debía prevalecer su postura; ello derivó en la aprobación de la Jurisprudencia 17/2018, que se transcribe a continuación:

Candidaturas a cargos de elección popular. Los partidos políticos tienen la obligación de presentar fórmulas completas, a fin de garantizar la correcta integración de los ayuntamientos.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, 41, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se obtiene que los partidos políticos tienen derecho a participar en las elecciones municipales pos-

tulando candidaturas. Asimismo, se advierte que el gobierno municipal se deposita en el ayuntamiento, el cual se compone con una presidencia municipal y el número de sindicaturas y regidurías que la ley determine, y que si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o bien se procederá según lo disponga la norma aplicable. En esa medida, los partidos políticos se encuentran obligados a postular planillas que contengan tantas candidaturas como el número de cargos en el ayuntamiento (propietarias y suplentes), pues esto supone un auténtico ejercicio del derecho de auto organización y garantiza el adecuado funcionamiento del gobierno municipal. No obstante, ante la identificación de fórmulas incompletas o con postulaciones duplicadas en una planilla, si se omite cumplir el requerimiento de subsanarlas, es posible que puedan registrarse planillas incompletas, pues de esa forma se salvaguarda el derecho a ser electo de quienes fueron debidamente postulados en fórmulas completas. En igual sentido, dado que también es imperioso que los ayuntamientos que resulten electos sean debidamente integrados para su funcionamiento, las autoridades administrativas electorales deben implementar medidas que permitan asegurarlos. Por tal motivo, a partir de que al partido político infractor, deberán de cancelársele las fórmulas incompletas o con personas duplicadas, así como también privársele del derecho a participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, en caso de que una planilla incompleta resulte triunfadora en la contienda, es factible que los espacios correspondientes a las candidaturas previamente canceladas, sean distribuidas y consideradas en la asignación de los cargos por el principio de representación proporcional, para lo cual, en todo momento deberán respetarse el principio de paridad de género en sus vertientes horizontal y vertical. (Jurisprudencia 17/2018 y sus acumulados)

El aspecto a destacar acerca del criterio jurisprudencial es que, en primera instancia, se aduce que los partidos políticos tienen el deber de registrar planillas completas para asegurar la adecuada

marcha de los trabajos de los ayuntamientos, e inmediatamente se muestra una postura antagónica en cuanto a que si los partidos no cumplen con el requerimiento de la autoridad administrativa electoral de subsanar las posiciones vacías en las planillas, deben registrarlas aun incompletas, con los propósitos de proteger los derechos político-electorales de quienes acreditaron los requisitos y de imponer un tipo de sanción a las fuerzas políticas omisas, como la cancelación de las fórmulas deficientes y suprimir el derecho a participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, a fin de que candidatas y candidatos de otros partidos políticos ocupen los espacios.

La disyuntiva es si ese tipo de solución fue la mejor o si la jurisprudencia debió establecerse categóricamente en el sentido de obligar a los partidos políticos a registrar fórmulas completas en las planillas y luego cancelarlas si ello no se cumple. Eso los dejaría sin derecho a contender aun por la mayoría relativa, posibilitando que los demás partidos que sí cumplieron bajo los principios de mayoría relativa y de representación proporcional puedan competir sin necesidad de recurrir a llenar espacios vacíos y transgredir con ello el sufragio de la ciudadanía.

Cabe destacar al respecto que el voto razonado es uno de los principios constitucionales mayormente protegidos. Sin embargo, la máxima no fue considerada por la Sala Superior, ya que al permitir el registro de planillas incompletas, la ciudadanía quedaría impedida de saber por quién está votando para la integración de los ayuntamientos. Por lo tanto, se afectará el derecho al sufragio activo del electorado, pues las y los votantes elegirán espacios que aparecen en blanco en una boleta que conocerán hasta el día de la jornada electoral.

Por otro lado, el máximo órgano jurisdiccional en la materia no recogió en el texto de la jurisprudencia el número de fórmulas incompletas que deben registrar los institutos electorales locales, aspecto que sí contempló la Sala Regional Toluca, la cual estableció en la sentencia ST-JDC-121/2016 y acumulados la necesidad de tomar en

cuenta si era irrelevante o no determinante el número de espacios vacíos de los integrantes de la planilla. No considerar tal directriz ocasionaría que los partidos políticos intenten registrar un sinnúmero de fórmulas vacías en las planillas, provocando que no se cumpla la finalidad de la jurisprudencia, que es salvaguardar el correcto funcionamiento de los ayuntamientos y proteger el derecho político-electoral de las y los candidatos que integran las fórmulas.

Así, mientras más planillas con vacantes haya, más difícil será para los órganos electorales cubrir los espacios vía la asignación proporcional. En consecuencia, subsistirán fórmulas sin suplentes, situación que impedirá el relevo correspondiente en caso de ausencia del propietario al momento de que el ayuntamiento se halle en el ejercicio de sus atribuciones.

No debe perderse de vista que el CEEM estipula claramente que las planillas deben registrarse completas para acceder a la representación proporcional, por lo que la interpretación realizada por la Sala Superior es contradictoria de cara a lo regulado en ese cuerpo legal. Se considera que en virtud de que ese precepto tiene como esencia que los ayuntamientos se integren conforme a la decisión de las y los votantes, el hecho de ordenar que los espacios sean cubiertos con candidaturas que no eligió la ciudadanía implicará un serio perjuicio a la manifestación soberana del electorado y dará lugar a la suplantación de su voluntad.

Deberá cuestionarse si los institutos electorales locales tendrán algún margen de interpretación respecto al número de fórmulas en las planillas que se podrán registrar o si deberán ajustarse a una jurisprudencia cerrada. De perjudicarse principios constitucionales sería preferible que el órgano jurisdiccional, ante una posible afectación al sufragio de la ciudadanía, abandone dicha jurisprudencia, ya que el Derecho debe percibirse como una herramienta dinámica y capaz de recomponerse en cualquier instante.

CONCLUSIÓN

La decisión del CGIEEM en el proceso electoral de 2017-2018 de no hacer requerimiento alguno en cuanto a las planillas con fórmulas incompletas o duplicadas que presentó la Coalición “Juntos Haremos Historia” tuvo por objeto proteger los derechos político-electorales de quienes habían cubierto los requisitos legales, por eso fue uno de los acuerdos que causó más controversia entre los demás partidos políticos contendientes, de ahí que éstos impugnaran dicho acto de autoridad.

Después de transitar por las diversas instancias jurisdiccionales, en la última de ellas, la Sala Superior ordenó al CGIEEM requerir a la coalición que integrara las fórmulas completas sin incluir personas duplicadas, con el apercibimiento de que de no hacerlo la coalición perdería su derecho a participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en los municipios donde no subsanó las deficiencias, compitiendo sólo por el principio de mayoría relativa en donde no corrigió las fórmulas; y que aquellas fórmulas incompletas o con personas duplicadas tendrían que ser canceladas. En el caso de que estas planillas canceladas triunfaran en la elección de mayoría relativa, se cubrirían mediante el principio de representación proporcional con fórmulas completas de otros partidos políticos o coaliciones.

El mismo asunto se había presentado ante las salas regionales Toluca y Monterrey del TEPJF, las cuales llegaron a conclusiones en sentido opuesto, ya que la primera adujo que pueden inscribirse planillas con fórmulas incompletas siempre y cuando sea en un número irrelevante o no determinante de los integrantes de la planilla; por su parte, la segunda sostuvo que la cancelación del registro de toda la planilla resulta legal aunque falte un solo integrante, dado que la misma debe estar completa, como lo marca el ordenamiento electoral aplicable.

Debido a dicha contradicción de criterios, se integró el expediente SUP-CDC-4/2018, del cual derivó la Jurisprudencia 17/2018 emitida por la Sala Superior del TEPJF, que contiene un posible desacierto, pues si bien fue aprobada para salvaguardar el buen funcionamiento de los ayuntamientos y proteger los derechos político-electorales de quienes acreditaron los requisitos de ley, en realidad no visibilizó la afectación a otros derechos del electorado. En otras palabras, hay el riesgo de que se violenten principios tutelados por la CPEUM y las leyes electorales, como el voto razonado y la soberanía del pueblo.

La Sala Superior también pasó por alto leyes electorales como la del Estado de México, en la que se impone la obligación a los partidos políticos de acreditar la postulación de planillas completas, para tener derecho a participar en la asignación de las regidurías conforme al principio de representación proporcional, razón por la cual se pone en duda que los ayuntamientos se integren de acuerdo con la decisión de las y los votantes, y que tengan un adecuado funcionamiento.

También se destaca que la jurisprudencia está ausente de orientación, ya que no establece un número concreto de fórmulas incompletas en planillas que podrán registrar los institutos electorales locales, y tampoco advierte, al menos, que no se trate de un número relevante. La Sala Regional Toluca sí contempló esta previsión, pero la Sala Superior no lo hizo. Ese inconveniente generó dificultades para la integración de los ayuntamientos bajo el principio de representación proporcional con espacios ocupados por candidaturas ajenas a la voluntad del electorado, y que, en el peor de los casos, no puedan cubrirse dado que se menoscaba la finalidad central que persiguen las elecciones democráticas: cristalizar la voluntad popular.



Bibliografía

- Contradicción de Criterios SUP-CDC-4/2018. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2018/CDC/SUP-CDC-00004-2018.htm>
- Instituto Electoral del Estado de México (2018a). Acuerdo IEEM/CG/105/2018. Recuperado de https://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2018/acu_18/a105_18.pdf
- Instituto Electoral del Estado de México (2018b). Acuerdo IEEM/CG/108/2018. Recuperado de https://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2018/acu_18/a108_18.pdf
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral ST-JRC-75/2018 y acumulados. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/ST/2018/JRC/ST-JRC-00075-2018.htm>
- Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SM-JDC-497/2015. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SM/2015/JDC/SM-JDC-00497-2015.htm>
- Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano ST-JDC-121/2016 y acumulados. Recuperado de: <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/49405807d8661ec.pdf>
- Jurisprudencia 17/2018. Candidaturas a cargos de elección popular. Los partidos políticos tienen la obligación de presentar fórmulas completas, a fin de garantizar la correcta integración de

los ayuntamientos. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=17/2018&tpoBusqueda=S&sWord=17/2018>

Recurso de Apelación RA/24/2018 y acumulados. Recuperado de http://www.teemmx.org.mx/docs/sentencias/Sentencias_2018/RA/RA242018Acum.pdf

Recurso de Reconsideración SUP-REC-402/2018. Recuperado de https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0402-2018.pdf



**Resolución de
controversias en la
elección de autoridades
municipales auxiliares en
Tabasco, México**

Eva Barrientos Zepeda

INTRODUCCIÓN

Hoy en día la alta judicialización de los procesos electorales no es exclusiva de las elecciones constitucionales —federales, estatales y municipales—, sino también de aquellos procesos democráticos en los que se eligen a las autoridades auxiliares de los ayuntamientos mediante el voto popular.

En ese contexto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha conocido y resuelto en última instancia: la elección de agentes y subagentes municipales en Veracruz; las elecciones de agentes municipales y agentes de policía en Oaxaca; la elección de jefaturas de sector y de sección, así como de delegados y subdelegados en Tabasco (competencia de la Tercera Circunscripción); la elección de las coordinaciones territoriales en las alcaldías de la Ciudad de México (competencia de la Cuarta Circunscripción); la elección de delegados y delegadas, así como de comités de participación ciudadana en el Estado de México (Quinta Circunscripción).

No obstante, dichos procesos democráticos tienen como distintivo la elección de una autoridad auxiliar en los municipios y alcaldías; razón por la cual la doctrina los ha identificado como el cuarto nivel de gobierno. Además, como las autoridades son electas mediante voto popular, de manera formal y material se trata de procesos electorales que involucran el ejercicio de los derechos

de participación política y que, por tanto, exigen a juezas y magistrados resolver acorde con sus propias particularidades, pero invariablemente conforme a los principios constitucionales previstos para la tutela de esta clase de derechos.

En ese contexto, los asuntos materia de análisis muestran cuál es el parámetro de juzgamiento seguido por la Sala Regional Xalapa del TEPJF al resolver dos casos relacionados con la elección de titulares de las delegaciones, subdelegaciones y jefaturas de sector y de sección en Tabasco.

El primero de ellos corresponde al municipio de Macuspana, en el cual la decisión judicial privilegió la elección de las jefaturas de sector y de sección en condiciones de igualdad respecto de los delegados, declaró el derecho de las y los candidatas a jefaturas de sector y de sección a postularse vía reelección, y removió los obstáculos para ésta al inaplicar la porción normativa que les exigía solicitar licencia si pretendían reelegirse.

El segundo caso corresponde al municipio de Jalapa, en el cual se acompañó el criterio del Tribunal Electoral de Tabasco (TET) al confirmar el triunfo de una fórmula de candidatos no registrados en la elección de delegados, privilegiando con ello no sólo el derecho individual de quienes obtuvieron un mayor número de expresiones de apoyo, sino también el derecho a elegir de la ciudadanía, expresado en la decisión sobre quiénes serán sus representantes, lo cual encuentra sustento en el principio de soberanía popular.

CONTEXTO SOBRE EL ORIGEN DE LA CONTROVERSIA, CASO MACUSPANA

El 16 de marzo de 2019 el Ayuntamiento de Macuspana, en Tabasco, aprobó la convocatoria para la elección de las personas que ocuparían las delegaciones, subdelegaciones, jefaturas de sector y de sección, propietarios y suplentes en el periodo 2019-2022.

En su oportunidad, las y los jefes de sector y de sección cuestionaron ante el TET algunos requisitos de la convocatoria; en esencia, por considerar que exigía mayores requisitos a los previstos por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tabasco (LOMET) y por restringir sus derechos de participación política, ya que sólo permitía a las y los delegados y subdelegados la posibilidad de reelegirse siempre y cuando pidieran la licencia respectiva.

DECISIÓN DEL TET

En ese sentido, cuestionaron la constitucionalidad del artículo 105 de la LOMET, debido a que no prevé la posibilidad de reelección de las y los miembros de las jefaturas de sector y de sección. A partir de lo anterior, el TET consideró que la pretensión de la parte actora era declarar la nulidad de las bases de la convocatoria para que fueran registrados como aspirantes a jefes de sector y de sección, con la posibilidad de ser reelectos por un periodo más sin tener que separarse del cargo. Asimismo, indicó que la petición se sustentó en que el ayuntamiento, como autoridad responsable en el juicio de origen, realizó un trato diferenciado y discriminatorio de las jefaturas de sector y de sección respecto de las delegaciones y subdelegaciones.

Con base en ello, estableció que la *litis* consistía en determinar si fue correcto o no que el ayuntamiento no haya incluido en la convocatoria a las y los jefes de sector y de sección para que pudieran ser reelegidos, y si debían o no separarse del cargo que ostentaban.

En la resolución, el TET declaró inoperantes los agravios relacionados con la pretensión de permitir la reelección de jefaturas de sector y de sección, al sostener que de una interpretación armónica y funcional del artículo 105, párrafo segundo, y del artículo tercero transitorio de la LOMET, la intención del Legislativo de Tabasco fue permitir la reelección por una sola ocasión para el periodo inmediato únicamente para las delegaciones y subdelegaciones municipales.

Además, el TET señaló, en términos de la temporalidad prevista por el artículo transitorio referido, que la reelección no era aplicable para quienes fueron electos en 2016, sino sólo para las y los participantes de las delegaciones y subdelegaciones que resulten electos a partir del proceso de 2019.

En ese sentido, consideró que los promoventes carecían de interés para solicitar la inaplicación del artículo 105, párrafo segundo, de la LOMET, al no advertir alguna afectación a su esfera de derechos, pues para que una autoridad jurisdiccional pueda inaplicar normas a través de un control difuso de convencionalidad, es necesario que la norma vulnere o restrinja algún derecho humano; y debido a que la reelección sólo era aplicable para quienes resulten electos en el proceso de renovación que se encuentra en curso, los actores no gozaban de ese derecho.

Sin embargo, lo resuelto por el TET fue impugnando ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF.

DECISIÓN DE LA SALA REGIONAL XALAPA

La Sala Regional Xalapa (SX-JDC-98/2019) dio la razón a los promoventes, ya que, contrario a lo sostenido por el TET, debía tutelarse la pretensión de las jefaturas de sección y de sector, a fin de que tuvieran la posibilidad real de participar de nuevo en la elección de delegaciones, subdelegaciones, jefaturas de sector y de sección para el periodo 2019-2022, en Macuspana, Tabasco. Esto es, que las y los integrantes de las delegaciones y subdelegaciones tendrían la posibilidad de ser electos de manera consecutiva en condiciones de igualdad.

Al sostener que de la interpretación sistemática de lo previsto por el artículo 64, base IX, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, y de los artículos 68 y 103 de la LOMET, si bien constituía una potestad del ayuntamiento designar o convocar a elección para renovar las jefaturas de sector y de sección, lo cierto

es que en el caso de optar por el procedimiento de elección de las mismas debían sujetarse a las reglas previstas para la elección de delegaciones y subdelegaciones.

Así, al involucrar el derecho de participación política, las bases de la convocatoria debían ser interpretadas conforme a la Constitución, para concluir que tanto las y los delegados y subdelegados, como las y los jefes de sector y de sección, debían tener la posibilidad de participar en dicho proceso de elección.

En cuanto a la reelección de autoridades auxiliares, la Sala sostuvo que a partir de la reforma constitucional en materia electoral de 2014, el Poder Revisor Permanente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) incorporó al sistema jurídico mexicano el derecho de reelección, entre otros, a favor de ciudadanos que se postularon para cargos en la función pública municipal, al señalar, en términos del artículo 115, párrafo primero, base I, párrafo segundo, de la CPEUM, que las constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo adicional siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años.

La Sala Regional advirtió que en el estado de Tabasco el Poder Revisor Permanente de la Constitución local reformó diversas disposiciones, entre las cuales se encuentra el artículo 64, base IV, relativo a la reelección, a fin de armonizar su Constitución con la norma fundamental; y precisó que el derecho de reelección de las y los delegados y subdelegados fue reconocido desde 2016, al adicionar el artículo 105 de la LOMET. En consecuencia, declaró que las y los jefes de sector y de sección, en tanto autoridades auxiliares del municipio, tenían el derecho de reelección.

Finalmente, la Sala Regional removió los obstáculos para que las y los integrantes de las jefaturas de sector y de sección participaran vía reelección, al inaplicar la porción normativa del artículo 105 de la LOM, relativa a la exigencia de la separación del cargo, con el

propósito de tener la posibilidad de ser considerados mediante la figura de reelección.

La inaplicación tuvo como efecto determinar, de manera directa, que no debe exigirse licencia a los cargos en las jefaturas de sector o de sección para poder contender en la modalidad de elección consecutiva, ya que, de conformidad con la razón esencial de la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en virtud de las consideraciones sostenidas en la Acción de Inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas, la regla de separarse de un cargo no debe aplicarse a las y los candidatos que tienen intenciones de reelegirse; pues al tratarse de casos de reelección, los obligaría a separarse de su cargo sin poder refrendar las razones por las que fueron electos en un primer momento, ni cumplir con las expectativas generadas al ser electos por primera vez.

Es justamente la continuidad la finalidad de los procesos electorales, a partir de la posibilidad de reelección en los cargos públicos, como puede ser a través de una evaluación de su función, en términos de las consideraciones de la SCJN, en la Acción de Inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas.

En ese sentido, la Sala sostuvo que la reelección es un mecanismo que refuerza la democracia en la medida que es utilizada por parte de los electores para premiar o rechazar la gestión de un cargo de elección popular.

Reconoció que tiene una dimensión colectiva o social, con tres propósitos (véase Dworak, 2003): a) crear una relación más directa entre los representantes y los electores; b) fortalecer la responsabilidad de los legisladores y, por tanto, la rendición de cuentas, y c) profesionalizar a los legisladores o a los funcionarios reelectos.

La Sala acotó que, en su dimensión colectiva, la reelección constituye más un derecho de la ciudadanía, en tanto que son las y los ciudadanos quienes tienen, en primer término, el derecho de decidir sobre sus gobernantes, y en su caso, el de si reelegir o no a sus actuales gobernantes.

En cuanto a los fines, sostuvo que con la reelección se aspira a optimizar aspectos como la gestión de un gobernante, la rendición de cuentas y la continuidad de las decisiones en la labor legislativa, con lo cual se mejorarán los resultados para los ciudadanos y se motivará la profesionalización de mujeres y hombres del servicio público.

Desde esa perspectiva, un elemento fundamental que la ciudadanía considera al momento de votar consiste precisamente en la evaluación de la gestión realizada por las y los candidatos que pretenden reelegirse.

De ahí que al incumplir con los fines que busca la solicitud de licencia, en relación con la posibilidad de participar en la elección consecutiva en las delegaciones, subdelegaciones, jefaturas de sección y de sector, la Sala sostuvo que era clara la falta de idoneidad de la medida, pues no contribuiría a un fin constitucionalmente legítimo.

A partir de lo anterior, se logró la participación de las y los jefes de sector y de sección en la modalidad de reelección, en el proceso de renovación de dichos cargos de representación en Macuspana, Tabasco.

CONTEXTO SOBRE EL ORIGEN DE LA CONTROVERSIA, CASO JALAPA

En la elección del delegado municipal de la ranchería San Juan el Alto, segunda sección, correspondiente al municipio de Jalapa, Tabasco, contendieron dos candidatos formalmente registrados ante el ayuntamiento. Sin embargo, en la mayoría de las boletas electorales fue asentado el nombre de dos ciudadanos que no fueron registrados.

El cabildo del Ayuntamiento de Jalapa, Tabasco, dio el triunfo a la fórmula de candidatos con el mayor número de votos, pero de los que fueron formalmente registrados; es decir, no dio efectos jurídicos a los votos emitidos en favor de los candidatos no registrados, cuyos nombres fueron plasmados en las boletas electorales.

En contra de la referida determinación, Bartolo Gómez Chablé y José Alberto Pérez Hernández (candidatos no registrados) promovieron un juicio ciudadano local, en el cual adujeron —en esencia— que no pudieron registrarse como candidatos debido a la falta de publicación de la convocatoria y al poco tiempo para reunir los requisitos previstos en la misma. No obstante, señalaron que la mayoría del electorado decidió plasmar sus nombres en las boletas electorales como una forma de expresar su voluntad de que fueran electos, por lo cual solicitaron que prevaleciera la voluntad de la ciudadanía.

El TET consideró que la pretensión de los actores era reconocer su mayoría en los votos y, por tanto, su triunfo bajo la figura de una candidatura no registrada en la elección de delegados municipales de la ranchería San Juan El Alto, segunda sección, del municipio de Jalapa, Tabasco.

Asimismo, advirtió que en las constancias obraba el acta con el cómputo de la elección, de la cual no se desprendía una cantidad de votación a favor de sus actores, pero sí se observaban dos factores: 1) la distinción entre votos de “candidato no registrado” (147) y “votos nulos” (8); y 2) que la cantidad de votación en favor del “candidato no registrado” (147) era superior a la de la fórmula encabezada por Agustín Junco Pineda (109) y Braulio García (98).

Ante este panorama, el TET determinó realizar una diligencia para cerciorarse del contenido del paquete electoral, a fin de verificar si el sentido de la votación del “candidato no registrado” correspondía de algún modo con el de los actores en esa instancia.

Derivado de ello, advirtió la coincidencia entre la votación contenida en el paquete y la computada el día de la jornada en favor de las fórmulas encabezadas por Agustín Junco Pineda (109 votos) y por Braulio García (98 votos); y que 143 votos favorecían indubitablemente a Bartolo Chablé Gallegos y a José Alberto Hernández Pérez.⁴

⁴ Debe precisarse que en la diligencia de nuevo escrutinio y cómputo fueron reservadas cinco boletas para su posterior calificación por el Pleno del TET.

Tras valorar los votos objetados en la diligencia, recompuso el cómputo de la elección de delegado municipal en los términos siguientes:

CUADRO 4.

Candidatos	Total	
Agustín Junco Pineda Lucío Perera Palomeque	109	Ciento nueve
Braulio García Víctor Manuel Calderón Pineda	98	Noventa y ocho
Bartolo Chablé Gallegos José Alberto Hernández	147	Ciento cuarenta y siete
Nulos	9	Nueve
Total	363	Trescientos sesenta y tres

Una vez que verificó el dicho de los actores respecto a la obtención de una mayoría de expresiones de voluntad a su favor durante la jornada, el TET analizó si se configuraba una violación de derechos como planteaban los actores.

Para resolver la controversia, el TET consideró que el proceso para elegir delegados municipales es distinto al proceso para elegir a los integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, de los propios de las entidades federativas y de los integrantes de los ayuntamientos, en los que participan partidos políticos y candidaturas independientes, se emplean recursos públicos y existen normas para su financiamiento y fiscalización, ya que en las elecciones de delegados sólo participan candidaturas ciudadanas.

El TET indicó que era indubitable que los actores no se registraron como candidatos en el plazo previsto en la convocatoria; pero también que de 363 votos emitidos, 147 fueron expresados a su favor.

El Tribunal señaló que en los artículos 266 y 279 de la ley sustantiva local se previene la inclusión de un recuadro para candidaturas no registradas en las boletas de la elección de gobernador, diputados y ayuntamientos; también se previene su entrega a los electores para que libremente y en secreto las marquen y expresen el sentido de su voto, o anoten el nombre del candidato no registrado por el cual desean emitir su sufragio.

El TET indicó que la figura de la candidatura no registrada como opción en la boleta electoral deriva de los derechos fundamentales de votar y ser votado, consagrados en los artículos: 35 de la CPEUM, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que deben tutelarse de manera efectiva, lo cual no se limita a permitir la expresión de la voluntad en favor de candidatos no registrados, sino también es necesario que trascienda el resultado de la elección de una delegación municipal.

Por tanto, el Tribunal explicó que la ciudadanía tiene el derecho a expresar su voluntad política de forma libre, sin limitarse a las opciones que ofrece la boleta electoral, y que surge el cuestionamiento de los efectos cuando alguien obtiene la mayoría bajo esa modalidad.

Asimismo, argumentó que en el caso concreto se advertía que para participar en el proceso sólo era necesario cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 102 de la LOMET, y que a pesar de determinarse un periodo de campaña en la convocatoria, lo cierto era que no se emplearon recursos públicos ni se aplicaron reglas de financiamiento o fiscalización. Por eso la figura de las candidaturas no registradas no podría generar inequidad en la contienda; aunado a que no había elemento del cual se pudiera desprender la vulneración de los principios rectores de un proceso electoral.

A partir de lo anterior, se consideró que había sido incorrecto entregar la constancia de mayoría a una fórmula que no la obtuvo, y que en las mesas receptoras se computara la votación en favor del

“candidato no registrado”, pero no se considerara al momento de validar los resultados y entregar el nombramiento respectivo.

En ese sentido, el TET determinó que se debía garantizar el derecho a votar de las personas de la Ranchería de San Juan El Alto, segunda sección, del municipio de Jalapa, Tabasco, ya que conforme al artículo 39 de la CPEUM todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. Además, en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establece el derecho a ser elegido en elecciones auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto, a la luz del artículo primero de la CPEUM que obliga a garantizar los derechos humanos.

Así, el TET declaró el triunfo de Bartolo Chablé Gallegos y José Alberto Hernández, por lo que revocó la decisión del cabildo; además, instó a los actores locales a presentar la documentación relacionada con el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, y al ayuntamiento a su verificación, a fin de: 1) entregar el nombramiento de delegado a Bartolo Chablé Gallegos; 2) en caso de que el propietario no cumpla con los requisitos, entregar el nombramiento a José Alberto Hernández; 3) en caso de no cumplir ninguno, convocar a una nueva elección.

No obstante, Agustín Junco Pineda, quien encabezó la fórmula de candidatos registrados y al cual el ayuntamiento de Jalapa había reconocido su triunfo, cuestionó la resolución del TET ante la Sala Regional Xalapa.

La Sala Regional, en una decisión mayoritaria (SX-JDC-194/2019), determinó confirmar la resolución impugnada, porque las consideraciones del TET —al privilegiar la voluntad de la ciudadanía respecto a la decisión de quiénes serán sus representantes— encuentran sustento en el principio de soberanía popular, consistente en que el poder público reside en el pueblo.

Además, porque los precedentes de la Sala Superior del TET, en los cuales se sostiene que los votos de candidatos no registrados no pueden contabilizarse de forma válida, derivan de elecciones distin-

tas a la que en el caso nos ocupa; por lo tanto, no es jurídicamente factible su aplicación (SUP-RAP-151/2018; SUP-JDC-222/2018; SUP-JDC-713/2004; SUP-RAP-042/2002).

Para ello, después de establecer el marco convencional y constitucional aplicable, la mayoría de los integrantes de la Sala Regional sostuvo que los derechos a votar y ser votado son una misma institución vista desde dos lados, pero no deben contemplarse como derechos aislados o diferentes el uno del otro, ya que durante la celebración de los comicios los aspectos activo y pasivo del voto convergen en la candidatura electa, formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos, pues su afectación no sólo se resiente en el derecho a ser votado en la persona del candidato, sino en el derecho a votar de los ciudadanos que lo eligieron como su representante.

En ese sentido, la posición mayoritaria de la Sala fue que al privilegiarse el derecho de una persona a ser electa se protege el derecho al voto de las personas que expresaron su voluntad por la vía y ante la autoridad previstas en la normativa para calificar la elección; se trata de derechos humanos que no deben ser restringidos, salvo que se justifique la protección de otro bien o derecho fundamental.

A partir de lo anterior, se analizó cómo operan los límites a los derechos fundamentales, conforme al criterio del Pleno de la SCJN, en el sentido de que los límites deben respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica. Esto se cumple cuando las restricciones: a) persiguen una finalidad constitucional legítima; b) son adecuadas, idóneas, aptas y susceptibles de alcanzar el fin perseguido; c) son necesarias, es decir, suficientes para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y d) estar justificadas en razones constitucionales.

En ese contexto, la mayoría de la Sala Regional sostuvo que si bien el requisito de registrar las candidaturas ante la autoridad electoral competente es una limitante proporcional y razonable del ejer-

cicio del derecho a ser votado, lo cierto es que dicho criterio se surte en las elecciones ordinarias, en las que se renuevan los poderes de la Unión, los de las entidades federativas y de los ayuntamientos, lo cual es distinto a las elecciones en las delegaciones municipales, pues dicho procedimiento tiene reglas, actores y plazos propios.

Se indicó que si bien el ejercicio previsto normativamente para la elección de las y los aspirantes a las delegaciones municipales del estado de Tabasco fue un auténtico proceso electoral, en el cual se busca elegir representantes en las comunidades que conforman los municipios a través de la voluntad ciudadana, también hubo un procedimiento *sui géneris* con reglas propias y plazos reducidos, con el que contendieron mujeres y hombres por candidaturas ciudadanas, y no de las provenientes de la recolección del apoyo ciudadano o de un partido político.

Para sustentar lo anterior, la mayoría de la Sala Regional señaló que a diferencia de los comicios para renovar a las y los integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, de los de las entidades federativas y de los integrantes de los ayuntamientos, la finalidad de esta etapa estriba únicamente en tener certeza de que los contendientes cumplen con los requisitos de elegibilidad previstos en la normativa aplicable, pues en estos ejercicios democráticos el registro no conlleva la multiplicidad de situaciones tendientes a satisfacer otros principios rectores del proceso electoral.

Con base en dicha distinción, la posición mayoritaria de la Sala Regional sostuvo que los precedentes de la Sala Superior que fueron invocados por la parte actora fueron en el sentido de que los votos emitidos en favor de las candidaturas no registradas no pueden contabilizarse como votos válidos, sino sólo para efectos estadísticos y de libre manifestación de ideas; y los razonamientos para tal decisión se sustentan en que el registro es un presupuesto necesario para garantizar la autenticidad de una elección, al servir de base para realizar actividades destinadas a garantizar los principios rectores del proceso comicial.

Sin embargo, se precisó que todos los precedentes derivan de controversias suscitadas en procesos electorales dirigidos a renovar integrantes de los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal—, y no de las y los delegados municipales, y que por tanto no eran aplicables al caso concreto.

En ese sentido, la Sala Regional confirmó por mayoría la decisión del TET, al considerar que fue correcto dar un trato diferenciado a una situación diferenciada, tras tomar en cuenta las características fácticas y los sucesos que pragmáticamente hacen del caso concreto una excepción a la regla general sobre la trascendencia del registro de candidaturas para la elegibilidad de una persona. Con ello se brinda efectividad a la expresión auténtica del electorado, además de supeditar la elegibilidad de las personas que obtuvieron la mayoría, como propietario y suplente, al cumplimiento de los requisitos de elegibilidad.

Sin embargo, es importante precisar las razones del magistrado disidente, a partir de las razones contenidas en el voto particular respectivo, debido a que para el magistrado el acto impugnado ante la Sala Regional debía revocarse, pues el TET, de manera equivocada, consideró que en las elecciones de las y los delegados municipales pueden obtener el triunfo las candidaturas no registradas.

Al respecto, se sostuvo que en el artículo 35, fracción II, de la CPEUM, se establece como un derecho de la ciudadanía: “Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley”.

De tal manera que el derecho a ser votado no es absoluto y está sujeto a las reglas que las leyes secundarias desarrollen, en su vinculación con la protección de otros bienes o valores por la CPEUM; entre otros aquellos que prevén, por ejemplo, los artículos 41 y 116.

Con base en lo anterior, se mantuvo que la posibilidad de ser votado es un derecho constitucional pero de configuración legal, porque en la CPEUM se establece un sistema normativo para el acceso de la ciudadanía a los cargos públicos de elección popular, en el cual

concurren los siguientes requisitos: 1) *los tasados*: son los definidos directamente por la Constitución y que el legislador ordinario no puede alterar para flexibilizarlos o endurecerlos; 2) *los modificables*: son en los que expresamente se prevé la potestad de las legislaturas para instaurar modalidades diferentes, de manera que la norma suprema adopta una función referencial; y 3) *los agregables*: son los no previstos en la CPEUM, pero que pueden adicionarse por las constituciones de las entidades federativas.

Ahora bien, tanto los requisitos modificables como los agregables se insertan en la esfera de la libre configuración del legislador ordinario. Con base en esto, el magistrado sostuvo que en todo proceso electoral con independencia, características propias y reglas particulares, atendiendo a la libre configuración del legislador ordinario en cargos previstos constitucionalmente o en leyes secundarias, como las autoridades auxiliares municipales (las delegaciones), se aplican los principios rectores electorales.

Asimismo, al no haber duda de que la elección cuestionada surgió precisamente de un proceso electoral, se le debían aplicar los principios referidos, tal y como sostuvo la Sala Superior al resolver la Contradicción de Criterios SUP-CDC-2/2013.

CONCLUSIONES

Con base en lo expuesto, son claras las posiciones imperantes en la Sala Regional Xalapa a favor de la tutela eficaz de los derechos de participación política, tratándose de la elección de las autoridades auxiliares de los ayuntamientos que, atendiendo a las máximas de la experiencia, constituyen el primer contacto de la sociedad con sus representantes.

En ese sentido, las decisiones del TEPJF emitidas a través de sus salas regionales muestran que el sistema de medios de impugnación en la materia se erige como una auténtica garantía de tutela de los

derechos de participación política, mediante el cual es posible dotar no sólo de contenido sino de plena vigencia el ejercicio real de esta clase de derechos, que son interpretados a la luz del propio sistema normativo vigente en cada comunidad para la elección de sus autoridades auxiliares en el ámbito municipal.

Con lo anterior queda claro el compromiso para resolver las controversias que involucran el ejercicio de esta clase de derechos, de conformidad con los principios previstos por la propia CPEUM para la tutela judicial de los derechos humanos, así como con los deberes institucionales de los tribunales electorales en el país.



Bibliografía

- Acción de Inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas. Recuperado de http://www.teemmx.org.mx/docs/marco_normativo/acciones_de_inconstitucionalidad/Acc_de_inc_76-2016Acum.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf
- Contradicción de Criterios SUP-CDC-2/2013. Recuperado de https://www.te.gob.mx/informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-CDC-0002-2013.pdf
- Dworak, Fernando (2003). *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gilas, Karolina M. y Medina Torres, Luis Eduardo (2012). *Manual de asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SUP-JDC-713/2004. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/sup-jdc-713-2004.pdf>
- Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SUP-JDC-222/2018. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/sup-jdc-222-2018.pdf>

scjn.gob.mx/sites/default/files/sentencias_salas_TEPJF/documento/2018-04/sup-jdc-222-2018.pdf

Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SX-JDC-98/2019 y acumulado. Recuperado de https://www.te.gob.mx/EE/SX/2019/JDC/98/SX_2019_JDC_98-850689.pdf

Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SX-JDC-194/2019. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/buscador/>

Nohlen, Dieter (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Recurso de Apelación SUP-RAP-042/2002. Recuperado de <https://tribunalelectoral.vlex.com.mx/vid/-43529734>

Recurso de Apelación SUP-RAP-151/2018. Recuperado de https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0151-2018.pdf

Tesis LVI/2016. Declaración de inconstitucionalidad o inconveniencia de normas electorales. Requisitos para que produzca efectos para quienes no intervinieron en el proceso. Recuperado de https://www.te.gob.mx/EE/SUP/CertificacionJyT/2016/SUP_CertificacionJyT_2016-Certificacion%20152%202016-063%20Unanimidad%20de%20votosCer.pdf

Tesis XXIII/2016. Representación proporcional. Para efectos de determinar los límites de sobre y sub representación debe considerarse la votación de los que hayan obtenido un triunfo de mayoría (legislación de Jalisco). Recuperado de <https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/content/tesis-xxiii2016>



**La voz de los que han
sido ignorados**

Madeleine Flores García

INTRODUCCIÓN

El sufragio es un tópico del derecho electoral, definido como “el conjunto de normas, instituciones, procedimientos y principios filosófico-jurídicos que regulan el ejercicio de la prerrogativa ciudadana referente a la renovación periódica de algunos titulares de los órganos de gobierno” (Pérez, 2006).

También se halla relacionado con el vocablo *elecciones*, procedimiento mediante el cual la ciudadanía determina, con su voto, quiénes de las mujeres y hombres candidatos deben ocupar los cargos de elección popular en los tres niveles de poder en la república federal mexicana. Las elecciones han sido siempre un medio de legitimación del ejercicio del poder, pero no del acceso al poder, y han estado presentes en las diversas etapas históricas de la nación.

Sin embargo, es inadmisibles la discriminación a la que está sujeta la población carcelaria que aguarda sentencia ejecutoriada, ya que sin ese fallo se les priva de sus derechos político-electorales y se contravienen los derechos humanos, en particular el reconocimiento de que esta población recluida en cárceles: mujeres y hombres, son ciudadanos capaces de tomar decisiones y acudir a elecciones libres para manifestarse a partir del voto.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En México, los derechos políticos han evolucionado a la par del devenir histórico. La Constitución de 1824 dio un gran impulso a los derechos políticos del pueblo. Fue hasta 1847, con el acta constitutiva y la reforma de las bases orgánicas de la república mexicana, cuando se establecieron las garantías individuales para los habitantes del territorio.

En el México posrevolucionario, en 1911, se realizaron ajustes a la legislación electoral. El 22 de mayo de 1912 se estableció que serían directas las siguientes elecciones ordinarias de diputados y senadores al Congreso de la Unión el domingo 30 de junio.

Posteriormente, el Constituyente de Querétaro determinó que el gobierno siguiera siendo republicano, representativo, democrático y federal, y refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

SUFRAGIO, CONCEPTO, NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS

No existe un concepto universal de *sufragio*. En el *Diccionario electoral*, del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Capel, 2017), se señala:

El sufragio es, además, un derecho personal, aunque ejercido corporativamente —de carácter funcional—, una función, pues a través del mismo se procede a determinar la orientación de la política general, ya sea mediante la designación de los órganos representativos, ya sea mediante la votación de las propuestas que sean sometidas a la consideración del cuerpo electoral.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estipula: “El sufragio es el derecho político de los ciudadanos de

participar en asuntos públicos, directamente o por medio de representantes. Se trata, por tanto, de un derecho público subjetivo de naturaleza política”.

Como se advierte, existe una coincidencia en cuanto a su determinación como “derecho”, que busca tres efectos principales: producir representación, obtener gobierno y ofrecer legitimación.

Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el sufragio se caracteriza por ser: a) *universal*: todos los ciudadanos tienen el derecho a ejercer su voto; b) *libre*: el ciudadano puede decidir por sí mismo emitir su voto; c) *secreto*: la emisión del mismo debe realizarse con la condición de que ningún ciudadano sepa el sentido del sufragio de los demás ciudadanos; d) *directo*: los candidatos reciben el voto sin intermediación alguna de alguien; e) *personal e intransferible*: solamente el titular de ese derecho es quien puede ejercerlo.

El sufragio activo es el derecho que reconoce a mujeres y hombres la capacidad de votar. Para acceder a éste, es necesario ser ciudadano mexicano, ya sea por nacimiento o por naturalización. En la CPEUM (artículo 34) se señala que son ciudadanos de la república los varones y mujeres que, teniendo la nacionalidad mexicana, cuentan con 18 años cumplidos y un modo honesto de vivir. Por otra parte, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), en el artículo 9, se indica:

Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos: a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por esta Ley, y b) Contar con la credencial para votar. En cada distrito electoral el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda al domicilio del ciudadano, salvo en los casos de excepción expresamente señalados.

Existen diversos instrumentos internacionales que avalan el sufragio activo para todos los ciudadanos sin distinción alguna, los cuales han sido ratificados por México; entre ellos está la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948), que adoptó nuestro país el 10 de diciembre de 1948. En el artículo 21 de este ordenamiento se establece que:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicado el 20 de mayo de 1981 en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) (Secretaría de Gobernación [Segob], 1981), se indica que el sufragio activo es un derecho reconocido de todas las personas, tal como se expresa en el artículo 25:

Todos los ciudadanos gozarán, **sin ninguna de las distinciones mencionadas** en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades.

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En el DOF del 9 de enero de 1981 se publicó la aprobación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos —también conocida como Pacto de San José—. En el artículo 23 de dicha Convención (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1969) se indica lo siguiente:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

SUFRAGIO PASIVO

Se refiere al derecho de cualquier ciudadano a participar como candidato para algún cargo de representación popular, recibiendo a su favor el voto de los demás ciudadanos. En la CPEUM se reconoce el sufragio activo como una obligación de todos los ciudadanos de la república mexicana, tal como consta en el artículo 36; en la fracción III se indica: “Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley”.

En ese artículo queda claro que es “una obligación de todos los ciudadanos”, pero el artículo 38 modifica el panorama, pues en éste se mencionan los supuestos por los cuales se les suspenden los

derechos a los ciudadanos; entre ellos, en la fracción II se señala: “Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión”.

Como se puede apreciar, esta fracción se contrapone a lo estipulado en los instrumentos internacionales ratificados por México, en los que se reconocen ampliamente los derechos al sufragio activo y pasivo sin tomar en cuenta la restricción que se indica en la CPEUM.

La suspensión de los derechos político-electorales (el sufragio activo en específico) de las personas privadas de su libertad y carentes de una sentencia ejecutoriada atenta contra el *corpus iuris* de los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales citados. Por lo tanto, es un derecho que deben ejercer todos los ciudadanos sin restricciones, ya que la negación del mismo por parte del Estado y de las autoridades electorales competentes atenta contra los derechos reconocidos.

PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

Éste es un principio del procedimiento penal, por lo tanto es relevante para el tema que estamos tratando. Con la reforma de 2008 se concluye que toda persona goza de la presunción de inocencia a su favor hasta que exista una sentencia emitida por un juez, en la cual se demuestre la culpabilidad de los cargos que se le imputan.

DERECHO COMPARADO DE AMÉRICA LATINA

Este apartado se enfoca en tres países de América Latina en los cuales se reconoce el derecho al sufragio activo de los presos sin sentencia ejecutoriada.

Argentina

En este país del cono sur, los presos sin condena pudieron ejercer su derecho ciudadano de elegir a sus representantes en las elecciones nacionales por primera vez el 28 de octubre de 2007. Este suceso tuvo su origen en la reforma constitucional de 1994, que en su artículo 75, inciso 22, otorga jerarquía constitucional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para determinar cuáles mujeres y hombres reclusos en prisiones tenían derecho al sufragio activo, la Cámara Nacional Electoral llevó a cabo el Registro de Electores Privados de la Libertad, en el que resultaron beneficiadas más de 20 000 personas en prisión preventiva.

La logística de esta nueva faceta de las elecciones fue organizada por la Dirección Nacional Electoral, que proveyó de urnas a 223 mesas distribuidas en 182 centros de detención en todo el país. Durante las elecciones, tres organismos no gubernamentales fueron invitados a monitorear los comicios en algunos centros penitenciarios.

Costa Rica

Desde 1998 las personas privadas de su libertad pueden ejercer su derecho a un sufragio activo pleno dentro de los centros de reclusión en este país, siempre y cuando no tengan aún una sentencia ejecutoriada.

Para ejercer su sufragio activo, los ciudadanos deben contar con su cédula de identidad vigente o con no más de un año de vencimiento, y deben estar empadronados en la respectiva junta receptora de votos.

Respecto a las campañas, las agrupaciones políticas tienen la autorización para realizar propaganda político-electoral en los centros penitenciarios, respetando siempre las directrices que marcan

las autoridades; también les es permitido ingresar y repartir propaganda impresa a los presos.

Las juntas receptoras de votos instaladas en los centros penales tienen las mismas características y reglas de funcionamiento que rigen a las demás en el país.

Colombia

El 14 de julio de 1994 la legislación colombiana estableció que mujeres y hombres reclusos en prisión podían ejercer su sufragio activo, siempre y cuando no tuvieran una sentencia ejecutoriada y cumplieran con las condiciones exigidas por la ley para tal efecto.

Para ello se instalaron mesas de votación en la prisión; los presos presentaron su cédula de identificación, llenaron un formulario y se dirigieron a un cubículo a emitir su voto. Cabe señalar que quienes se encargan de recabar los votos también están privados de su libertad y son custodiados por miembros de la Policía Nacional.

BENEFICIOS DE LA INTEGRACIÓN

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966), artículo 10, se establece lo siguiente:

1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
2. a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;
b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.
3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad

esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.

Las elecciones enfatizan que todos somos miembros de una comunidad, trabajando para un bien común y que tenemos vínculos sociales. La votación representa una forma de crear y mantener esos vínculos. Por lo tanto, psicológica y socialmente el derecho al voto podría permitir a los presos percibirse a sí mismos como útiles, responsables, confiables y como ciudadanos respetuosos de la ley.

La privación del sufragio, sin embargo, sirve para aumentar la distancia social entre el delincuente y la comunidad, y reafirma sus sentimientos de alienación y aislamiento, lo que puede impedir la aceptación y el respeto de las normas sociales.

JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO 352 Y 353 DE 2018

Estos juicios fueron acumulados por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y el tema de debate fue justamente el derecho al sufragio activo de dos indígenas de la etnia tzotzil que fueron reclusos en el Centro Estatal de Reinserción Social “El Amate”, en Cintalapa, Chiapas, por unos hechos que se les imputan y de los cuales no han obtenido una sentencia ejecutoriada.

Los agravios de los que fueron víctimas son los siguientes: el Estado ha hecho caso omiso de proporcionar mecanismos capaces de garantizarles su derecho al sufragio activo; y no existe la presunción de inocencia al ser privados de sus derechos político-electorales.

Durante la sesión, los magistrados expusieron sus puntos de vista respecto al tema en pugna y concluyeron —con cuatro votos a favor y tres en contra— que conforme a la interpretación evolutiva del derecho al voto y la presunción de inocencia se considera que

mujeres y hombres en prisión que no han obtenido una sentencia ejecutoriada tendrán derecho a emitir su sufragio activo.

Por lo tanto, la Sala Superior delega al INE la tarea de implantar una primera etapa de prueba —antes de las elecciones de 2024— en todas las circunscripciones electorales de varias entidades federativas y en diversos reclusorios, a fin de garantizar el derecho de las personas en situación de encierro sin sentencia ejecutoriada.

¿DEROGACIÓN DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL?

Si bien la máxima norma jurídica es la CPEUM, hay diversos instrumentos internacionales a los que México está adscrito; no obstante, una parte de ellos no coincide con los principios generales del sistema jurídico mexicano, por ejemplo el que nos compete en este trabajo.

Que las personas no sentenciadas no tengan acceso al sufragio activo daña de forma irreparable este derecho humano, por eso se considera necesario que el Estado reforme la fracción II del artículo 38 constitucional, ya que así ofrecería muchos panoramas positivos a todas aquellas personas que se encuentran en este supuesto, como: a) campañas políticas dentro de los centros penitenciarios, b) no discriminación y c) ejercicio de los derechos político-electorales.

Si en el Legislativo se derogara esta fracción habría un verdadero ejercicio democrático y sería posible escuchar la voz de mujeres y hombres cuya voluntad ha sido ignorada al negárseles ejercer el sufragio activo, cuando han resultado beneficiados o afectados por las decisiones que toman los ciudadanos que no están en situación de encierro.

CONCLUSIONES

El derecho al sufragio activo es un elemento esencial para la democracia. Por ello, su restricción debe fundarse en criterios razonables, atender a un propósito útil, oportuno y necesario para satisfacer un interés público imperativo y ser proporcional a ese objetivo.

En este sentido, la democracia se fundamenta en el derecho al sufragio, que es la expresión de la voluntad del pueblo siempre y cuando se realice de forma libre. Los sufragios activo y pasivo consolidan la democracia, cuya finalidad es distribuir el poder mediante la elección libre y directa de los gobernantes.

Sin embargo, limitar los derechos políticos de un ciudadano sólo por encontrarse en un centro penitenciario o reclusorio violenta directamente sus derechos humanos, consagrados en instrumentos internacionales en los cuales México participa.

El derecho al voto está reconocido a nivel mundial en: la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 21), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23), entre otros tratados adoptados por México, por lo que se le clasifica como un derecho humano.

El Estado mexicano es el responsable de respetar y garantizar el derecho al sufragio activo de las personas privadas de su libertad, como una forma de materializar el derecho humano a votar.

Se considera, por tanto, que la suspensión de los derechos político-electorales de las personas sin sentencia ejecutoriada es innecesaria y desproporcionada, ya que no se prioriza el principio de presunción de inocencia, además de que no se cumple con la finalidad de los centros penitenciarios: la readaptación social. La fracción II del artículo 38 de la CPEUM tiene que ser derogada para garantizar una democracia real, pues con ella se demuestra que aún no hay una plenitud alcanzada con la reforma en materia de derechos humanos.



Bibliografía

- Armendáriz, José Luis (2008). "El derecho al sufragio pasivo en la legislación electoral mexicana". Recuperado de <https://pradpi.es/cuadernos/4/Jose-Luis-Armendariz-Gonzalez.pdf>
- Bernal Carlos (2007). "El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales". Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/24748.pdf>
- Carrasco, Ángel (1984). "El juicio de razonabilidad en la justicia constitucional". Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/249823.pdf>
- Centro de Asesoría y Promoción Electoral (2017). *Diccionario electoral*. Recuperado de <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html>
- Constitución de la Nación Argentina. Disponible en <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/constitución.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf
- Dhami, Mandeep (2009). "La política de una privación del sufragio a los presos: ¿una amenaza para la democracia". *Revista de Derecho*, 22 (2), 121-135. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502009000200007

Diario Oficial de la Federación (1981, 9 de enero). Decreto por el que se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en San José de Costa Rica y abierta a firma el día 22 de noviembre de 1969, con las declaraciones interpretativas al párrafo I del artículo 4 y al artículo 12 y la reserva al artículo 23, párrafo 2, que formulará el Ejecutivo de la Unión al proceder a su adhesión. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/transp/pdf/Conv_ADH_091007.pdf

Franco, Juan José (2016). "El derecho humano al voto". Recuperado de <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas-CTDH-Derecho-Voto.pdf>

González, Manuel (s. f.). "La suspensión de los derechos políticos por cuestiones penales en México". Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3031/11.pdf>

González, Manuel y del Rosario, Marcos (2014). "El Derecho a votar de las personas procesadas o sentenciadas por una pena privativa de la libertad. Análisis de la razonabilidad, proporcionalidad y constitucionalidad de la limitación al ejercicio del derecho a votar...". Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/323161983_El_derecho_a_votar_de_las_personas_procesadas_o_sentenciadas_por_una_pena_privativa_de_la_libertad_Analisis_de_la_razonabilidad_proporcionalidad_y_constitucionalidad_de_la_limitacion_al_ejercicio_del_citacion/download

Hernández, Rubén (1994). "Los principios del derecho electoral". Recuperado de <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1994-01-004-025.pdf>

Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SUP-JDC-352/2018. Recuperado de https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf

Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SUP-JDC-353/2018 acumulado. Recuperado de <https://>

- www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf
- Márquez, Antonio (s. f.). "Mundos aparte: Las leyes sobre suspensión del derecho al sufragio en las Cortes Supremas". Recuperado de http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/ponencias/alec_ewald.pdf
- Miranda, Adrián Joaquín (2014). "El sufragio en México. Su obligatoriedad". *Justicia Electoral*. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/34/drl/drl6.pdf>.
- Ojesto Martínez, José Fernando (2016). "Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano". *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/347/16.pdf>
- Organización de los Estados Americanos (1969). Convención Americana de Derechos Humanos. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Pérez, Marco Antonio (2006). "Origen y evolución del Derecho Electoral y Procesal Electoral en México". *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*. Recuperado de <https://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/18/pr/pr18.pdf>

- Pinto, Mónica (1997). "El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos". Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=617891>
- Rangel, Xochithl Guadalupe (2018). "Sufragio activo: el derecho olvidado para la persona privada de la libertad sin sentencia ejecutoriada en México". Recuperado de <https://www.eumed.net/rev/tlatemoani/28/sufragio-activo.html>
- Real Academia Española (2014). *Diccionario de la lengua española* (23a. ed.). Recuperado de <http://dle.rae.es/?w=diccionario>
- Sánchez, Rubén (2009). "Recepción jurisprudencial del principio de proporcionalidad en México". Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5893/7830>
- Segob (1981). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4649138&fecha=20/05/1981
- Soberanes, José María (2008). "Los ámbitos de aplicación del principio de presunción de inocencia". *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5855/7756>
- Valls, Sergio Armando (2012). "Reflexiones sobre la interpretación de la SCJN respecto de la restricción del derecho político a votar establecida en el artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/justicia-electoral/article/viewFile/12198/11003>



Justicia electoral
y sistema de medios
de impugnación

Carlos Sergio Quiñones Tinoco
Stephanie Guerrero Ramírez

INTRODUCCIÓN

En la presente propuesta se parte de una caracterización de la justicia desde las diversas ideologías que la ven como “el concepto principal que estructura la vida pública” y, en consecuencia, la enlazan con el derecho y las políticas públicas. Con base en lo anterior, se considera que la perspectiva de la justicia en nuestro país es acorde con la ideología liberal de bienestar.

Dicha perspectiva deriva de la configuración del sistema democrático instituido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), de la cual se hace un examen a partir de la teoría de las decisiones de la unidad política propuesta por Carlos Schmitt (citado en Carpizo, 1988) y el análisis de las dimensiones de la democracia provenientes de la caracterización que de ésta establece la CPEUM en su artículo 3, destacando como elementos fundamentales de la organización política y jurídica de nuestro país el régimen democrático, el reconocimiento de los derechos humanos y el pacto social de la nación mexicana.

De lo anterior se infiere que la justicia electoral es una justicia de bienestar, en tanto que en el concepto de justicia electoral encontramos diversas vertientes. El Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (SMIME) constituye la rama instrumental del derecho procesal que contiene los procedimientos para aplicar

la justicia electoral en sus diferentes vertientes, con excepción de la referida a la tipificación de delitos electorales. Se hará un repaso del objeto y de la conformación del SMIME, con el fin de entenderlo como un conjunto sistemático estructural y funcionalmente idóneo para garantizar la impartición de justicia electoral al más alto nivel, protegiendo los derechos políticos y electorales de los actores políticos.

SOBRE LA IDEA DE LA JUSTICIA

La justicia, sin que sea parte de la definición del Derecho, es uno de sus fines para alcanzarla; a partir de los hechos que se presentan al juzgador, es necesario efectuar el tránsito de las normas y principios hacia la realidad, es decir, transitar hacia la aplicación de las normas y principios jurídicos al hecho o caso concreto.

Con base en esta premisa, se estableció una noción de *justicia* para el desarrollo del presente trabajo, pues es un concepto plurivalente y asociado a concepciones o definiciones relacionadas con las diversas teorías sociales, que la consideran “el concepto principal que estructura la vida pública” (Campbell, 2002, p. 13).

Campbell (2002) señala que las asociaciones conceptuales de la *justicia* “están basadas en el hecho de que la justicia es un ingrediente normal del lenguaje de la legitimidad” (p. 16). Por otra parte, el autor destaca que el presupuesto por el cual la justicia se considera una virtud pública o política es aquel que:

tiene que ver con la conducta y objetivos de los Estados, los funcionarios y los organismos públicos, antes que con las cuestiones puramente económicas o domésticas que constituyen la vida privada. De allí la asociación de la justicia con el derecho y las políticas públicas. (Campbell, 2002, p. 16)

Además, es necesario saber si la justicia en los pequeños grupos se relaciona con la justicia del Estado, y si la noción de justicia en el derecho es la misma noción que comparte la ciudadanía, pues tiene aplicaciones en todas estas áreas (Campbell, 2002, pp. 16 y 17).

Otro presupuesto de la *justicia* es el que la concibe como “una norma deóntica o imperativa con una fuerza particular que no permite retrasos, desviaciones o compromisos” (Campbell, 2002, p. 17).

Asimismo, detrás de las perspectivas sobre la justicia, se ubican las ideologías políticas y sociales con visiones del mundo que combinan compromisos y valores básicos con otros presupuestos sobre la naturaleza humana y la sociedad (Campbell, 2002, p. 18). Todas las teorías de la justicia son ideológicas “en sentido débil”, al orientarse por una visión particular del mundo; por eso “es ilustrativo comparar las ideologías libertarias, liberal del bienestar y comunitarista de la justicia” (Campbell, 2002, p. 18).

Campbell (2002) conceptúa estas formas o nociones de la *justicia* de la siguiente manera:

La justicia libertaria pone el énfasis en los derechos individuales como base irreductible para la organización social; la justicia se refiere al hecho de que cada individuo debe obtener aquello para lo que tiene un título en virtud del ejercicio de dichos derechos. (p. 18)

En ese sentido, los derechos están fundados en la idea de la autonomía e independencia individuales, en tanto éstos pueden hacer lo que les convenga mientras no vulneren los derechos de los otros. Según esta corriente de pensamiento, la idea de la justicia se plantea como:

una estructura normativa dentro de la cual los individuos pueden perseguir sus propios objetivos sin vulnerar los derechos de los demás; tiene que ver más con la libertad que con la igualdad, pues el ejercicio de

tales derechos no da como resultado una igualdad real de posiciones sociales y económicas; de hecho se presupone lo contrario. (Campbell, 2002, pp. 18 y 19)

La ideología del liberalismo del bienestar ... también concede un lugar central a los derechos individuales, pero más preocupado por la justicia como una cuestión de distribución general de cargas y beneficios en una sociedad en la que tanto los resultados como el procedimiento son variables importantes. Aquí "bienestar" se refiere a la totalidad de la felicidad y el bienestar de todas las personas. (Campbell, 2002, p. 19)

Esta concepción de justicia se refiere a la distribución del bienestar; es individualista en relación con su compromiso con el valor de cada persona, pero es holística o universalista por el modo en que intenta alcanzar la justicia a través de la gestión de la sociedad, esperando conseguir una distribución equitativa de bienes y males al interior de un sistema de derechos básicos iguales (Campbell, 2002, p. 19).

De las derivaciones de su afinidad con la teoría moral del utilitarismo, cuyo criterio es la máxima utilidad, las decisiones morales se sujetan al cálculo de qué es lo que produce mayor felicidad del mayor número; la idea de la igualdad de la distribución se traduce en maximizar la realización de los deseos de todas las personas, por lo tanto la igualdad en la distribución se traduce en un modo de producir cuantitativamente los mejores resultados (Campbell, 2002, p. 19).

El comunitarismo otorga prioridad a la sociedad, a la comunidad o al Estado sobre la concepción de los individuos como unidades separadas de su contexto cultural; esta posición intenta alejarse del rígido individualismo de los derechos individuales y considera que todos los valores pertenecen a determinada cultura social o comunitaria (Campbell, 2002, p. 20).

Como enfoque, el comunitarismo se distingue por su rechazo de las formas más extremas de individualismo, de acuerdo con el cual las sociedades son simples organizaciones para promover los intereses de los individuos cuyos valores y significados se establecen con independencia de la sociedad de la que forman parte. (Campbell, 2002, p. 20)

En el comunitarismo, la justicia se da por el hecho de que hay una igualdad sustantiva real, que se alcanzará “cuando las personas tengan lo que necesitan para ser miembros plenos e iguales de su sociedad” (Campbell, 2002, p. 20).

En ese sentido, el marco conceptual señalado antes permite acercarnos al enfoque que sobre la justicia se contempla en la CPEUM.

LA JUSTICIA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

El enfoque acerca de la justicia en la CPEUM deriva de diversas disposiciones que la enlazan con la democracia y el ejercicio de derechos fundamentales, así como con el fundamento constitucional del pacto social de la nación mexicana.

De acuerdo con Carlos Schmitt (citado en Carpizo, 1988), la Constitución contiene “las decisiones conscientes que la unidad política se da a sí misma. Estas decisiones determinan la forma concreta que adopta la unidad política que decide” (p. 119). Tales decisiones son la estructura, la base y el contenido principales de la organización política en las que descansan las normas de ahí derivadas y que establecen el orden jurídico. Las decisiones referidas sólo pueden ser reformadas por la voluntad directa del pueblo y no por el Parlamento o Congreso (Carpizo, 1998, p. 119).

Frente a las decisiones se encuentra el concepto de compromiso; un compromiso auténtico es una declaración objetiva, lograda mediante una transacción con la que se consigue el pacto social (Carpizo, 1998, pp. 119 y 120).

Como producto de ese pacto social, en los artículos 39 y 40 de la CPEUM se establece el reconocimiento de la soberanía del pueblo y su voluntad de organización política en los siguientes términos:

Art. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

En el artículo 41 se indica que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, los de los estados y los de la Ciudad de México en los términos de la CPEUM y de las particulares de las entidades federativas, las cuales no pueden contravenir el pacto federal.

Estas disposiciones constitucionales se comprenden a partir de un pacto social basado en la transacción que deviene en la avenencia de los integrantes de la unidad política que decide. Producto de aquélla es la forma de organización republicana representativa, democrática, laica y federal, reservándose el pueblo la soberanía y con ello la facultad de instituir el poder público para su beneficio, el cual ejerce delegándolo en los poderes federales y locales, conservando siempre el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; por lo tanto, a los poderes constituidos no les está permitida ni otorgada esta facultad.

El compromiso que surge de estas decisiones esenciales se lleva a cabo en el ejercicio de la soberanía por el pueblo, el reconocimiento de los derechos humanos, la división de poderes, la república representativa y federal, y el sistema jurídico. En este contexto se es-

tablecen dos grandes decisiones en la unidad política: la institución de un régimen democrático y el reconocimiento de los derechos humanos o fundamentales.

La concepción de la democracia incluida en la CPEUM —en la que se define “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (artículo 3)— contiene alcances y limitaciones determinados en la propia Carta Magna en forma de directrices políticas, principios y normas.

De acuerdo con Donald Dworkin (2002), el concepto *directrices políticas* se refiere al estándar que propone un objetivo que ha “de ser alcanzado; generalmente, una mejora en algún rasgo económico, político o social de la comunidad” (p. 72); en tanto que el concepto *principio* se refiere a “un estándar que ha de ser observado ... porque es una exigencia de la justicia, de la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad” (p. 72). Las normas constitucionales se presentan como mandatos de optimización para asegurar la paz, la convivencia social y la identidad de propósitos entre gobernantes y gobernados.

En torno a este marco conceptual es posible identificar principios y directrices políticas —derivadas de la concepción citada de la democracia, contenida en el artículo 3 constitucional—, referentes a las dimensiones jurídica, política y social.

La concepción de la democracia como estructura jurídica significa que su conformación como idealidad para la instauración del poder público y su ejercicio con la participación del pueblo se encuentra orientada por principios y directrices establecidas en la misma Constitución y regulada por normas constitucionales y legales. La noción de democracia como régimen político delimita su dimensión política (de gobierno o de dirección), que tiene que ver con la organización del Estado, la división de poderes, la protección de los derechos fundamentales individuales y sociales, y la garantía para el ejercicio de los derechos político-electorales.

La concepción de la *democracia* como un sistema de vida establece su dimensión social, la cual tiene una doble vertiente: la primera está conformada por la aspiración de alcanzar un modo o estilo de vida y la fórmula para conseguirlo; la comprensión de dicha dimensión requiere tener presentes sus aspectos básicos: económico, social y cultural.

Asimismo, el modo o estilo de vida al cual se aspira es aquel que tendrá como característica la satisfacción mínima para todos los individuos en cuanto a sus demandas de bienes y servicios económicos, de integración y de pertenencia a la sociedad en la que viven y el acceso a la salud, a la educación y al conocimiento de las ciencias y las artes. La vertiente de la dimensión social o la fórmula para alcanzar el modo o estilo de vida al cual se aspira significa la acción constante de los órganos del Estado para el mejoramiento del pueblo en los aspectos señalados. Estas directrices expresan las soluciones indicadas en la CPEUM, que proyectan racionalmente el destino de la nación en sus dimensiones jurídica, política, económica, social y cultural.

Se considera que el ideal democrático establecido en la CPEUM, conforme al desglose propuesto de la definición del texto de su artículo 3, puede enmarcarse en el modelo de democracia propio de un Estado constitucional de derecho.

El otro aspecto que permite definir nuestro Estado de derecho lo constituye el reconocimiento de los derechos humanos o fundamentales, conforme a lo instaurado en el artículo primero constitucional:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (CPEUM)

La construcción de la democracia pasa necesariamente por el fortalecimiento del Estado constitucional de derecho y la consagración y el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos: civiles, políticos y sociales. La democracia es un proceso que demanda un Estado con capacidades redistributivas y una sociedad civil participante en la toma de decisiones; por eso las estructuras, los aparatos y las técnicas del Estado deben ajustarse de forma permanente para cumplir sus funciones y tener la capacidad para ampliarlas.

Los derechos civiles, políticos y sociales establecen un estatuto jurídico que favorece la participación de la ciudadanía en la vida social y política; tal estatuto debe hallarse en simetría con la obligación de las instituciones de gobierno de respetar los derechos fundamentales de las personas.

De ahí la importancia del examen, en el marco del constitucionalismo mexicano, de los instrumentos previstos en la CPEUM para la participación ciudadana conforme a un modelo de democracia constitucional.

El sistema jurídico como compromiso instauro los órdenes normativos que regulan la concreción del régimen democrático y sus mecanismos de operación, tanto para el ejercicio del poder como para sus procesos operativos de renovación de los poderes y la participación ciudadana en los mismos. Por otra parte, el sistema jurídico establece los mecanismos de operación para garantizar la promoción, el respeto y la protección de los derechos humanos, así como la reparación de las violaciones en su contra.

En torno al concepto de *sistema jurídico*, "concebir al derecho como sistema jurídico significa que sus elementos se interrelacionan para formar una unidad, lo cual es indispensable para entender su funcionamiento; esto supone una estructura que determina su operatividad" (Huerta, 2013, p. 29).

Conforme a lo anterior, el sistema jurídico significa el continente de todas las normas: las vigentes y las que han sido derogadas; y

el *orden jurídico* se refiere a la temporalidad de los contenidos del sistema jurídico. Esto significa que el concepto de *orden jurídico* alude al "grupo de normas vigentes en un momento determinado" (Huerta, 2013, p. 31).

Podríamos definir al orden jurídico como el conjunto de normas aplicables en un momento determinado a uno o varios casos específicos. Para la aplicación e interpretación de las normas también se deberán tomar en consideración las formas relacionales establecidas para el sistema, pero solamente entre las normas vigentes en el momento específico. (Huerta, 2013, p. 35)

En su ensayo "Reflexión sobre el carácter normativo de la Constitución mexicana vigente", Huerta (2013) señala que a las constituciones se les reconoce un doble carácter: como documento político y como norma jurídica. El carácter de norma jurídica "se manifiesta en la prevención de medios de control de la constitucionalidad". Esto encierra la idea de la supremacía constitucional y en la que se plantea la interrogante, desde la teoría del derecho: ¿qué hace que una norma jurídica sea obligatoria? Desde una perspectiva basada en Kelsen, Huerta (2017) responde que "su carácter de deber ser" (p. 262).

Las normas jurídicas son obligatorias por su pertenencia al derecho y porque han sido creadas conforme a un procedimiento establecido y del cual deriva su validez; su estructura depende de su pertenencia al sistema jurídico y su contenido debe ser realizable (Huerta, 2017, p. 263). No puede dejarse de lado que la Constitución es un documento político, pero la autora considera que igual importancia tiene su comprensión como norma jurídica, y como tal su posición en el sistema jurídico.

El carácter jurídico del sistema implica que la función creadora de normas, incluida la jurisprudencial, está sujeta a las disposiciones constitucionales, y en ellas encuentra su fundamento y el límite de

su validez. Sin olvidar que el elemento político es relevante y para sustentar la explicación anterior, Huerta (2017) cita a Konrad Hesse:

“la normatividad de la Constitución vigente es la de un orden histórico concreto y por lo mismo, individual y concreta, razón por la cual la Constitución ha de entenderse en términos de su objeto pretendido ... La Constitución es el orden jurídico fundamental de la comunidad”, que prevé los principios rectores conforme a los cuales se debe formar la unidad política y cuya finalidad es garantizar la formación y mantenimiento de la unidad política. (pp. 264 y 265)

La función jurídica de la Constitución es fundamentar la validez del sistema jurídico, y regular y limitar el ejercicio del poder para garantizar la libertad mediante la previsión de controles de la constitucionalidad (Huerta, 2017, p. 265). Esto le confiere la posición de supremacía a la Constitución, lo cual significa que las normas del sistema deben conformarse a ella:

La supremacía de la Constitución no solamente especifica su rango en un sistema jurídico organizado jerárquicamente, sino que también refiere su normatividad en la medida en que determina su eficacia y su fuerza derogatoria. La supremacía constitucional indica además la forma en que opera como norma jurídica, que es de manera directa. Esto implica que la autoridad competente está obligada a aplicar directamente las normas constitucionales que prevén derechos fundamentales, ya que éstos son operativos de manera inmediata, incluso sin desarrollo legislativo. (Huerta, 2017, p. 266)

Aquí se destaca que la supremacía de la Constitución no deriva sólo de su carácter de voluntad fundacional del pueblo, sino primordialmente de su carácter de primera norma del sistema jurídico que regula la producción de las normas secundarias que lo conforman (Huerta, 2017, p. 266). La fuerza normativa de la Constitución se

materializa mediante la previsión de normas que regulen su modificación y por la forma como se estipula tal regulación, ya que las reformas constitucionales no pueden ser iguales a las de la ley secundaria, pues de ser así se afectaría su supremacía. De ahí que el Constituyente haya preservado esta supremacía al establecer un órgano y procedimientos especiales para tal efecto (Huerta, 2017, p. 268). De acuerdo con esta tesis, la supremacía constitucional es un principio básico para la construcción del derecho objetivo.

Con el marco teórico-conceptual referido, se establece que la regulación y la construcción básica del orden jurídico mexicano encuentran su sustento en la CPEUM. El derecho es el ordenamiento de la convivencia humana mediante normas entrelazadas e inviolables. Es un imperativo de la necesidad que nace y se desarrolla en la misma medida en que surgen y se despliegan las necesidades y los problemas de la convivencia humana.

En el Estado constitucional de derecho, la norma que surge por mandato de la soberanía ofrece la garantía de su propia validez. Ello crea el sistema de derecho procesal, el cual es de orden público, teniendo como fuente el orden constitucional que garantiza la seguridad jurídica en tanto que instaura los procedimientos para alcanzar la justicia, definida desde la perspectiva del liberalismo de bienestar conforme a la CPEUM.

LA JUSTICIA ELECTORAL

En concordancia con los anteriores principios, directrices políticas y normas, se define en el sistema jurídico político mexicano una perspectiva de la justicia coincidente o conforme al modelo del liberalismo del bienestar, que se caracteriza por ser una justicia distributiva. Esto se desprende de lo incluido en las siguientes disposiciones constitucionales: el artículo 1, en el que se prohíbe todo tipo de discriminación; el artículo 2, donde se reconoce la composición plu-

ricultural de la nación mexicana, lo cual garantiza una conformación inclusiva de la sociedad; el artículo 3, donde se establece el derecho que tienen todos los individuos a recibir educación y que ésta debe impartirse con equidad; el artículo 4, dedicado a la protección de la familia y en el cual se disponen las bases para que aquélla goce de una vivienda decorosa, alimentación adecuada y un medio ambiente sano; entre otros derechos fundamentales. En el artículo 27 se establece lo siguiente:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. (CPEUM)

En el artículo 123 se define al trabajo como un derecho y un deber sociales y se sientan las bases para proteger a los trabajadores y lograr una distribución equitativa de la riqueza, en congruencia con el principio de que el trabajo es un deber social. Las disposiciones anteriores son sólo una muestra representativa de la perspectiva de justicia del liberalismo de bienestar.

La justicia electoral, desde la perspectiva distributiva del liberalismo de bienestar, es fundamental en el desarrollo de la función electoral y en particular en el progreso de los procesos electorales. La función electoral es una función estatal que, de acuerdo con el artículo 41 de la CPEUM, también es permanente y está a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE).

En términos generales, la función electoral se define como las actividades relacionadas con la administración de los procesos electorales y la participación en ellos de los actores políticos. Está constituida por las acciones que en diversas etapas garantizan la

renovación periódica y pacífica de los poderes Legislativo y Ejecutivo (Quiñones, 2016, p. 15).

El ejercicio de la función electoral debe desarrollarse conforme a los principios de constitucionalidad y de legalidad. Como justicia distributiva, la concepción de la justicia electoral presenta varias vertientes indicadas en la legislación electoral:

- a) El establecimiento de un sistema de medios de impugnación que garantice la constitucionalidad y la legalidad de cada uno de los actos y resoluciones que la autoridad electoral emita en el ejercicio de la función electoral, así como de cada una de las etapas de los procesos electorales;
- b) La determinación de las faltas y responsabilidades en que incurran los órganos y funcionarios electorales y los diversos actores políticos, ciudadanos, organizaciones civiles, políticas y sindicales, los ministros de culto religioso, concesionarios de radio y televisión y en general todos los sujetos obligados en términos de las leyes electorales, y la determinación de las sanciones que deben imponerse en el ámbito administrativo;
- c) La definición de conductas que afecten el desarrollo de la función y de los procesos electorales y que por su gravedad sean tipificados como delitos, así como las facultades de prevención y de sanción de tales conductas que el Estado ejecute en ejercicio del *ius puniendi*, para salvaguardar el interés social;
- d) El establecimiento de condiciones de equidad en la contienda electoral, que garantice la igualdad de oportunidades para los diversos partidos políticos y sus candidatos y para los candidatos no postulados por partidos políticos o independientes en el desarrollo de los procesos electorales, y
- e) El establecimiento de condiciones que garanticen la oportunidad de participación político-electoral en condiciones de igualdad y equidad a grupos desaventajados y discriminados por criterios de condición étnica, condición social, género, ideas políticas, creencias religiosas,

etcétera, entre los que destaca la marginación y discriminación que sufren las mujeres. (Quiñones, 2016, p. 16)

En la primera vertiente se encuentra inscrito el SMIME, el cual, según el artículo 41 de la CPEUM, tendrá por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y de legalidad, previniendo además que dicho sistema dará definitividad a las diversas etapas de la función y de los procesos electorales, y garantizará la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, como los de votar, ser votado y la libre asociación.

El SMIME es el instrumento procesal que permite la resolución de los conflictos que se presenten en la materialización o concreción de las vertientes de la justicia electoral, con excepción de la relativa a la prevención y caracterización de conductas que por su gravedad sean tipificadas como delitos de carácter electoral. Este sistema, instaurado en la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación (LGSMIME), constituye un apartado del derecho procesal para la aplicación de la justicia electoral, que establece los procedimientos para aplicar las normas de derecho sustantivo contenidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE) y otros ordenamientos de carácter político-electoral, cuando su inexacta aplicación motiva la impugnación de los actos o resoluciones de la autoridad electoral.

El SMIME tiene como finalidad garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y de legalidad, según corresponda, así como avalar la definitividad de los actos y etapas de la función y de los procesos electorales. Cabe precisar que se trata de un sistema recursal que garantiza la definitividad de todos los actos de carácter electoral que se desarrollan en el ejercicio de la función electoral, la cual es permanente y en la que los procesos electorales son una parte de dicha función, entendidos como la preparación y desarrollo de las elecciones.

El Estado desempeña la función electoral a través de sus organismos especializados en el ámbito nacional como el INE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); dicha función comprende: la conformación de la geografía electoral (la división del territorio mexicano en circunscripciones electorales plurinominales, distritos electorales uninominales, secciones electorales), la capacitación y educación cívica, el registro nacional de electores, la elaboración de la lista nominal de electores, la organización, preparación y vigilancia de las elecciones, la aplicación de sanciones por violación o incumplimiento de las disposiciones legales electorales, la resolución de los conflictos derivados de actos y resoluciones electorales, tanto en sede administrativa como en sede judicial.

El objeto del SMIME se encuentra establecido en el artículo 3, apartado primero, de la LGSMIME, en los siguientes términos:

1. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar: a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; y b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

La anterior disposición tiene como punto fundamental indicar como finalidad básica del SMIME conformar un sistema garante de la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones electorales. Así, el concepto *garantizar* significa en este precepto el efecto de “dar garantía”. El término *garantía*, en el contexto de la disposición legal transcrita, significa afianzar, es decir, consolidar o asegurar lo establecido en la ley electoral, y brindar protección en contra de posibles desviaciones o violaciones a su letra; esto es, asegura la certeza de los actos electorales que realiza la autoridad electoral en el ejercicio de su función y en la organización y desarrollo de los procesos electorales.

Por lo antes expuesto, puede inferirse que el SMIME constituye un valioso instrumento legal para garantizar la constitucionalidad y la legitimidad en el desarrollo del proceso electoral. En cuanto sistema es autosuficiente, pues la ley en la materia establece los mecanismos para hacer cumplir sus determinaciones y las instancias que deben conocer los medios impugnativos y recursos, que forman el sistema de medios de impugnación y la competencia, para resolver los mismos dentro de los ámbitos administrativo y jurisdiccional que les marca la propia ley.

LA CONFIGURACIÓN DEL SMIME

De lo establecido en los artículos 39 y 41 constitucionales antes referidos se deriva que el pueblo soberano se reserva el derecho de renovar la titularidad de sus representantes que ejercen el poder público. Tal reserva se encuentra decretada en el segundo párrafo del artículo 41 de la CPEUM, en el cual se prescribe: “La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas”.

La libertad, como condición de la democracia electoral, significa que la ciudadanía debe contar con la garantía de ejercer sus derechos político-electorales y así participar de manera responsable e informada en el gobierno de la comunidad; la emisión del voto sin presiones ni coacción materializa esta condición. La autenticidad como condición de la democracia electoral demanda un impecable ejercicio de la función electoral por parte de las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, así como la necesidad de la autonomía de su funcionamiento y la independencia de sus decisiones. La autenticidad no sólo significa que los resultados electorales sean verdaderos y confiables, sino que el proceso electoral se desarrolle conforme a los procedimientos establecidos para cada una de sus

etapas, con respeto irrestricto a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Lo anterior se concreta en lo dispuesto por el artículo 41, fracción V, de la CPEUM:

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección ... la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales.

Por otra parte, en el apartado B, fracción V, del artículo 41 de la CPEUM se dispone:

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;

4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
 5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
 6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
 7. Las demás que determine la ley.
- b) Para los procesos electorales federales:
1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
 2. La preparación de la jornada electoral;
 3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
 4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
 5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
 6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y
 7. Las demás que determine la ley.

El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

De las prescripciones señaladas se desprende que la función electoral es permanente y que no sólo se lleva a cabo en los periodos en los cuales se celebran procesos electorales; dicha función reúne las actividades que en diversas épocas y etapas garantizan en su momento la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, y

también aseguran la participación de los actores políticos y de los ciudadanos en tales procesos de renovación.

Para garantizar los principios de constitucionalidad y de legalidad que rigen a la función electoral, en el artículo 41 de la CPEUM, fracción VI, se previene que:

VI. 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 señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

En esta disposición destacan dos elementos importantes: el principio de definitividad que rige a cada etapa de los procesos electorales, y el principio de no suspensión de los efectos de los actos o resoluciones impugnados con la presentación de algún medio de impugnación.

El principio de definitividad otorga seguridad jurídica a los partidos políticos y a los ciudadanos, en virtud de que una vez agotadas las instancias administrativas o jurisdiccionales procedentes para resolver las controversias que se susciten con motivo de los actos ejecutados o resoluciones emitidas por las autoridades electorales, el fallo en cada caso —confirmando, modificando o revocando—, por su propia naturaleza, es definitivo y firme; y agotadas las instancias legales correspondientes, inatacable.

El principio de no suspensión de los actos o resoluciones impugnados impide la parálisis del proceso electoral, cuyas etapas deben ser desarrolladas en los tiempos definidos en la LGIPE.

Ambos principios garantizan la legitimidad del proceso electoral en virtud de que la confirmación o la enmienda que supone en su caso la resolución que recaiga en cada proceso impugnativo significa la confirmación o el ajuste, según sea el caso, del desarrollo de la función electoral y del proceso electoral a los principios de constitucionalidad y de legalidad que rigen a ambas actividades del Estado, efectuadas por el INE y los demás organismos que componen el sistema electoral mexicano.

De acuerdo con el artículo 3, numeral 2, de la LGSMIME, el SMIME se integra por:

- a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
- d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos;
- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores, y
- f) El recurso de revisión en contra de las resoluciones y sentencias emitidas en los procedimientos especiales sancionadores para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El SMIME constituye un valioso instrumento normativo para garantizar la legitimidad en el ejercicio de la función electoral y en el desarrollo de los procesos electorales. En cuanto sistema es auto-

suficiente. Es necesario identificar su estructura para entenderlo y aprehenderlo en los términos de su propia denominación, ya que es un sistema eficaz que garantiza el cumplimiento de los principios de constitucionalidad y legalidad en la función y procesos electorales, para asegurar al más alto nivel la protección de los derechos políticos y electorales de los actores políticos.

CONCLUSIONES

El SMIME es un sistema integrado por procedimientos jurisdiccionales (recursos y juicios) que tiene como fin último garantizar la aplicación de la justicia electoral en las vertientes definidas al principio de este ensayo, con excepción de la relativa a los delitos electorales.

La conformación del sistema como un conjunto de recursos y juicios con una integración propia y una finalidad señalada en la ley —es decir, en ésta se establece taxativamente cuáles son los medios impugnativos y cuáles son los actos y resoluciones impugnables por medio de cada uno— define una estructura que lo cohesiona con una metódica, ordenándolo conforme a una lógica interna, con la cual prescribe el ejercicio temporal; es decir, las etapas de la función electoral y de los procesos electorales en las cuales es válida la promoción de cada medio impugnativo y la causa para ello.

Con base en lo anterior, puede inferirse que el SMIME es estructural y funcionalmente idóneo para garantizar la impartición de la justicia electoral al más alto nivel y la protección de los derechos políticos y electorales de los actores políticos, además de brindarle legitimidad tanto a la función electoral como a los procesos electorales. Esto redundará en el desarrollo de la democracia, la cual —como una forma de vida— ha de propiciar el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Así, la justicia electoral se traduce en una justicia de bienestar.



Bibliografía

- Campbell, Tom (2002). *La justicia. Los principales debates contemporáneos*. Barcelona: Gedisa.
- Carpizo, Jorge (1998). *La Constitución Mexicana de 1917*. México: Porrúa.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Dworkin, Donald (2002). *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel.
- Huerta, Carla (2013). *Teoría del derecho. Cuestiones relevantes*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Huerta, Carla (2017). "Reflexión sobre el carácter normativo de la Constitución mexicana vigente". En Gerardo Esquivel, Pedro Salazar Ugarte y Francisco Ibarra Palafox (Coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (pp. 261-276). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Senado de la República e Instituto Belisario Domínguez.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2017). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación (2018). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Quiñones, Carlos Sergio (2016). *Estudio del derecho procesal electoral mexicano*. México: Universidad Juárez del Estado de Durango.



CODA BIBLIOGRÁFICA

Claudia Ortiz Guerrero
Luis Eduardo Medina Torres

En esta sección se ofrece una selección de trabajos que refieren a temáticas en torno a la justicia electoral y resolución de conflictos electorales de años recientes.

De la Cruz Carrillo, Omar *et al.* (2020). *Elecciones en América Latina 2017-2019: Democracias locales y nacionales en renovación*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Freidenberg, Flavia y Gilas, Karolina M. (2020). *En nombre de los derechos y a golpe de sentencias: el impacto de la justicia electoral sobre la representación política de las mujeres mexicanas. Documento de trabajo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Medina Torres, Luis Eduardo (s. f.). "Rumbo a una reforma electoral: Rediseño institucional y legal desde la gobernanza electoral". En *Para una reforma político-electoral del Estado Mexicano*. México: Sociedad Mexicana de Estudios Electorales e Instituto Nacional Electoral.

Méndez, Irma; Martínez, Ferrán; y Loza, Nicolás (2019). *Integridad electoral, México en perspectiva global*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.

- Murayama, Ciro (2019). *La democracia a prueba. Elecciones en la era de la posverdad*. México: Cal y Arena.
- Norris, Pippa (2019, junio). "Conclusions: The New Research Agenda on Electoral Management". *International Political Science Review*, 40 (3), 391-403.
- Orozco, José de Jesús (2019). *Justicia electoral comparada en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ramírez, Edwin y Villafranco, Citlali (Coords.) (2020). *Nudos problemáticos del proceso electoral federal de 2018*. México: Borders.
- Ramos, Luciana y Da Silva, Virgilio (2019). "The Gender Gap in Brazilian Politics, and the Role of the Electoral Court". *Politics and Gender*, 1-29.
- James, Toby; Garnet, Holly Ann; y Van Han, Caroline (2019, junio). "Electoral Management and the Organisational Determinants of Electoral Integrity: Introduction". *International Political Science Review*, 40 (3), 295-312.
- Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús; y Valdés, Leonardo (Comps.) (2020). *Tratado de derecho electoral latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica.



Consejo General

Consejero Presidente

Pedro Zamudio Godínez

Consejeros Electorales

María Guadalupe González Jordan

Saúl Mandujano Rubio

Miguel Ángel García Hernández

Francisco Bello Corona

Laura Daniella Durán Ceja

Sandra López Bringas

Secretario Ejecutivo

Francisco Javier López Corral

Representantes de los partidos políticos

PAN	Alfonso Guillermo Bravo Álvarez Malo
PRI	Ramón Tonatiuh Medina Meza
PRD	José Antonio Lira Colchado
PT	Joel Cruz Canseco
PVEM	Alhely Rubio Arronis
MC	César Severiano González Martínez
Morena	Miriam Lisette Pérez Millán
NA Edomex	Efrén Ortiz Álvarez
PES	Adrián Saúl Martínez Santillán



Junta General

Pedro Zamudio Godínez
Consejero Presidente

Francisco Javier López Corral
Secretario Ejecutivo

Víctor Hugo Cíntora Vilchis
Director de Organización

Oswaldo Tercero Gómez Guerrero
Director de Partidos Políticos

Liliana Martínez Garnica
Directora de Participación Ciudadana

José Mondragón Pedrero
Director de Administración

Mayra Elizabeth López Hernández
Directora Jurídico-Consultiva

Jesús Antonio Tobías Cruz
Contralor General

Karla Sofía Sandoval Domínguez
Jefa de la Unidad Técnica para la
Administración de Personal Electoral

María Verónica Veloz Valencia
Jefa de la Unidad de Comunicación Social

José Pablo Carmona Villena
Jefe de la Unidad de Informática y Estadística

Luis Samuel Camacho Rojas
Jefe de la Unidad Técnica de Fiscalización

Lilibeth Álvarez Rodríguez
Jefa de la Unidad de Transparencia

Igor Vivero Avila
Jefe del Centro de Formación y Documentación Electoral

Rocío de los Ángeles Álvarez Montero
Jefa de la Unidad de Género y Erradicación de la Violencia

Comité Editorial

Presidente

Francisco Bello Corona

Integrantes

Sandra López Bringas

Miguel Ángel García Hernández

María Cristina Reyes Montes

Mara Isabel Hernández Estrada

Roselia Bustillo Marín

Carlos González Martínez

Héctor Heriberto Zamitiz Gamboa

Alfonso Herrera García

Secretario Técnico

Igor Vivero Avila

Subjefa de Documentación y Promoción Editorial

Graciela Martínez Huerta

Proceso Editorial

Marisol Aguilar Hernández

Jorge Becerril Sánchez

María Guadalupe Bernal Martínez

Luis Roberto Bolaños Godoy

Luther Fabián Chávez Esteban

Isabel Núñez Garduño



Breviarios de Cultura **Política Democrática**

OTROS títulos de la serie

Breviario núm. 39

Regulación de candidaturas independientes en México y América Latina

Aidé Mejía Vences

Breviario núm. 40

Violencia y gobierno en el México democrático. Experiencias subnacionales, 2007-2018

Víctor Manuel Figueras Zanabria y Orlando Espinosa
Santiago

Breviario núm. 41

Los OPLE de Nayarit, Veracruz, Nuevo León y Estado de México en la reforma electoral de 2014

Edith Celeste García Ramírez

Breviario núm. 42

Las campañas a gobernador del Estado de México en 2017. Publicidad política, cobertura en medios y comportamiento electoral

Oniel Francisco Díaz Jiménez y Miguel Eduardo Alva
Rivera



La primera edición de **Justicia electoral y resolución de conflictos en las elecciones mexicanas** se terminó de imprimir en septiembre de 2020 en los talleres de

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 1500 ejemplares.

En la formación se utilizó la fuente tipográfica Frutiger, diseñada por Adrian Frutiger en 1976.

Publicación de distribución gratuita