



IUS-ELECTORAL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Revista Michoacana de Derecho Electoral

Volúmen 1

Número 3

Enero - Diciembre 2023

www.teem.org.mx

IUS – ELECTORAL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN: Revista del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. – Vol. 1 Núm. 3, (enero-diciembre 2023) – Morelia, Michoacán, México. Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2023.

145 Páginas

Periodicidad: Anual

La publicación inicia en: vol. 1, núm. 1, 2021.

1. Proceso histórico que lleva al ejercicio pleno de los derechos de participación política de la mujer en México. 2. La Jurisprudencia electoral 21/2018 sobre violencia política contra las mujeres y la reforma constitucional 3 de 3. 3. Retos de los Tribunales electorales respecto a la violencia política contra las mujeres en razón de género. 4. Atención de primer contacto a mujeres víctimas de violencia política: eslabón vinculante para la no repetición. 5. El Plan B de la reforma político-electoral. 6. Análisis de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y su incidencia en el ámbito electoral. 7. Pueblos y comunidades indígenas. Dilemas en materia de telecomunicaciones. 8. Información in situ a Partidos políticos. 9. El Poder Judicial y los actores políticos: una relación compleja.

IUS – ELECTORAL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Vol. 1, Núm. 3

Enero-Diciembre 2023

Coordinación editorial: Coordinación de Capacitación, Investigación y Difusión del Derecho Electoral. Mtro. Ángel Saucedo Martínez
capacitacion@teemcorreo.org.mx, teléfono: (443) 113 0130

Edición: Coordinación de Comunicación Social del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Mtra. María Gabriela Pérez Negrón

Diseño Editorial y Formación: Mtra. Cindy Carbajal Colín - ccarbajalc@gmail.com

IUS – ELECTORAL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN. Revista del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, revista anual, Enero – Diciembre 2023. Editor responsable: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Reserva de Derechos al uso exclusivo No. 04-2021-111118164600-203, Domicilio de la publicación: Coronel Amado Camacho 294, colonia Chapultepec Oriente, Morelia, Michoacán. Distribuidor: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

El contenido de los artículos es responsabilidad de las personas autoras y no refleja el punto de vista de quienes dictaminan, del Editor o del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.

DIRECTORIO

ALMA ROSA BAHENA VILLALOBOS

MAGISTRADA PRESIDENTA

YURISHA ANDRADE MORALES

MAGISTRADA

YOLANDA CAMACHO OCHOA

MAGISTRADA

SALVADOR ALEJANDRO PÉREZ CONTRERAS

MAGISTRADO

ENYA SINEAD SEPÚLVEDA GUERRERO

SECRETARIA TÉCNICA

GERARDO MALDONADO TADEO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ARTURO ÁNGEL PARRA LUVIANO

SECRETARIO DE ADMINISTRACIÓN

ÁNGEL SAUCEDO MARTÍNEZ

COORDINADOR DE CAPACITACIÓN, INVESTIGACIÓN Y
DIFUSIÓN DEL DERECHO ELECTORAL

MARCO ANTONIO PINEDA SÁNCHEZ

COORDINADOR DE JURISPRUDENCIA Y ESTADÍSTICA JUDICIAL

ISIS STEFANY MARAVILLA VILLARRUEL

COORDINADORA DE GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS

MARÍA GABRIELA PÉREZ NEGRÓN

COORDINADOR DE COMUNICACIÓN SOCIAL

GERALDINE MORALES CAMPOS

TITULAR DE LA DEFENSORÍA JURÍDICA

ORALBA ANTONIA HERRERA BORJA

JEFE DE DEPARTAMENTO DE LA OFICINA DE ACTUARIOS

JUANA MARÍA LÓPEZ ZEPAHUA

JEFA DE DEPARTAMENTO DE TRANSPARENCIA

Morelia, Michoacán, México.



PRESENTACIÓN EDITORIAL

Es un honor presentarles el tercer ejemplar de la revista IUS-ELECTORAL, editada por el Tribunal Electoral de Michoacán, en un momento crucial para nuestra entidad. La democracia es un pilar fundamental de nuestra sociedad y, como guardianes de la justicia electoral, reafirmamos nuestro compromiso de velar por la equidad y transparencia en los procesos electorales.

En este número, exploramos desde diversos enfoques, los desafíos que enfrentamos en la construcción de una sociedad más democrática. La participación ciudadana es el motor que impulsa una mejor toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas que reflejen los intereses y necesidades de la comunidad.

En la primera sección de la revista, cinco autoras y autores abordan temas relativos a uno de los retos que, como país, como Estado y sociedad en general afrontamos, que son aquellos que orbitan entorno a los derechos de las mujeres, los estudios de género y la paridad.

En este primer apartado se hace una reflexión histórica del cómo ha sido el proceso de lucha, participación política y reconocimiento de los derechos de las mujeres en la historia mexicana, haciendo notar las inequidades estructurales que han subsistido.

A pesar de los logros y conquistas en el reconocimiento de prerrogativas político-electorales, del incremento en el acceso a espacios de participación política de las mujeres y el establecimiento de acciones afirmativas, entre otras, persisten condiciones que dificultan el acceso en igualdad. Un ejemplo claro, es la violencia política contra las mujeres por su condición de mujeres. Precisamente, es en torno a este fenómeno que se parte para el análisis de la reforma constitucional 3 de 3 y la jurisprudencia 21/2018 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para diversas reflexiones relacionadas con su aplicación y efectividad.

Una segunda sección de la revista, denominada Instituciones, actores y procesos, se conforma de cinco colaboraciones que visibilizan condiciones comunes a los diversos entes políticos -grupos, actores y ciudadanía- con el acceso a sus derechos de índole política y al marco regulatorio que habrá de regir durante el presente proceso electoral.

Se comienza por el análisis del proyecto de reforma político-electoral que fue denominado Plan B, el cual buscaba incidir de manera profunda y diversa en las instituciones electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, partidos políticos y mecanismos de ejercicio de derechos; de igual forma, en los textos se ahonda en el análisis de la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, así como de los pueblos y comunidades indígenas y su posición frente a las telecomunicaciones.

Finalmente, se formula la interrogante siguiente: ¿es posible que los representantes de partidos políticos puedan acceder a todos los datos personales que recaban las autoridades administrativas locales? Esta reflexión nos invita a procurar encontrar las alternativas para encontrar la mejor solución al problema y garantizar la compatibilidad de los derechos y principios fundamentales en colisión. De igual manera, se atrae nuestra atención respecto del papel que desempeñan los órganos jurisdiccionales frente a los actores políticos, lo cual es de una relevancia mayor ante la creciente judicialización de la política.

El Tribunal Electoral de Michoacán reafirma su compromiso con la democracia, no solo desde la tarea de la impartición de justicia, sino también en la promoción y difusión de temáticas que permitan generar y ampliar el debate en relación con la materia electoral y el ejercicio de los derechos y libertades de la ciudadanía.

En este camino con paso persistente hacia un Michoacán más democrático, se invita a las personas lectoras a reflexionar sobre la importancia de nuestra participación ciudadana para que, como sociedad comprometida, trabajemos por ensanchar el camino de la democracia que habremos de heredar a las siguientes generaciones.

Dra. Alma Rosa Bahena Villalobos
Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral
del Estado y del Comité Editorial.



CONTENIDO

DERECHOS DE LAS MUJERES, GÉNERO Y PARIDAD

Proceso histórico que lleva al ejercicio pleno de los derechos de participación política de la mujer en México11

María Elena Antuna González y Daniel Márquez Gómez

La Jurisprudencia electoral 21/2018 sobre violencia política contra las mujeres y la reforma constitucional 3 de 329

Alma Rosa Bahena Villalobos

Retos de los Tribunales electorales respecto a la violencia política contra las mujeres en razón de género45

Salvador Alejandro Pérez Contreras

Atención de primer contacto a mujeres víctimas de violencia política: eslabón vinculante para la no repetición63

Norma Irene de la Cruz

INSTITUCIONES, ACTORES Y PROCESOS

El Plan B de la reforma político-electoral77

Yurisha Andrade Morales

Análisis de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y su incidencia en el ámbito electoral91

Martha Leticia Mercado Ramírez

Pueblos y comunidades indígenas. Dilemas en materia de telecomunicaciones101

Rita Bell López Vences

Información *in situ* a Partidos políticos117

Sergio Lemus Calderón

El Poder Judicial y los actores políticos: una relación compleja131

Andrés Méndez Sandoval



PROCESO HISTÓRICO QUE LLEVA AL EJERCICIO PLENO DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER EN MÉXICO

María Elena ANTUNA GONZÁLEZ¹

Daniel MÁRQUEZ GÓMEZ²

Resumen

El paradigma de libertad, igualdad y derechos surgieron tras luchas sociales que buscaron acabar con los abusos de poder, sin embargo, estos ideales al alcanzarse no fueron reconocidos para todas las personas; distintos grupos como las mujeres han tenido que continuar luchando para que se respeten sus derechos en cualquier etapa de su existencia (reconocimiento, goce o ejercicio). Las mujeres al integrar la comunidad social (el pueblo) forman parte integrante de la conformación del Estado, por lo que identificaremos el proceso histórico que ha llevado al ejercicio de los derechos de participación política de la mujer en México.

Palabras Clave: derechos de las mujeres, derechos político-electorales, democracia, discriminación y perspectiva de género.

¹ Licenciada y Especialista por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

² Doctor e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Sumario:

I. *Introducción*. II. *La mujer y la política en México*. III. *La mujer en las elecciones*. IV. *A manera de conclusión: los esfuerzos para dotar a las mujeres de derechos plenos de participación política*. V. *Fuentes de consulta*.

PROCESO HISTÓRICO QUE LLEVA AL EJERCICIO PLENO DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER EN MÉXICO

I. INTRODUCCIÓN

Para orientar nuestra reflexión debemos mencionar que a partir del 26 de agosto de 1789 en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se estableció el dogma de libertad e igualdad en derechos. Sin embargo, es preciso destacar que ese paradigma de libertad e igualdad no se aplicó a todas las personas, como ejemplos se debe mencionar que en 1791 Marie Gouzes, mejor conocida como *Olympe de Gouges*, publica: “La Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana”, en donde en sus artículos I, II, y VI se pronuncia por la igualdad de derechos entre hombres y mujeres; hace objeto de la asociación política esos derechos, entre los que incluye la libertad, y otorga a la mujer el derecho de participar en la elaboración de la ley;³ cómo ignorar la petición de Mary Smith de Stanford, quien el 3 de agosto de 1832 solicitó al Parlamento Inglés elegir a sus representantes; en 1870 la reina Victoria de Inglaterra rechazaba el voto femenino;⁴ sin ignorar que es hasta el 6 de febrero de 1918 cuando Inglaterra le concede a las mujeres “mayores de 30 años” el derecho al voto; el 20 de julio de 1848 se aprueba “La Declaración de Sentimientos de Séneca Falls”, impulsada entre otras, por Elizabeth Cady Stanton y Lucretia Mott, destacaba

³ Ramírez, Gloria, *La Declaración de Derechos de la Mujer de Olympe de Gouges 1791: ¿Una declaración de segunda clase?*, s.l.i., Cátedra Unesco de Derechos Humanos de la UNAM, 2015.

⁴ Sus palabras eran: “Si las mujeres se ‘despojaron’ de sí mismas al reclamar igualdad con los hombres, se convertirían en los seres más odiosos, paganos y repugnantes, y seguramente perecerían sin protección masculina”, véase: National Geographic, Historia, Temas/Curiosidades de la Historia, sufragistas: la lucha por el voto femenino, https://historia.nationalgeographic.com.es/a/sufragistas-lucha-por-voto-femenino_12299

entre las vejaciones y usurpaciones que había sufrido la mujer por parte del hombre el que se le haya privado de este primer derecho como ciudadano, el del sufragio, y habiéndola dejado; por tanto, sin representación en las asambleas legislativas, la ha oprimido por todas partes. Por último, en 1897 se crea la *National Union of Women's Suffrage Societies*, para agrupar a las asociaciones sufragistas.⁵

Así, como se acredita con la cronología de Estados que otorgaron el derecho al voto para las mujeres, existía un gran segmento de la población mundial que no eran consideradas ciudadanas, en efecto: Nueva Jersey concede el voto a la mujer en 1776, desafortunadamente se abolió en 1807; en 1838 las Islas Pitcairn; en 1853 Colombia, derogado por la Suprema Corte de ese país; en 1861 Australia del Sur; en 1869 Wyoming; para 1893 Nueva Zelanda; en 1917 Rusia; en 1920 se aprueba la Decimonovena Enmienda a la Constitución Norteamericana de 1787 para otorgar el derecho a votar a la mujer; Ecuador aprueba ese derecho en 1924; y España en 1931. Lo que muestra que las mujeres carecían de derechos políticos de ciudadanía.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos: ¿Qué son los derechos político-electorales? Se delimitan como: el conjunto de prerrogativas que hacen efectiva la participación en la toma de decisiones políticas de un Estado.⁶ En nuestra interpretación, de una lectura del artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consideramos que son “derechos” de ciudadanía, efectivos privilegios de quienes: “promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público” como se prescribe en el artículo 41 constitucional.

Abundando en su contenido, esos derechos son esenciales en la realización o conformación de una vida digna o plena, en la medida de que son la base de la conformación de la institucionalidad de un Estado. Lo que muestra su importancia societaria y también deja en claro que la exclusión que se hace de grupos –como las

⁵ “El sufragismo se define como la reivindicación por el derecho al voto para las mujeres en todo el mundo”, véase Lau Jaiven, Ana, Rodríguez Bravo, Roxana, “El sufragio femenino y la Constitución de 1917. Una revisión”, *Política y Cultura*, México, núm. 48, septiembre-diciembre de 2017.

⁶ Nohlen, Dieter *et. al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 2007, p.48.

mujeres— del ejercicio de esos derechos pone en evidencia el carácter autoritario del patriarcado, al negar derechos humanos a las mujeres.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos: además, de los antecedentes destacados, ¿cuáles fueron las luchas en México que permitieron a las mujeres ejercer a plenitud sus derechos político-electorales? ¿Cuáles fueron las protagonistas de estos procesos? Dedicaremos estas breves reflexiones a dar respuesta a estas preguntas.

II. LA MUJER Y LA POLÍTICA EN MÉXICO

Si con la palabra política englobamos lo que se refiere a la ciudad, al ciudadano, lo civil, lo público, lo social y lo sociable,⁷ la política es una praxis que se identifica a través de un lenguaje especializado o propio: “el derecho es un conjunto de palabras con poder”,⁸ se afirma. Esa pretensión societaria en torno a la existencia de un lenguaje “del poder”, que se expresa política o jurídicamente, exige que ese lenguaje permee en el habla cotidiana de las mexicanas y los mexicanos para que a través de su uso hagan efectivos los derechos que se contienen en ese “logos”.

No obstante, hay un problema. Se da por hecho que todas las personas cuentan con las mismas condiciones para hacer efectivos los derechos, en ese argumento se omiten las asimetrías y la diferenciación entre personas, que están marcadas por diversos factores como: el origen, el color de piel, el idioma, el sexo, la escolaridad, la religión, la edad, el acceso a bienes públicos de base, como agua, saneamiento, etc., que impactan positiva o negativamente en el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos.

Un poco de historia puede ayudar a entender el tema. Nuestro país surge como nación independiente el 17 de septiembre de 1821; tiene documentos constitucionales en 1824, 1836, 1854 y 1917, sin embargo, es hasta 1947 cuando a las mujeres se les permite votar en elecciones municipales; además, hasta el 3 de julio de 1955 se les

⁷ Véase Bobbio, Norberto, “Política”, en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola, Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*, red. esp., José Aricó, Martí Soler y Jorge Tula, 14ª ed. esp., México, Siglo XXI, 2005, p. 1215.

⁸ Véase Valadés, Diego, “La lengua del derecho y el derecho de la lengua”, Discurso de ingreso a la Academia Mexicana de la Lengua, 25 de agosto de 2005, respuesta de Miguel León Portilla, UNAM-Academia Mexicana de la Lengua, 2005, p. 123.

permite votar en elecciones federales. Como se advierte, desde 1821 transcurrieron 134 años para que las mujeres puedan ejercer en su totalidad sus derechos políticos en México. Así, un segmento importante de la población del país ha visto limitado su derecho de participación política; así se ha agraviado a las mujeres en el ejercicio de sus derechos de ciudadanía, en particular su derecho a “votar” y ser “votadas” para cargos de elección popular.

Si afirmamos que la participación política es cualquier intervención en los asuntos públicos de un Estado, en el contexto delimitado líneas arriba, esto es: “la efectiva la participación en la toma de decisiones políticas de un Estado”, en cualquier momento histórico, los 134 años en los que se veda a las mujeres su derecho de participación política, sólo pudieron superarse a partir de las luchas de las mujeres para visibilizar y que se les reconozca como un núcleo social con plena independencia y libertad en su actuar.

Por lo anterior, la participación política de las mujeres ha sido diferente en cada país y etapa en estudio. Así, no es lo mismo situarnos, por ejemplo, en la Nueva España, con sus ideologías en torno a la mujer, que aludir a un Estado de derecho democrático actual, donde las condiciones de vida de las mujeres son diferentes, sin que esto signifique que ya se haya eliminado la discriminación que sufren las mujeres. Lo que nos obligaría a conocer el contexto que rodea a cada mujer y sus aportaciones, lo que excede el límite de 15 cuartillas propuesto para este trabajo.

No ignoramos que el término *participación política* históricamente incide en la esfera electoral, no obstante, proponemos dimensionarlo de forma amplia en sus parámetros político-jurídicos, resaltando, como lo mencionan Alicia Girón, María Luisa González Marín y Ana Victoria Jiménez, que conquistar el terreno político permite alcanzar transformaciones en otros campos como el laboral, el social, el cultural, el académico, el jurídico, etcétera.⁹

⁹ Girón, Alicia *et al.*, “Breve historia de la participación política de las mujeres en México”, en González Marín, María Luisa y Rodríguez López, Patricia (coords.), *Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*, Distrito Federal, Miguel Ángel Porrúa-UNAM-UAM-IIE, 2008, p. 34

Por lo anterior mostraremos algunos espacios de participación política de la mujer para destacar los extremos de nuestros argumentos. Aquí es prudente acotar que con la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 se transitó de las “garantías individuales” a los derechos humanos en México, destacando que nuestro régimen legal no “otorga” sino que “reconoce” los derechos derivados del orden jurídico interno y los tratados internacionales.

En el presente año –2023— más de una década después de esa reforma, el discurso de los derechos humanos parece estar presente en todas las instituciones jurídico-políticas del país; en los espacios de la política se alude a los derechos humanos como si ya fuesen una realidad, así, podríamos afirmar que en nuestro país los derechos público-subjetivos oponibles al Estado¹⁰ tienen un arraigo considerable.

En esta parte de nuestro trabajo, además de otras fuentes, nos apoyaremos en la obra “Historia de las mujeres en México”,¹¹ además, partiremos de la idea de que la guerra es un acto político. Así la participación política de las mujeres en los movimientos sociales armados, así como en la construcción del Estado en sus distintas fases históricas, se interpretará como la evidencia de cómo las mujeres han estado activas en la vida institucional del país y aportando en su construcción y consolidación.

El periodo virreinal aporta a los estudios de la mujer a las “tres virreinas”: María Antonia de Godoy y Álvarez de Faría de los Ríos y Sánchez-Zarzosa, emparentada con Manuel Godoy, amante de la reina María Luisa de Parma, esposa de Carlos IV, ejemplo de la antiheroína impulsora de la independencia; María Francisca de Sales de la Gándara y Cardona de Calleja, única virreina criolla, que acompañó a su esposo el general Félix María Calleja del Rey Bruder Losada Campaño y Montero de Espinosa, en algunas batallas; y Josefa Sánchez Barriga y Blanco, esposa de Juan de O’donojú y O’Ryan, el último virrey, que muere en condiciones de necesidad y pobreza deplorables. También se pueden mencionar los nombres de dos norteñas: María Ignacia de Azlor y Echeverz, quien apoya la educación de las niñas novohispanas, y María Josefa Álvarez Prendes

¹⁰ Como se destaca la función subjetiva de los derechos humanos: *implica la conformación de los derechos fundamentales como derechos públicos subjetivos, constituyéndose como inmunidades oponibles en relaciones de desigualdad formal, esto es, en relaciones con el Estado*. Véase Tesis 1a./J. 43/2016, (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, t. I, libro 34, septiembre de 2016, p. 333. Registro digital: 2012505.

¹¹ INEHRM, *Historia de las mujeres en México*, pres. Patricia Galeana, México, INEHRM, 2015.

de Royo, quien intentó liberar al Teniente general del ejército insurgente”; bachiller Ignacio Hidalgo y Muñoz, sobrino del párroco de Dolores.

En la época de la Independencia, cuando al máximo al que podía aspirar las mujeres, su “mejor” destino, era casarse con algún “buen” prospecto, cuando debían estar bajo la tutela de un varón, como, por ejemplo, de su padre, de su hermano o de su esposo, *capitis deminutio* que les impedía realizar tareas sin el acompañamiento de un hombre, a esta sumisión se le agrega la que ejercía la religión, la familia y la sociedad. A pesar de ello encontramos a mujeres combatiendo, participando en conspiraciones, reuniones secretas para apoyar la independencia, mujeres que activamente impulsaron con toda clase de recursos la lucha armada de 1821, entre ellos: apoyo intelectual, aportaciones económicas, ropaje político, y apoyo físico: como correos, espías, alojamiento, e incluso combatiendo.

Así, las mujeres fueron combatientes, lideraron grupos para reunir a personas que apoyaran la causa independentista y criticaron a la Iglesia católica; algunas fueron sentenciadas a la pena de muerte por sus acciones, en esta época destacan los nombres de Josefa Ortiz de Domínguez, María Gertrudis Teodora Bocanegra Lazo Mendoza, María de la Soledad Leona Camila Vicario Fernández de San Salvador o “Leona Vicario”, Mariana Rodríguez del Toro de Lazarín, María Luisa Martínez de García Rojas, Altagracia Mercado, la “Heroína de Huichapan,¹² Manuela Medina, “La Capitana”, y María Ignacia Rodríguez de Velasco, la “Güera Rodríguez”.

En la Guerra de Reforma de 1858 a 1861 también podemos encontrar el nombre de mujeres heroicas que participaron en ese movimiento militar. Sobresalen los nombres de Juana Catalina Romero, Juana Cata, quien apoyó a Porfirio Díaz, y Carmen M., quien fue espía para el ejército de Porfirio Díaz. De la situación de la mujer da cuenta el caso de la francesa María Couturé, viuda de Gourgues, a quien, por causa de su labor altruista en un hospital y repartiendo medicinas, fue brutalmente golpeada con los puños por el general conservador Leonardo Márquez, cuando lo visitó en la cárcel para pedirle un recibo de bienes de algunos prisioneros fusilados le

¹² Se afirma, sin citar fuente ni contexto histórico, que: *Su trayectoria bélica y de estrategia fue motivo para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgará el sufragio femenino a las mexicanas, ya que los magistrados de ese momento reconocieron la labor de Altagracia Mercado como muestra de la capacidad de las mujeres para pelear por México.* Véase Altagracia Mercado, https://www.wikiwand.com/es/Altagracia_Mercado

habían confiado y que sus soldados le habían quitado. En esa época, Ignacio Ramírez en 1868 destaca: *La mujer tiene hoy la personalidad religiosa y la civil, y sólo le falta la política.*¹³

Del papel de la mujer en la Revolución Mexicana solemos recordar de manera romántica a la soldadera, la famosa “Adelita” que sigue a su “Juan” y lo asiste en la batalla como soldado, enfermera o cocinera. Esa imagen está lejana de la realidad. Mujeres como Juana Belén Gutiérrez de Mendoza, quien denuncia la corrupción política y la injusticia social durante el porfiriato; Luz Corral, esposa de Francisco Villa, quien contribuye en su vida política; Dolores Jiménez y Muro, socialista y activista hidrocálida, de grandes ideas sociales en educación, población indígena y salario, apoyó a Emiliano Zapata; las soldaderas: la quintanarroense Margarita Neri, quien dirigió su propio ejército; la chihuahuense Elisa Griensen Zambrano, quien luchó contra las tropas de Frank Tompkins en Parral; la neoleonense Encarnación Mares “Chonita” de Cárdenas, quien obtuvo el rango de teniente en el ejército rebelde; la coronela María Quinteras de Meras, quien luchó al lado de su esposo en el ejército de Francisco Villa; otras mujeres destacadas fueron: Hermila Galindo, editora de la revista femenina “Mujer Moderna”, luchadora por los derechos de la mujer, quien apoyó a Venustiano Carranza, y Alma Reed, comprometida con el gobernador yucateco Felipe Carrillo Puerto.¹⁴

Este breve resumen basta para destacar la participación política activa de las mujeres en México. Su importancia radica en que se incorporaron a la vida pública del país, como militares: las hubo coronelas, capitanas, soldados raso y personal de inteligencia; realizaron propaganda revolucionaria; como periodistas escribieron artículos, volantes y folletos a favor de los movimientos políticos del país; otras se integraron a las filas del Partido Liberal Mexicano o apoyando a otros grupos políticos; ejercieron profesiones como enfermeras, maestras, secretarías y telegrafistas.

¹³ González Lezama, Raúl, “Las mujeres durante la Reforma”, en *Historia de las mujeres...*, cit., p. 94 donde se cita a Ramírez, Ignacio, Obras Completas, tomo II, pp. 186-187, también las pp. 109 y 110 en donde se estudia el caso de María Couturé, viuda de Gourgues.

¹⁴ Este apartado se realizó con apoyo en Library of Congress, “La Revolución Mexicana y los Estados Unidos en las colecciones de la Biblioteca del Congreso, Mujeres destacadas”, <https://www.loc.gov/exhibits/mexican-revolution-and-the-united-states/individual-women-sp.html>

Las voces de mujer fueron importantes en las luchas de los periodos analizados; las mujeres levantaron la voz y se hicieron; la noble causa de la libertad en los movimientos independentistas, reformista y revolucionaria orientaron su lucha. La trascendencia de la participación política de la mujer a favor del país se evalúa a partir del intento de erradicar los abusos del poder y la fuerte división de clases sociales, que favorecía a los poderosos y acaudalados; también se puede medir por la consolidación de una Nación, a la que brindaron su propia existencia, su vida.

III. LA MUJER EN LAS ELECCIONES

Otro segmento de participación política en donde se puede advertir la lucha de las mujeres por el reconocimiento jurídico de sus derechos se encuentra en los procesos electorales. Históricamente, desde 1824 un grupo de zacatecanas escribieron al Congreso Constituyente su interés en participar en la toma de decisiones políticas; en 1859 un grupo de 81 mujeres solicitaron el reconocimiento de sus derechos políticos; en la lucha revolucionaria las antirreeleccionistas exigieron el voto a Emilio Vázquez Gómez,¹⁵ y en mayo de 1911 centenares de mujeres solicitaron su derecho a votar a Francisco León de la Barra,¹⁶ con el argumento de que la Constitución de 1857 no se refería al sexo de la persona votante.¹⁷

Los datos mencionados dan muestra de la renuencia a considerar que las mujeres gozaban de los mismos derechos político-electorales que los hombres. Como ya lo destacamos a las mujeres se les negó la participación en las elecciones durante mucho tiempo y aunque en la legislación no se plasmaba de manera expresa esa limitación, las interpretaciones que hicieron los gobiernos en turno validaron ese límite a los derechos políticos de la mujer.

Durante el periodo revolucionario, las mujeres en México ya se habían organizado para defender sus derechos políticos. En 1915 se realizan los preparativos

¹⁵ Fundador del Club Antirreeleccionista, en 1908.

¹⁶ Presidente interino de México del 25 de mayo al 6 de noviembre de 1911, después de la renuncia de Porfirio Díaz a la presidencia y Ramón Corral a la vicepresidencia.

¹⁷ INEHRM, *Mujeres y Constitución: de Hermila Galindo a Griselda Álvarez*, México, INEHRM-SEGOB-Gobierno del Estado de México, 2017, p. 13.

del Primer Congreso Feminista, que se verifica en enero de 1916 en Yucatán, donde se pide: a) modificar la legislación civil “para otorgar a las mujeres más libertad”; b) el derecho de la mujer a tener una profesión u oficio para ganarse la vida; e) educar a la mujer intelectualmente; d) fomentar el ejercicio de nuevas profesiones; y e) el fomento de la literatura y escritura.¹⁸ En noviembre de 1916 se realiza el Segundo Congreso Feminista y en 1918 el Congreso de Agrícola de Motul.

Pasados los años de la lucha armada de 1910, se buscó consolidar al país con un nuevo documento jurídico, así se convocó al Congreso Constituyente de Querétaro integrado por 190 diputados hombres, no había ninguna mujer.¹⁹ En ese Congreso Constituyente de 1916-1917 se presentaron dos iniciativas a favor de la concesión –reconocimiento– del derecho de las mujeres a votar, presentados por Hermila Galindo, el 8 de diciembre de 1916, y el General Salvador González Torres, respectivamente, estas iniciativas, como se hace constar en el “Diario de los Debates”,²⁰ no fueron consideradas para su estudio de fondo. El diputado Félix Palavicini exigió se considerarán y se debatieran, pero hubo una negativa a estudiarlas y se les desechó con un par de argumentos sustentados en estereotipos de género. También hubo una tercera iniciativa presentada por Inés Malvárez en contra de la concesión del derecho al voto, al considerar que la mujer no estaba preparada para ejercer ese derecho.²¹

En ese momento histórico no había unanimidad social para reconocer el derecho femenino al voto, se creía que era mejor reservarlo solo a las mujeres que tuvieran instrucción o supieran leer y escribir. Así, podemos destacar que aun cuando las mujeres forman parte de la sociedad, han participado en las luchas armadas y contribuido de forma impresionante a la sociedad, cuando hay que retribuirles otorgándoles derechos, no se les toma en cuenta.

Lo anterior es contradictorio, porque la Constitución de 1917 es reconocida a nivel mundial al incorporar los derechos sociales al lado de los individuales, lo

¹⁸ Girón, Alicia *et al.*, *op. cit.*, p. 41-42.

¹⁹ *Cfr.* INEHRM, *Diccionario biográfico de los diputados constituyentes de 1917*, México, INEHRM-Secretaría de Cultura-Siglo XXI Editores, 2016.

²⁰ Véase Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, t. II, 3a. ed., México, SEP-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-INEHRM, 2014, pp. 97-106.

²¹ Véase Lau Jaiven, Ana, Rodríguez Bravo, Roxana, *op. cit.*

que muestra que las mujeres seguían enfrentándose a un mundo que les negaba el derecho al sufragio universal. Lo anterior no arredró a Hermila Galindo, quien además de presentar la iniciativa destacada, se presentó como candidata en las elecciones del 11 de marzo de 1917, de entre veintiséis candidatos para el mismo Distrito, ella quedó en el cuarto lugar.

En la década de 1920-1929 ocurrieron sucesos inéditos, de los cuales retomaremos cuatro que consideramos parteaguas en la historia de las mujeres, el primero de ellos es ocurre en Yucatán, en este Estado además de los congresos feministas realizados, las mujeres participaron en las elecciones para ocupar cargos de elección popular. Rosa Torres fue la primera mujer en México en ser electa como presidenta municipal de Mérida en 1922, antes había participado en actividades de propaganda, de espionaje, como enfermera y organizadora del Primer Congreso Feminista, por mencionar algunas actividades en la lucha revolucionaria de la época.

Elvia Carrillo Puerto, Beatriz Peniche, Raquel Dzib y Guadalupe Lara participaron en elecciones a cargos de elección popular, las tres primeras como diputadas locales electas y la cuarta como diputada suplente,²² porque el gobernador Felipe Carrillo Puerto interpretó que la Constitución local no impedía el sufragio femenino. Las tres mujeres mencionadas, se: “presentaron como candidatas a diputadas y obtuvieron el triunfo, sólo duraron un año en el cargo, pues Carrillo Puerto fue asesinado y las reformas a favor de las mujeres se echaron para atrás, entre ellas el derecho a votar y ser votadas”²³.

Dos gobernadores²⁴, en particular, apoyaron algunas causas feministas, Salvador Alvarado convocó a los dos primeros congresos y reflejó algunos de los triunfos obtenidos en ellos en materia de patria potestad, tutela y curatela, matrimonio y sucesión reformando el Código Civil del Estado, y brindó el espacio político a las mujeres como grupo (claro solo a las maestras y a las que sabían leer y escribir). Aun cuando se había ganado la votación para incluir el derecho a votar (y no el derecho a ser votadas) el gobernador no reformó la ley porque creía en que las mujeres serían

²² INEHRM, *Mujeres y constitución: de Hermila Galindo...*, cit., p. 16.

²³ Girón, Alicia *et al.*, *op. cit.*, p. 42.

²⁴ Salvador Alvarado gobernador de Yucatán del 19 de marzo de 1915 al 1° de febrero de 1918 y Felipe Carrillo Puerto gobernador de Yucatán del 1° de agosto de 1922 al 3 de enero de 1924.

influenciadas por la iglesia. El segundo gobernador como ya lo mencionamos fue Felipe Carrillo Puerto.

El segundo suceso ocurrió en San Luis Potosí, porque se modificó la ley electoral en enero de 1923 para reconocer a las mujeres alfabetizadas como electores con el derecho a ser inscritas en el censo electoral. Dato que resulta trascendente porque es la primera reforma jurídica que reconoce el sufragio femenino a nivel estatal.

El tercero y el cuarto acontecieron en 1925, anualidad en que fueron publicados dos decretos estatales mediante los cuales se reconocen los derechos políticos de las mujeres, en marzo en Tabasco, y en mayo en Chiapas.

En el espacio temporal de 1930 a 1950 advertimos que, a pesar de algunos avances y retrocesos, se presentan sucesos que impiden el pleno ejercicio de los derechos. En 1939 el presidente Lázaro Cárdenas emitió el decreto de veteranía para reconocer a 432 mujeres por su participación en la Revolución Mexicana,²⁵ es importante destacar que estas mujeres reconocidas no un fueron las únicas que participaron en la Revolución, son los nombres de mujeres que representan a todas aquellas que no son sombradas y que desde el anonimato en que la historia las sumergió participaron en todos los frentes revolucionarios y también las que no participaron de forma "activa", porque las mujeres forman parte de la sociedad y con su actuar contribuyen en la sociedad desde cualquier trinchera en la que se encuentren.

Una década más tarde el derecho al voto de la mujer en México parecía más cercano una vez más, el 12 de febrero de 1947, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto que adiciona el artículo 115 se establece jurídicamente la participación de las mujeres como votantes y como candidatas, quedando establecido que: "En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas"²⁶.

²⁵ Rocha Islas, Martha Eva, *Los rostros de la rebeldía. Veteranas de la Revolución Mexicana, 19010-1939*, México, INEHRM-INAH-Secretaría de Cultura, 2016, p.23; véase también pp. 475-487.

²⁶ INAFED, "Conmemoramos 64 años del voto de la mujer en México", México, Gobierno de México, 2019, <https://www.gob.mx/inafed/articulos/64-aniversario-del-voto-de-la-mujer-en-una-eleccion-federal-en-mexico>

Llega el año de 1954, que marca el avance de la participación electoral de la mujer, los movimientos feministas continuaron ejerciendo presión para que se publicara el reconocimiento de los derechos. En 1953 con Adolfo Ruíz Cortines en la presidencia se publica la reforma constitucional y es entonces cuando en las elecciones del 3 de julio de 1955 y en las presidenciales de 1958 las mujeres participaron. Con dicha reforma fueron electas como diputadas federales²⁷ para las legislaturas XLII (1952-1955), XLIII (1955-1958) y XLIV (1958-1961); Aurora Jiménez de Palacios; Remedios Albertina Ezeta Uribe, Margarita García Flores, Marcelina Galindo Arce, María Guadalupe Urzua Flores; y Marta Andrade del Rosal, Aurora Arrayales de Morale, Graciana Becerril Bernal de Beltrán, María Guadalupe Martínez de Hernández Loza, Macrina Rabadán Santana de Arenal, María Luisa Rosado de Hernández, Esperanza Téllez Oropeza, Ana María Zapata Portillo de Manrique; respectivamente.

En el Senado de la República se tuvo que esperar hasta 1964 para que las mujeres integraran la Cámara Alta, así las primeras dos senadoras fueron María Lavalle Urbina, por el Estado de Campeche, y Alicia Arellano Tapia, por el Estado de Sonora.²⁸ Lo anterior da muestra que las mujeres además de votar fueron votadas.

En ese contexto, si a las mujeres se les requiere que demuestren que son capaces, que tienen los méritos, que son responsables, etc., de forma desproporcionada en comparación con los varones, los ejemplos destacados son la evidencia de que las mujeres, a pesar de los grupos antifeministas que las invisibilizan, han puesto su propia existencia, en todos los ámbitos, al servicio del país.

Los datos demuestran el interés de las mujeres en los temas del Estado, no es necesario afirmar que las mujeres han realizado grandes contribuciones en la conformación política de la sociedad, hay suficientes evidencias históricas a favor de ello. Tampoco podemos ignorar que algunos grupos que se oponen al avance de la mujer en la sociedad se han encargado de invisibilizar o ignorar las aportaciones de las mujeres.

²⁷ Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, *Participación política de las mujeres en la Cámara de Diputados (XLII-LXIII)*, México, Cámara de Diputados LXIII, 2017, pp. 4-6, https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/DIR-ISS-02-17_Part.pdf

²⁸ Senado de la República, "Breve historia", https://micrositios.senado.gob.mx/sobre_el_senado/historia.htm#:~:text=Las%20primeras%20dos%20mujeres%20electas,las%20XLVI%20y%20XLVII%20Legislaturas

IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN: LOS ESFUERZOS PARA DOTAR A LAS MUJERES DE DERECHOS PLENOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

El reconocimiento jurídico de los derechos político-electorales de las mujeres es un requisito para que el goce y ejercicio de sus derechos, es decir, la negativa a permitirles ejercer ese derecho se ha sustentado en interpretaciones restrictivas realizadas por autoridades masculinas, lo anterior a costa de las aportaciones de la mujer a la historia nacional. Muchos años y diversos cambios políticos transcurrieron para que México realizará cambios legislativos a nivel federal para favorecer los derechos políticos de las mujeres.

En 1938 el presidente de la República Lázaro Cárdenas del Río se comprometió a reformar el artículo 34 de la Constitución federal, pero faltó la publicación, que es el acto por el cual se da a conocer la norma a quienes deban cumplirla, por lo que una vez más, vía esa omisión, se les negó a las mujeres el reconocimiento, goce y ejercicio de sus derechos. Nueve años después, en 1947 el derecho a votar era un hecho en todos los municipios de México. Seis años después, con la reforma de 1953 se consideró que las mujeres ejercerían los derechos de ciudadanía del artículo 35 constitucional.

De lo anterior se puede advertir que las instituciones jurídico-políticas son un reflejo del acontecer social, como en México la cultura predominante ha sido la patriarcal, diversas instituciones, incluidas las electorales, son el reflejo de esa cultura. A las mujeres, como “colectiva”, no se les consideraba personas sujetas a ciertos derechos, tampoco como personas capaces de conducir su propio destino.

La cultura social predominante de la época alimentó a través de la construcción de las categorías jurídicas, una interpretación que limitó el ejercicio de los derechos por parte de la mujer.

El reconocimiento del sufragio femenino y la prerrogativa ciudadana de participar en los procesos político-electorales, no siendo suficientes para liberar a la mujer y considerarla como sujeto pleno de derechos. Ha sido necesario que, desde el derecho internacional se abogue por los derechos de la mujer. No debemos olvidar que 28 país antes que México reconocieron el sufragio universal.²⁹

²⁹ Véase Varela, Nuria, *Feminismo para principiantes*, México, B de Bolsillo, 2019, pp. 363 y 364.

Tampoco se puede ignorar el trabajo de los movimientos feminista, la suscripción de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y derechos de las mujeres como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer de 1948, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos Políticos de la Mujer, de 1953, entre otras, y las conferencias mundiales sobre la mujer del sistema de las Naciones Unidas celebradas en 1975, 1980, 1985, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015 y 2020, para estudiar de manera integral el impacto de las mujeres en el mundo.

Recientemente se reformó la Constitución federal en materia de paridad de género en dos ocasiones, la primera en 2014, para incorporar en las candidaturas una paridad de 50-50 de cada género³⁰, y la segunda, el 6 de junio de 2019, que obliga al Congreso de la Unión y a los congresos de los estados para que armonicen su legislación en esta materia en los términos del artículo 41 de la Constitución.³¹ En materia de violencia de género el 13 de abril de 2020 se publicó un decreto de reforma federal a diversas leyes, para combatir la violencia política en contra de las mujeres por razón de género. Estos cambios normativos buscan evitar que se menoscabe o anule el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos de las mujeres, buscando mayor eficacia en el ejercicio pleno de derechos político-electorales.

³⁰ Centro de Capacitación Judicial Electoral, "Paridad de género", TEPJF, <https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5879>

³¹ Véase CNDH, *La participación de las mujeres en México, 2020*, México, CNDH, 2020, p. 33-40.

V. FUENTES DE CONSULTA

- Bobbio, Norberto, “Política”, en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola, Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*, red. esp., José Aricó, Martí Soler y Jorge Tula, 14ª ed. esp., México, Siglo XXI, 2005.
- Centro de Capacitación Judicial Electoral, “Paridad de género”, TEPJF, <https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5879>
- CNDH, *La participación de las mujeres en México, 2020*, México, CNDH, 2020.
- Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, *Participación política de las mujeres en la Cámara de Diputados (XLII-LXIII)*, México, Cámara de Diputados LXIII, 2017, https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/DIR-ISS-02-17_Part.pdf
- Girón, Alicia *et al.*, “Breve historia de la participación política de las mujeres en México”, en González Marín, María Luisa y Rodríguez López, Patricia (coords.), *Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*, Distrito Federal, Miguel Ángel Porrúa-UNAM-UAM-IIE, 2008.
- González Lezama, Raúl, “Las mujeres durante la Reforma”, en *Historia de las mujeres en México*, pres. Patricia Galeana, México, INEHRM, 2015.
- INAFED, “Conmemoramos 64 años del voto de la mujer en México”, México, Gobierno de México, 2019, <https://www.gob.mx/inafed/articulos/64-aniversario-del-voto-de-la-mujer-en-una-eleccion-federal-en-mexico>
- INEHRM, *Diccionario biográfico de los diputados constituyentes de 1917*, México, INEHRM-Secretaría de Cultura-Siglo XXI Editores, 2016.
- INEHRM, *Historia de las mujeres en México*, pres. Patricia Galeana, México, INEHRM, 2015.
- INEHRM, *Mujeres y Constitución: de Hermila Galindo a Griselda Álvarez*, México, INEHRM-SEGOB-Gobierno del Estado de México, 2017.
- Lau Jaiven, Ana, Rodríguez Bravo, Roxana, “El sufragio femenino y la Constitución de 1917. Una revisión”, *Política y Cultura*, México, núm. 48, septiembre-diciembre de 2017.
- Library of Congress, “La Revolución Mexicana y los Estados Unidos en las colecciones de la Biblioteca del Congreso, Mujeres destacadas”, <https://www.loc.gov/exhibits/mexican-revolution-and-the-united-states/individual-women-sp.html>

- National Geographic, Historia, Temas/Curiosidades de la Historia, sufragistas: la lucha por el voto femenino, https://historia.nationalgeographic.com.es/a/sufragistas-lucha-por-voto-femenino_12299
- Nohlen, Dieter *et. al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 2007.
- Palavacini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, t. II, 3a. ed., México, SEP-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-INEHRM, 2014.
- Ramírez, Gloria, *La Declaración de Derechos de la Mujer de Olympe de Gougez 1791: ¿Una declaración de segunda clase?*, s.l.i., Cátedra Unesco de Derechos Humanos de la UNAM, 2015.
- Rocha Islas, Martha Eva, *Los rostros de la rebeldía. Veteranas de la Revolución Mexicana, 19010-1939*, México, INEHRM-INAH-Secretaría de Cultura, 2016.
- Senado de la República, “Breve historia”, https://micrositios.senado.gob.mx/sobre_el_senado/historia.html#:~:text=Las%20primeras%20dos%20mujeres%20electas,las%20XLVI%20y%20XLVII%20Legislaturas
- Tesis 1a./J. 43/2016, (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, t. I, libro 34, septiembre de 2016, Registro digital: 2012505.
- Valadés, Diego, “La lengua del derecho y el derecho de la lengua”, Discurso de ingreso a la Academia Mexicana de la Lengua, 25 de agosto de 2005, respuesta de Miguel León Portilla, UNAM-Academia Mexicana de la Lengua, 2005.
- Varela, Nuria, *Feminismo para principiantes*, México, B de Bolsillo, 2019.
- Wikiwand, “Altagracia Mercado”, https://www.wikiwand.com/es/Altagracia_Mercado



LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL 21/2018 SOBRE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL 3 DE 3

Alma Rosa BAHENA VILLALOBOS¹

Resumen

La violencia política en contra de las mujeres en razón de género fue declarada mediante resolución judicial en diversos medios de impugnación electoral en los años 2017 y 2018, dando origen a la jurisprudencia 21/2018, con lo cual se generó un avance en la protección de los derechos políticos de las mujeres, antes incluso que la aprobación del conjunto de reformas a leyes nacionales, federales y locales del año 2020 en la materia. Sin embargo, la aplicación de dicha jurisprudencia en un contexto diverso, ha obstaculizado la actualización de dicha violencia por lo cual se propone aplicarla con perspectiva de género y en armonía con el Protocolo para juzgar con perspectiva de género y no en perjuicio de las mujeres que tienen derecho a ejercer los cargos de representación popular en un ambiente libre de discriminación y violencia, así como en armonía con la reciente reforma constitucional 3 de 3 contra la violencia hacia las mujeres.

¹ Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Licenciada en Derecho y Maestra en Derecho Constitucional en ambas con mención honorífica, por la universidad latina de américa (UNLA), Morelia, Mich. Doctora en Derecho con mención honorífica por la Universidad Autónoma de Nayarit con estancia de investigación doctoral en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Doctoranda en Derecho Electoral en la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Palabras Clave: Violencia política contra las mujeres, derechos político-electorales, perspectiva de género, 3 de 3, discriminación.

Sumario:

I. Formación de la jurisprudencia 21/2018, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. II. Reformas sobre Violencia Política contra las Mujeres por Razón de Género III. Procedimientos Especiales Sancionadores relacionados con violencia política por razón de género en Michoacán. IV. Análisis de los criterios para resolver los procedimientos especiales sancionadores sobre violencia política por razón de género.

LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL 21/2018 SOBRE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL 3 DE 3

I. FORMACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 21/2018, DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La jurisprudencia 21/2018, aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dispone lo siguiente:

VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO.- De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 6º, y 41, Base I, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, se advierte que para acreditar la existencia de violencia política de género dentro de un debate político, quien juzga debe analizar si en el acto u omisión concurren los siguientes elementos: 1. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo

público; 2. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas; 3. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico; 4. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y 5. Se basa en elementos de género, es decir: i. se dirige a una mujer por ser mujer, ii. tiene un impacto diferenciado en las mujeres; iii. afecta desproporcionadamente a las mujeres. En ese sentido, las expresiones que se den en el contexto de un debate político en el marco de un proceso electoral, que reúnan todos los elementos anteriores, constituyen violencia política contra las mujeres por razones de género.²

Esta jurisprudencia se conformó a partir de la reiteración de tres asuntos: un juicio de la ciudadanía³ y dos recursos de revisión de sendos procedimientos especiales sancionadores⁴.

II. REFORMAS SOBRE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

1. En el ámbito federal

El 13 de abril de 2020 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas y adiciones a ocho leyes⁵, destacando las contenidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la que, por primera vez se define a la violencia política en contra de las mujeres por razón de género, en los términos siguientes:

² Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 21 y 22.

³ SUP-JDC-383/2017, consultable en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0383-2017>

⁴ SUP-REP-252/2018, consultable en: https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2020/04/MOD4_SUP-REP-252_2018.pdf; y SUP-REP-250/2018, consultable en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0250-2018.pdf

⁵ Se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Artículo 3. 1. Para los efectos de esta Ley se entiende por: ... k) La violencia política contra las mujeres en razón de género: es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo. Se entenderá que las acciones u omisiones se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por ser mujer; le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella. Puede manifestarse en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y puede ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares. (Inciso adicionado DOF 13-04-2020)

Las referidas reformas representaron un gran avance, desde la previsión de la definición de la violencia política contra las mujeres por razón de género, las sanciones tanto individuales como a los partidos políticos, hasta la previsión de un registro nacional de personas que violenten dichos derechos, a partir de las cuales se han sancionado en el país, en el orden federal, a 330 personas a la fecha⁶.

No obstante lo anterior, recientemente fueron publicadas dos reformas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales a los artículos 5.3. y 5.4. -que podrían resultar contradictorias-, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en los siguientes términos:

⁶ Dato actualizado al 16 de mayo de 2023, consultable en: <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>

Artículo 5.3. Las sanciones administrativas o jurisdiccionales en materia electoral deben ser aplicadas bajo el principio de estricto derecho. No podrán imponerse por simple analogía o por mayoría de razón.

Artículo 5.4. Las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, no podrán condicionar el ejercicio de derechos o prerrogativas político-electorales de la ciudadanía solicitando mayores requisitos que los que expresamente de terminan la Constitución y esta ley⁷.

Prima iure, y pese a que el artículo primero de nuestra Carta Magna establece que los principios rectores de los derechos humanos son la universalidad, la interdependencia, la indivisibilidad y la progresividad, se corre el riesgo de que en ciertos casos se invoquen tales fundamentos legales por personas que hayan sido declaradas mediante sentencia como transgresoras de derechos político-electorales para controvertir y evadir la sanción que le impida su registro para asumir una candidatura o el acceso a un cargo de elección popular.

Tales reformas legales podrían ser regresivas y contrarias a la Constitución Política mexicana, toda vez que resulta de un proceso legislativo diverso al conjunto de reformas constitucional y federales que contenía el denominado “Plan B”, que pretendía restar atribuciones a los tribunales electorales para imponer sanciones por analogía y por mayoría de razón, tales como los equivalentes funcionales⁸, a través de los cuales es posible imponer sanciones a las personas candidatas que violentan los principios electorales que afectan la inequidad en la contienda por actos anticipados de campaña, uso indebido de recursos públicos o promoción personalizada, conforme al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹ o por actos de violencia política contra las mujeres.

⁷ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁸ Jurisprudencia 4/2018. “ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).” Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 11 y 12.

⁹ Consultable en: <https://www.constitucionpolitica.mx/titulo-7-previsiones-generales/articulo-134-administracion-recursos-economicos>

Por fortuna, el pasado 29 de mayo fue publicada una reforma constitucional, denominada coloquialmente como *3 de 3 contra la violencia*, con impacto en el artículo 38 que prevé las causales por las cuales los derechos y prerrogativas ciudadanas se suspenden, adicionando en la fracción VII, diversas hipótesis normativas por las cuales se impedirá el acceso a cargos públicos, ya sea en el servicio público como de representación popular a aquellas personas que cuenten con sentencia firme por la comisión intencional de delitos contra la vida y la integridad corporal; contra la libertad y seguridad sexuales, el normal desarrollo psicosexual; por violencia familiar, violencia familiar equiparada o doméstica, violación a la intimidad sexual; por violencia política contra las mujeres por razón de género, en cualquiera de sus modalidades y tipos, así como por ser declarada como persona deudora alimentaria morosa.

2. En el Estado de Michoacán

En el mismo sentido, a nivel local, el Congreso del Estado de Michoacán aprobó diversas reformas para armonizar su marco legal para garantizar la **paridad** horizontal, vertical y transversal en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular¹⁰; así como diversas reformas **en materia político-electoral** que dota de un marco regulatorio para atender y sancionar la violencia política contra las mujeres por razón de género¹¹, que inciden tanto en el Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, como en la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán.

III. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES RELACIONADOS CON VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZÓN DE GÉNERO EN MICHOACÁN

De los antecedentes referidos, se advierte que antes del conjunto de reformas en materia de violencia política en contra de las mujeres por razón de género, se empleaba la jurisprudencia 21/2018 para efectuar el estudio que permitiera a las y

¹⁰ Publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 28 de abril de 2020.

¹¹ Publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 29 de mayo de 2020.

los juzgadores electorales identificar si los hechos denunciados eran constitutivos de dicha violencia, sin embargo, la acreditación del quinto y último elemento, consistente en la acreditación de que dichos actos, omisiones o tolerancia fueran por razón de género, invariablemente resultó muy complicada su actualización.

Por ello, cuando se publicaron tales reformas a nivel federal y local se consideró que resultarían benéficas porque permitirían acreditar de una manera más sencilla y ágil la violencia política de género. Sin embargo, la realidad no fue así toda vez que, a la fecha se sigue empleando la jurisprudencia 18/2021 con sus elementos y como criterio interpretativo *sine qua non*, como si las reformas no hubiesen dejado en claro que hay un antes y un después en la protección de los derechos políticos de las mujeres y, en consecuencia, amerita superar dicha jurisprudencia -en muchas formas restrictiva-, puesto que las y los legisladores locales dispusieron, de manera enunciativa y no limitativa, un conjunto de actos, omisiones o tolerancias, a partir de las cuales es factible acreditar la violencia política de género.

Se sustenta tal afirmación en un conjunto de sentencias emitidas por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, derivadas de procedimientos especiales sancionadores por violencia política en contra de las mujeres por razón de género, en las que solamente se ha sancionado en dos de ellas, cuando desde mi convicción, ameritaría cuando menos, sancionar en los seis casos que se comparten.

1. TEEM-PES-002/2020 y acumulados¹² (caso Jiquilpan)

En este procedimiento especial sancionador, las denunciadas fueron la Síndica, una Regidora y un Regidor del Ayuntamiento de Jiquilpan, en tanto que los denunciados fueron el Presidente, el Secretario, la Tesorera, el Director de Obras y Desarrollo Urbano y el Director de Cultura, todos del Ayuntamiento de Jiquilpan.

Para los efectos que al caso interesan, cabe referir que el entonces Director de Cultura, realizó diversas publicaciones en *Facebook* que tuvieron como propósito descalificar a las denunciadas con base en estereotipos de género, al

¹² PES-002/2020, consultable en: http://54.185.83.243/adjuntos/documentos/documento_60ba578ba0408.pdf

poner en entredicho su capacidad, denigrarlas y descalificarlas en el ejercicio de sus funciones. Las denuncias hacían referencias a ligas electrónicas sobre publicaciones acompañadas de caricaturas que tenían como objetivo ridiculizar y menospreciar a las denunciadas.

En la sentencia se declaró la existencia de VPG, sustentada en las expresiones: “te crees muy lista”, “es tan ignorante y sabe tan poco de política”, “que van a ser unos años en el gobierno”, “tu mal inicio en el gobierno”, “lo de ustedes es la cheve bien fría y los niños importados”, “menos *Facebook* y más *book*”, “que necesita de un *sugar daddy*”, son frases que las presenta como personas incapaces de desempeñar un cargo público, al poner en entredicho su capacidad y habilidades como mujeres para ejercer el mismo, toda vez que hace alusión a la falta de aptitudes, por lo que tienen un impacto diferenciado hacia *las denunciadas* y por ende, les afecta de manera desproporcionada, ello en virtud de que podrían representar un obstáculo o impedimento para que continúen ejerciendo con plena libertad sus derechos político-electorales. Además, al utilizar las frases: “sindico super fashion”, “las pozoleras andan muy sospechosas”, “la brujita tiene su *sugar*”, “la sindico que tiene orígenes muy humildes en OAXACA”, “no las aceptaba y las veía poca cosa”; “¿porque se sienten superiores?... señoras esos son complejos de inferioridad, ustedes todavía tienen aroma a la piel del guarache y a la leña de las tortillas, así se vistan de marcas fifis”, son expresiones que se considera que contienen elementos discriminatorios y violencia contra la mujer por ser mujer, ello en virtud de que este tipo de expresiones constituyen una práctica despectiva, machista y estereotipada que trasmite desigualdad y discriminación por razón de su origen, que menoscaban la dignidad de la mujer y se traduce en un impedimento para que estas puedan lograr desenvolverse en la política.

En consecuencia, el primer asunto resuelto por el Tribunal Electoral del Estado¹³ declaró la existencia de violencia política contra la parte actora cometida por el ex Secretario de Cultura de Jiquilpan y por ello impuso una amonestación pública, medidas de sensibilización, restitución y de no repetición precisado, así como su inscripción al catálogo de sujetos sancionados

¹³ Puesto a consideración del Pleno por la ponencia a mi cargo.

2. TEEM-PES-006/2022¹⁴ (caso Capula)

En el asunto en cuestión, la jefa de tenencia¹⁵ de Capula, Municipio de Morelia, denunció actos de violencia política contra ella por razón de género por no haber sido convocada a una reunión por parte de un integrante de la Asociación Civil de Jefes de Tenencia, la cual ella presidía, en la que uno de los denunciados¹⁶ respondió a pregunta expresa de otras dos jefas de tenencia, el motivo por el cual no había sido convocada, aduciendo lo siguiente: *“...no puede ocupar un cargo importante como presidenta, secretaria o tesorera porque las mujeres no saben gobernar, solo sirven para estar en los tables dance”*. Las jefas de tenencia de Santa María de Guido y de Morelos, mediante oficio suscrito en su carácter de auxiliares de la autoridad municipal corroboraron los dichos, además de referir que decidieron retirarse del lugar para evitar que se dijera lo mismo respecto de sus personas. En la sentencia se declaró la inexistencia de VPG, al no conferirles valor de prueba plena, sino indiciaria, por considerar que: la afectada no había estado presente; los testimonios no advertían circunstancias de modo, tiempo y lugar; y, puesto que el denunciado negó los hechos, en tanto que el organizador¹⁷ -también vinculado al PES por el IEM-, desconoció las manifestaciones.

¿Por qué emití voto particular?

Porque consideré que se les debió conferir valor de prueba plena a los oficios de las dos jefas de tenencia, dando testimonio directo de los hechos. Así como con sustento en la obligación de juzgar con perspectiva de género y tomar en consideración la reversión de la carga de la prueba, pues conforme a esta sí se actualiza la violencia política en contra de Mónica “N”, por el hecho de ser mujer y puesto que el reconocimiento de la existencia de dichas manifestaciones habrían sido congruentes con el deber del Estado mexicano de prevenir, investigar, eliminar y sancionar estas conductas que vulneran los derechos políticos de las mujeres, además de haber sido determinada la pérdida del modo honesto de vivir del agresor y, en

¹⁴ Consultable en: http://54.185.83.243/adjuntos/documentos/documento_62d19c5d532d8.pdf

¹⁵ Cargo auxiliar de la administración municipal en zonas rurales del Municipio, electos popularmente.

¹⁶ Jefe de tenencia de Jesús del Monte.

¹⁷ En su carácter de Jefe de Tenencia de Atécuaro.

consecuencia, la suspensión de sus derechos político-electorales, su inscripción en los registros -nacional y estatal- de personas que violentan derechos políticos en nuestro país, la emisión de una disculpa pública y la toma de cursos en derechos humanos, no discriminación e igualdad de género.

3. TEEM-PES-008/2022¹⁸ (caso Sexting o Doxxing)

La entonces presidenta municipal y candidata para su reelección del municipio de Jiménez, Mich., denunció a otra candidata al mismo cargo y otros, entre ellos, a los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, por omisión de su deber de cuidado por la existencia de un chat de *WhatsApp* en el que se difundieron imágenes de la denunciante desnuda, vinculadas con las manifestaciones en *Facebook* de tener un gobierno desnudo: “*Reflexionen y digan si quieren mas (sic) corrupción, más de un gobierno desnudo jajajaja*”. “*Ya se acerca la pinacata de (x partido político) a votar*”. En la sentencia se declaró la inexistencia de violencia política por razón de género puesto que, a consideración de la mayoría del Pleno, no fue posible obtener prueba alguna que permitiera determinar, ni de forma indiciaria, al propietario, responsable, titular o administrador del perfil de *Facebook* en el cual se realizaron las publicaciones denunciadas, así como a los titulares de las líneas telefónicas vinculados con el grupo de *WhatsApp* denunciado. Ello aunado a que tampoco del contenido de la denuncia presentada, se advierte que estas conductas, de manera específica se hubieran atribuido a una persona determinada

¿Por qué emití voto particular?

Porque desde mi perspectiva no se agotaron las líneas de investigación para ubicar a la persona o personas responsables de las publicaciones denunciadas, pues faltó requerir a la División Científica de la Policía Federal, a la Policía Cibernética de la Fiscalía del Estado, Radiomovil Dipsa S.A de C.V., y al PRD. Adicionalmente puesto que considero que se omitió juzgar con perspectiva de género ante la falta de análisis del contexto, ya que dentro del proceso electoral se violenta a una mujer candidata, mediante la difusión de su imagen desnuda -auténtica o no-, y por el descrédito en redes sociales: “no se debe permitir continuar con un *Gobierno corrupto y desnudo*”.

4. TEEM-PES-010/2022¹⁹ (caso mansplaining)

En este procedimiento, la delegada en funciones de Presidenta del Comité Estatal de un partido político, denunció la publicación en Facebook de un diputado local -que modificó en 12 ocasiones-, en respuesta a una declaración de la dirigente, en un presunto entorno de debate público, en la que consideré que se ejerció un micromachismo en la modalidad de *mansplaining* (hombre que explica a una mujer o *machoexplicación*). En la sentencia se declaró la inexistencia de violencia política en contra de una mujer por razón de género, pues a decir de la mayoría, la publicación no fue tendente a denigrar, menospreciar o desacreditar la capacidad de la denunciante por el hecho de ser mujer o por el ejercicio de su cargo partidista, sino que las manifestaciones fueron alusivas a un partido político y a sus militantes y concebidas como parte del debate público al tratarse de actores políticos.

¿Por qué emití voto particular?

Porque consideré que debió quedar acreditada la violencia política en razón de género del denunciado en perjuicio de la denunciante, debiendo sancionar y ordenar medidas de reparación integral, específicamente, garantías de no repetición, toda vez que el funcionario en su publicación intentó aleccionar de manera estereotipada e injustificadamente a la dirigente y cuestionando su capacidad de conectar su mente con sus aseveraciones, lo cual podía parecer normal y en el ejercicio de su libertad de expresión, pero en mi consideración, se trata de un tipo de micromachismo, específicamente, *mansplaining* u *hombre que explica*.

5. TEEM-PES-VPMG-001/2023²⁰ (caso Aguililla -mobbing)

La Síndica y varias regidoras del Ayuntamiento de Aguililla, Michoacán, denunciaron que la Presidenta Municipal, les ha impedido el ejercicio del cargo, amenazado, presionado para tomar decisiones, retenido salarios y viáticos, incurriendo en acoso laboral o *mobbing*, citando como ejemplo que la Presidenta ingresa a las sesiones de cabildo acompañada de escoltas y de un asesor, quienes

¹⁹ Consultable en: <https://teemich.org.mx/document/teem-pes-010-2022/>

²⁰ Consultable en: <https://teemich.org.mx/document/teem-pes-vpmg-001-2023/>

entran a las sesiones con armas de fuego. En la sentencia se declaró la inexistencia de violencia política en razón de género, en virtud de que, a consideración de la mayoría, no se actualizan la totalidad de los elementos previstos en la jurisprudencia 21/2018 de la Sala Superior, específicamente los elementos cuarto y quinto, puesto que las conductas de coacción se efectuaron de igual manera en perjuicio de los regidores por lo que no fueron basadas en elementos de género.

¿Por qué emití voto particular?

En mi criterio, quedó acreditada la comisión de actos y comportamientos hostiles que han generado incertidumbre, miedo, intimidación, temor y coacción en perjuicio de las quejas, que se han traducido en una obstaculización en el cargo que desempeñan. Tales conductas denunciadas generaron una tensión de forma imprevista y negativa, que posicionaron a la denunciada en un estado de superioridad respecto de sus demás compañeras presentes, con el objetivo de intimidar y provocar reacciones que favorecieran sus intereses -aprobar las cuentas y asuntos inherentes al cargo-, obligando a las regidoras a doblegar su voluntad y para ejercer control; circunstancia que actualiza la violencia de tipo psicológica. Asumir una interpretación distinta, por el solo hecho de que esas conductas fueron cometidas también en perjuicio de los hombres integrantes del Ayuntamiento, implica restringir y vulnerar la esfera de protección de derechos político-electorales de las mujeres víctimas de estos actos, contribuyendo a la invisibilización del impacto diferenciado en perjuicio de las mujeres que apenas comienzan a incursionar en el ejercicio de sus derechos político-electorales de ser votadas y la normalización de este tipo de conductas violentas.

6. TEEM-PES-VPMG-002/2023²¹ (caso Penjamillo)

Cinco integrantes del Ayuntamiento de Penjamillo, Mich, denunciaron amenazas, robo, allanamiento de morada, actos de violencia y lesiones, desplazamiento de su municipio, omisión de entregar información, omisión de convocar a sesiones, omisión de asentar sus participaciones en las actas de sesiones, desahogo de sesiones sin *quórum*, acoso durante el desarrollo de sesiones, desacato a las medidas de protección

²¹ Consultable en: <file:///D:/Downloads/VP-TEEM-PES-VPMG-002-2023%20VERSI%C3%93N%20P%C3%9ABLICA.pdf>

y abuso de funciones, en contra de la Presidenta Municipal y diversos funcionarios municipales. En la sentencia se declaró la inexistencia de violencia política contra las representantes municipales en razón de género, pues se consideró que la omisión de entregar convocatoria a una sesión de cabildo, la omisión de proporcionar copia de las actas de las sesiones, el acoso durante el desarrollo de las sesiones por la presencia de elementos de seguridad y la celebración de una sesión sin contar con *quórum* legal, fueron conductas respecto de las cuales se determinó que no constituyen violencia política por razón de género y, como consecuencia su inexistencia, en atención a que, no actualizan los elementos 4 y 5 de la jurisprudencia 21/2018. Dejando fuera las otras conductas por no haberse tenido por acreditadas o ser de naturaleza penal o laboral.

¿Por qué emití voto particular?

Las amenazas, intimidaciones y agresiones físicas en contra de las denunciadas y sus familiares lograron el propósito de limitar y menoscabar el ejercicio de su encargo, al grado de tener la calidad de desplazadas de su Municipio hasta la fecha y de determinar renunciar al cargo por causa de violencia en su contra. Asimismo, resulta aplicable la reversión de la carga de la prueba, siendo el caso que la parte denunciada no se opuso a ninguno de los hechos denunciados. Analizados los hechos acreditados en su conjunto, permiten advertir una actuación sistemática en perjuicio de las quejas, lo que evidencia un trato diferenciado con respecto al resto de los integrantes del cabildo.

7. TEEM-PES-VPMG-003/2023²² (caso Penjamillo contra autoridades estatales, municipales y partidista)

Una vez desaparecido el ayuntamiento de Penjamillo por renuncia de sus integrantes, el Congreso del Estado designó a un Concejo Municipal, cuya actual Presidenta, entonces en su calidad de Secretaria General del Partido Encuentro Solidario, realizó comentarios violentos y sexistas, basados en estereotipos y roles de género para demeritar las manifestaciones de las entonces integrantes del cabildo disuelto, al señalar, de manera textual lo siguiente: “podría platicarte muchas historias de mujeres que van y denuncian a sus violentadores y que ellos nunca estuvieron

²² Consultable en: <https://drive.google.com/file/d/1XJbliTo5MI6k76R-fMWPuqE9-veJf14m/view>

ni las golpearon, e igual a mí me sorprende más la participación de mujeres en este espacio que es hasta cierto punto de ataque cuando los varones están siendo muy objetivos.” En la sentencia²³ se declaró la existencia de violencia política cometida en contra de las entonces integrantes del Ayuntamiento de Penjamillo, pues se arriba a la convicción de que la Presidenta del Concejo Municipal, cuando fungió como Secretaria General del Partido Encuentro Solidario al participar en una rueda de prensa en la que se fijarían posicionamientos respecto de problemas suscitados en el citado municipio y, al ser cuestionada respecto de dichos temas, indicó que los muy difundidos públicamente actos de violencia, en realidad se trataban de temas políticos y desacreditando la veracidad de las manifestaciones y denuncias de la entonces síndica y regidoras. Tal circunstancia, se considera que actualiza los cinco elementos que establece la jurisprudencia 21/2018, en la que se fijan los elementos para su configuración. Por lo que se le impuso una amonestación pública, medidas de sensibilización, restitución y de no repetición, así como su inscripción al catálogo de sujetos sancionados.

IV. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS PARA RESOLVER LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES SOBRE VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZÓN DE GÉNERO

Desde mi particular punto de vista, en todos los tribunales electorales se requiere una mayor sensibilización para resolver los procedimientos especiales sancionadores en los que se denuncien actos, omisiones o tolerancia que vulneren los derechos político-electorales de mujeres o integrantes de la comunidad de la diversidad sexual, sobre violencia política-electoral en su contra, toda vez que, en la mayoría de ellos se podría haber acreditado su existencia -desde mi perspectiva- y, en consecuencia, la imposición de sanciones a los agresores -por citar algunas: multa, arresto, inscripción ante los registros estatal y nacional de personas que cometen violencia política en razón de género y restricción temporal de registro como candidata/o a un cargo público del servicio público o de elección popular-, así como de medidas de reparación integral, tales como disculpa pública, publicación de un fragmento de la sentencia en las redes sociales en que se cometió la agresión, cursos de capacitación, compromiso de no volver a realizar la conducta, entre otras.

²³ Puesta a consideración por la ponencia a mi cargo.

Como se puede advertir de los casos analizados, en su mayoría, se ha arribado a la conclusión de la inexistencia de violencia política en razón de género por no tener acreditada que la conducta denunciada sea por el hecho de ser mujer, de manera que, personalmente considero que la jurisprudencia 21/2018 fue conformada en un contexto diverso, en el que no había legislación al respecto y tuvo que construirse judicialmente para no dejar en estado de indefensión y sin sanción a los agresores de tales conductas, sin embargo, me parece que a partir del 13 de abril de 2020, en el que las y los legisladores federales y posteriormente los locales, previeron un conjunto de reformas que prevén conductas explícitas y otras hipótesis generales encaminadas a garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres que desean acceder a un cargo de elección popular o en el desempeño del cargo en un ambiente libre de discriminación y violencia, es necesario que nos pongamos los lentes violeta y hagamos efectivos los elementos del protocolo en los que debe operar el análisis del contexto en que se dan las conductas denunciadas y la reversión de la carga de la prueba para maximizar los derechos de las mujeres.

En conclusión, la jurisprudencia 21/2018 y sus cinco elementos²⁴, no deben ser aplicados sin perspectiva de género y mucho menos, en perjuicio de las víctimas de violencia política por razón de género.

Finalmente, la reforma constitucional *tres de tres* contra la violencia en perjuicio de las mujeres nos permite contar con un mecanismo eficaz para prevenir y sancionar la violencia en contra de las mujeres ya que impide a la persona que haya sido condenada mediante sentencia firme, el ser registrada o acceder a un cargo público, ya sea del servicio público o de representación popular por la comisión intencional de violencia física, sexual, psicosexual, familiar, política contra las mujeres por razón de género o por ser deudora alimentaria.

²⁴ 1. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público; 2. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas; 3. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico; 4. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y 5. Se basa en elementos de género, es decir: i. se dirige a una mujer por ser mujer, ii. tiene un impacto diferenciado en las mujeres; iii. afecta desproporcionadamente a las mujeres.



RETOS DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES RESPECTO A LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO

Salvador Alejandro PÉREZ CONTRERAS¹

Resumen

Ha existido una importante serie de reformas a leyes generales, federales y locales para dar lugar a un andamiaje jurídico propicio para el combate y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género. Esta actividad legislativa, ha ido acompañada de múltiples interpretaciones jurisdiccionales, que amplían y clarifican este catálogo de derechos y figuras que les protegen. Sin embargo, el diseño institucional logrado, aún presenta grandes retos que deben ser afrontados, como el autorreconocimiento, los retos de la violencia política digital, la valoración probatoria, los mecanismos que deben emitirse en sede jurisdiccional para la protección y una eventual sanción.

Palabras Clave: Tribunales electorales, violencia política, Género, juzgar con perspectiva de género, sentencias y reformas normativas.

¹ Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Licenciado y Maestro en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; Máster Internacional en Derecho Constitucional y Derecho electoral por la Universidad Castilla-La Mancha, España. Doctor en Derecho con especialidad en Constitucional, en el Doctorado Institucional de la Secretaría de Educación del Estado de Michoacán.

Sumario:

I. Introducción. II. La obligación de los órganos jurisdiccionales de juzgar con perspectiva de género. III. Reformas a disposiciones generales en materia política contra las mujeres en razón de género. IV. Recientes reformas en la materia en el Estado de Michoacán. V. Medidas cautelares en materia de violencia política contra las mujeres en razón de Género. VI. Consideraciones finales. VII. Fuentes de consulta.

RETOS DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES RESPECTO A LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO

I. INTRODUCCIÓN

La violencia por razón de género abarca cualquier daño o sufrimiento experimentado por la mera condición de ser mujer y puede manifestarse como resultado de distintas conductas: desde actos de discriminación y menosprecio hasta agresión física.

Podemos decir que la mujer ha sido y es víctima de distintas formas de violencia a través de la historia, tal como la sexual, física, económica, patrimonial, psicológica y política entre otras, siendo menester señalar que en el caso que nos ocupa se llevará a cabo de manera concreta el estudio relativo a la violencia política contra las mujeres por razón de género.

En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación², en la jurisprudencia 48/2016³, establece que la violencia política contra las mujeres “*comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer, tienen un impacto*

² En lo sucesivo Sala Superior.

³ Jurisprudencia 48/2016, de rubro: “VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTAN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES.

diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo”.

II. LA OBLIGACIÓN DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Primeramente, cabe señalar que las autoridades electorales tienen la obligación constitucional, convencional y legal de juzgar con perspectiva de género, a fin de tutelar el derecho a la igualdad y a la no discriminación que impiden que las mujeres que han decidido ser sujetos activos en la vida pública y política del país, se desarrollen en un ambiente libre de violencia.

A partir del análisis de lo dispuesto en los artículos 1º, 4º, 35 y 41 de la Constitución Federal; de lo previsto en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer⁴, así como en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, la Sala Superior ha sostenido que la violencia contra la mujer comprende:

Todas aquellas acciones y omisiones —incluida la tolerancia— que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público⁵.

De igual manera, ha sostenido que, para evitar la afectación en el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres por razón de género, se requieren parámetros de juzgamiento para identificar si el acto u omisión que se reclama —a partir del análisis de elementos objetivos como subjetivos— constituye VPG⁶.

⁴ Identificada como Convención de Belém Do Pará.

⁵ Jurisprudencia 48/2016, de rubro: “VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES”. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 47, 48 y 49.

⁶ En términos de la tesis XVI/2018, de rubro: VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA

Debido a la complejidad que implican los casos de VPG, así como a la invisibilización y normalización en la que se encuentran este tipo de situaciones, es necesario que cada circunstancia se analice de forma particular para definir si se trata o no de violencia de género y, en su caso, delinear las acciones que se tomarán para no dejar impunes los hechos y reparar el daño a las víctimas.

El origen de esta violencia (como otras violencias cometidas contra las mujeres), se basa en la desigualdad jerárquica que existe entre hombres y mujeres dentro del sistema patriarcal, la cual está construida y sostenida culturalmente. Por ello, cuando se realiza un análisis de VPMrG un aspecto a considerar es el contexto en el que se presenta esa violencia: la situación de desigualdad, de discriminación en el que esta inmersa la víctima lo que nos arroja datos importantes sobre el impacto que tiene la acción violenta en las mujeres y su proyecto de vida, así como identificar de qué manera se violentan los derechos políticos-electorales de las mujeres.⁷

III. REFORMAS A DISPOSICIONES GENERALES EN MATERIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO

El 13 de abril de 2020, se publicó el Diario Oficial de la Federación⁸, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, mismas que, de acuerdo al Transitorio Primero de dicho Decreto, son vigentes a partir del día siguiente.

ACTUALICEN EN EL DEBATE POLÍTICO. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 21 y 22.

⁷ Análisis de sentencias de violencia política contra de las mujeres en razón de género. Coordinación Mariana Niembro. BORDE.MX 2021

⁸ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020#gsc.tab=0

Cabe precisar que, en cuanto al tema, en el ámbito local, el artículo 3, fracción XV, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, establece una definición idéntica a la señalada por la LEGIPE y, en cuanto a las conductas constitutivas de VPG, se encuentran reguladas en el numeral 3 Bis de dicho ordenamiento.

El Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres⁹, establece las bases suficientes para identificar la violencia política en contra de las mujeres con base en el género¹⁰.

La Sala Superior también se ha manifestado ya sobre los elementos necesarios para tener colmada la violencia política de género, esto mediante la jurisprudencia 21/2018¹¹, delineando los elementos para acreditar la existencia de la VPG dentro de un debate político¹².

IV. RECIENTES REFORMAS EN LA MATERIA EN EL ESTADO DE MICHOACÁN

El Congreso del Estado de Michoacán, emitió el decreto número 180, publicado en el Periódico Oficial del Estado, de fecha 30 de agosto de 2022¹³, mediante el cual se adiciona el artículo 13 BIS al Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo,

⁹ Consultable en: https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf

¹⁰ Establece que: 1. El acto u omisión se dirige a una mujer por ser mujer, tiene un impacto diferenciado y/o afecta desproporcionadamente a las mujeres; 2. El acto u omisión tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres; 3. Se da en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público (sin importar el hecho de que se manifieste en el ámbito público o privado, en la esfera política, económica, social, cultural, civil, etcétera; tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal, en la comunidad, en un partido o institución política); 4. El acto u omisión es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico; 5. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas.

¹¹ De rubro: "VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO".

¹² Para ello deben concurrir la totalidad de los siguientes elementos: 1. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público; 2. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas; 3. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico; 4. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y 5. Se basa en elementos de género, es decir: i. Se dirige a una mujer por ser mujer; ii. Tiene un impacto diferenciado en las mujeres; iii. Afecta desproporcionadamente a las mujeres. Elementos que en su conjunto deberán tenerse por colmados para efectos de que se acredite la violación a la infracción.

¹³ Localizable en: https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2022_2/agosto/30/11a-922CL.pdf

señalando condicionantes para ser postulado como aspirante a cargos de elección popular, con un enfoque de género¹⁴.

De igual manera, el Congreso del Estado de Michoacán, emitió el decreto número 194, publicado en el Periódico Oficial del Estado, de fecha 31 de agosto de 2022¹⁵.

Las anteriores reformas garantizan el acceso a la justicia y seguridad para las mujeres en caso de ser víctimas de VPG y que se llevaron a cabo de manera conjunta con el Congreso del Estado, el Instituto Electoral de Michoacán y el Tribunal Electoral del Estado.

Mediante las cuales se establecen requisitos y especificaciones para sancionar la violencia política sin importar que los actos de violencia ocurran antes, durante y después del proceso electoral.

De igual forma, se establecen los requisitos para presentar la queja, plazos procesales, medidas cautelares, medidas de protección a la víctima, medidas de apremio a las personas u órganos requeridos, facultades amplias de investigación a las autoridades electorales, efectos de la sentencia y medidas de reparación del daño.

Lo que sin duda representa un avance significativo, siendo importante destacar que los conocimientos y experiencias derivadas de las sentencias del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, que dieron cuenta de la necesidad de establecer criterios que fueron adoptados y sirvieron de base en las recientes reformas, en la que se adicionó al Código Electoral del Estado un capítulo específico del Procedimiento Especial Sancionador en materia de VPG. Sólo por señalar desde que se conoce de

¹⁴ Se señala: ARTÍCULO 13 BIS. No podrán ser postulados como aspirantes a cargos de elección popular quienes hayan sido condenados o sancionados mediante resolución o sentencia firme en los siguientes supuestos: I. Por violencia familiar, doméstica, política en razón de género o cualquier agresión de género en el ámbito privado o público o que se encuentre vigente en algún padrón o registro de personas sancionadas por violencia; II. Por delitos sexuales, contra la libertad sexual o la intimidad corporal o que se encuentre vigente en algún padrón o registro de personas sancionadas por delitos sexuales; o, III. Como deudor alimentario moroso que atenten contra las obligaciones alimentarias o que se encuentre vigente en algún padrón o registro de deudores alimentarios morosos.

¹⁵ Mediante la cual se reforma el artículo 254 inciso e), y se adiciona el Capítulo Tercero Bis «Del Procedimiento Especial Sancionador en Materia de Violencia Política contra la Mujer en Razón de Género», con los artículos 264 Bis, 264 Ter, 264 Quater, 264 Quinquies, 264 Sexies, 264 Septies, 264 Octies, 264 Nonies y 264 Decies, todos del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. Localizable en https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2022_2/agosto/31/13a-1022cl.pdf

estos procedimientos sancionadores, tomando como dato que del 2016 al 2022 solo han existido 2 casos acreditados de violencia política.

V. MEDIDAS CAUTELARES EN MATERIA DE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO

De conformidad con los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 7.f de la Convención de Belém do Pará; 2.d y 3 de la CEDAW, así como 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las autoridades tienen la obligación de dictar medidas a fin de eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer con el objetivo de garantizarle el ejercicio y el goce de sus derechos humanos.

En materia electoral dichas medidas de protección tienen como objeto principal prevenir mayores daños a las víctimas y evitar que éstos sean irreparables y desde luego que se sigan vulnerando sus derechos político-electorales.

Es por ello que, tanto las instituciones como autoridades investigadoras como los tribunales en el ámbito de sus competencias, desde el primer momento que tienen conocimiento de hechos en materia de VPG, tienen la obligación de decretar medidas de protección las cuales deberán ser acordes con la gravedad de la conducta y/o de las amenazas, para salvaguardar no solo la vida de las víctimas sino también su integridad corporal a fin de evitar que se actualice un posible daño irreparable a los derechos o bienes que, aduce, se encuentran aparentemente en una situación de riesgo, real e inminente¹⁶.

En la legislación local, concretamente en el artículo 264 Octies, del Código del Estado de Michoacán de Ocampo, se establecen las medidas cautelares que podrán ser ordenadas en un procedimiento especial sancionador PES seguido por presunta VPG.

¹⁶ Cabe destacar, que cuando una autoridad electoral determina que procede el recauzamiento de la demanda, ya sea que lo solicite la víctima o de manera oficiosa, podrá dictar en el acuerdo de recauzamiento medidas de protección, con la finalidad de salvaguardar el interés superior de la posible víctima, lo que de ninguna manera implica prejuzgar sobre el fondo de la controversia.

Esto constituye un catálogo enunciativo, más no limitativo, porque además de ellas, el artículo de referencia señala que se podrán ordenar cuantas sean necesarias para salvaguardar la integridad, seguridad y la vida de la persona en situación de violencia. Como dato relevante, cabe destacar que la Sala Superior al resolver el juicio SUP-JDC-613/2022, destacó las particularidades de las medidas cautelares. Del mismo modo la Sala Superior, al resolver el juicio SUP-REC-102/2020, estableció los principios que deben observarse al dictar una medida de protección, siendo: buena fe, debida diligencia, máxima protección y progresividad.

Por su parte, los Tribunales Electorales en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de proteger y garantizar los derechos político- electorales de las mujeres de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, para lo cual se enfrentan un sin número de retos como la competencia, el juzgar con perspectiva de género, garantizar que se aplique la normatividad en materia de igualdad y no discriminación, paridad de género y una vida libre de violencia, así como implementar medidas cautelares que protejan e impidan que la vulneración de los derechos se sigan dando e incluso la inaplicación de leyes procurando siempre la protección más amplia.

Las juzgadoras y juzgadores, si bien deben aplicar la ley de manera imparcial, ello no impide que sean juezas y jueces activos, libres de prejuicios y estereotipos, y sobre todo que lleven a cabo una verdadera interpretación de la ley, en el entendido que de observar en la relación de hechos narrados en la denuncia elementos que a su consideración muestren indicios de la posible comisión de un delito penal, dar vista al agente del Ministerio Público para que lleve a cabo la investigación correspondiente.

VI. RETOS QUE DEBEN SER ALCANZADOS POR LOS TRIBUNALES

1. Las redes sociales.

Uno de los retos de la justicia electoral en la materia son los hechos y circunstancias que se suscitan en relación a la VPG en el contexto de las redes sociales o la llamada violencia digital. Lo anterior, toda vez que acontece que, en muchas

ocasiones, en los casos denunciados, no es posible identificar y localizar a los sujetos activos, porque registran perfiles falsos o los datos proporcionados para abrir las cuentas no son reales, por lo que, es muy concurrente que cuando un Tribunal Local ordena a una empresa titular de la red social que remita los datos personales del denunciado, ésta se declare impedida para proporcionar la información que permita localizar al agresor.

Es decir, se presentan un cúmulo de obstáculos para hacer cumplir con lo ordenado en las resoluciones en dicho tema. Por lo que, las empresas que administran las redes sociales no ejercen un verdadero control sobre la información de las personas que crean perfiles, lo que impide su identificación plena, lo anterior, toda vez que cualquier persona puede abrir una cuenta de Facebook, incluso proporcionando datos falsos de identificación.

De igual forma, suele suceder que la VPG se genera a través de grupos de *whatsapp*, mediante campañas de desprestigio de diferente índole, en ese sentido y para efectos de identificar a los agresores, los Tribunales Electorales Locales solicitan información referente a datos que identifiquen a dueños de líneas telefónicas, sin embargo, con fundamento en la Ley Federal de Protección de Datos Personales y la Constitución Política, las empresas requeridas se niegan a proporcionar dicha información argumentando que solo en materia penal están obligados a proporcionar dichos datos mediante una orden emitida por un juez competente.

Cabe destacar como precedente la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en el expediente TEEM-PES-008/2022, en la que no obstante las diligencias practicadas por la autoridad administrativa no fue posible identificar a los sujetos activos titulares y/o administradores de las cuentas y perfiles de Facebook, por las razones antes expuestas, por lo que, se resolvió que no fue posible obtener prueba alguna para determinar aún de forma indiciaria, al propietario, responsable, titular o administrador del perfil de Facebook en el cual se realizaron las publicaciones denunciadas, así como a los titulares de las líneas telefónicas vinculados con el grupo de WhatsApp denunciado, y como consecuencia, se declaró inexistente la violencia política por razón de género. Otro tema que hay que tomar en cuenta al momento de resolver en materia de violencia política en razón de género, es saber identificar

cuando las publicaciones son hechas haciendo valer el derecho de libertad y expresión y el ejercicio del periodismo.

Sin duda, consecuencia del anterior reto, será que, al ir construyendo precedentes en el tema de la violencia digital, también se impulsará una verdadera reforma integral en el tema, pues hace falta una legislación en la que se adopten medidas para castigar a quienes sean los verdaderos denunciados. Por ello, es que el reto para los tribunales electorales son las resoluciones que se pronuncien en dicho aspecto, pero que logren producir un impacto social trascendental para prevenir y erradicar la violencia política en razón de género y específicamente, la violencia digital.

De esta forma cada vez es más evidente que, con el uso de las tecnologías, la VPG encontró un medio más para materializarse, pues cada vez crecen más las cifras donde se puede evidenciar este tipo de violencia en un ambiente hostil, para que las mujeres puedan ejercer plenamente y en igualdad de condiciones sus derechos políticos¹⁷.

La Organización de las Naciones Unidas reconoce que las campañas de desprestigio, difamación o descalificación dañan o perjudican la trayectoria, credibilidad, trabajo profesional o imagen pública de una persona, a través de discursos que reflejan patrones socioculturales e ideas preconcebidas del género asociado al sexo de las personas.

Un claro ejemplo de esta violencia digital son las interacciones digitales que hay en las diferentes redes sociales, las cuales están, en muchas ocasiones, llenas de agresiones a las candidatas o funcionarias públicas, generando así, impactos socioemocionales a quienes las padecen. Y es que, podemos encontrar expresiones denigrantes y descalificativas con base a estereotipos de género o bien el asociar

¹⁷ Queda claro que la violencia digital es toda acción dolosa realizada mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación, por la que se expongan, distribuyan, difundan, exhiban, transmitan, comercialicen, oferten, intercambien o compartan imágenes, audios o videos reales o simulados de contenido íntimo sexual de una persona sin su consentimiento, sin su aprobación o sin su autorización y que le cause daño psicológico, emocional, en cualquier ámbito de su vida privada o en su imagen propia. Así como aquellos actos dolosos que causen daño a la intimidad, privacidad y/o dignidad de las mujeres, que se cometan por medio de las tecnologías de la información y la comunicación. Por otra parte, las tecnologías de la información y la comunicación son aquellos recursos, herramientas y programas que se utilizan para procesar, administrar y compartir la información mediante diversos soportes tecnológicos.

la capacidad de gobernar con la apariencia física de las candidatas, por mencionar algunas de las que dañan a las mujeres en su participación política. Dejando en claro que dichas acciones son protegidas por el anonimato, lo cual facilita la generación de contenidos violentos y dirigidos a públicos específicos de las redes sociales.

Es importante enfatizar que, este tipo de violencia menoscaba el esfuerzo de las mujeres para incidir como tomadoras de decisiones por su conocimiento, carrera política, hitos y acercamiento con la ciudadanía, y en su lugar, son juzgadas por visiones estereotipadas y discriminatorias de la belleza; así como comentarios que usan groserías para expresar denigración, como expresiones coloquiales en piropos que no usan groserías, pueden resultar igual de ofensivos y constituyen violencia política en razón de género, al igual que dentro del tema se presenta el problema de poder identificar a los infractores de estos hechos, debido a la proliferación de perfiles falsos o que pueden estar radicados en otro país, siendo así imposible de sancionar, lo que además trae como consecuencia que se debilite la democracia y los procesos políticos, poniendo en peligro el derecho a la verdad y la objetividad.

Por eso, una de las tareas de los órganos jurisdiccionales electorales, es trabajar de la mano con las instituciones correspondientes para poder lograr que las mujeres puedan competir contra sus pares en verdaderas condiciones de igualdad en los espacios digitales, los cuales sirven como un gran espacio de promoción y participación político electoral. Las mujeres deben tener acceso a recursos sencillos y rápidos ante tribunales, que las ampare de actos violatorios de sus derechos humanos, en este caso de sus derechos político-electorales de votar y ser votadas.

En los casos de VPG se debe tener una interpretación flexible, respecto a los titulares de cuentas violentadoras que no se puedan identificar, y en todo caso, se tiene que privilegiar los derechos fundamentales y las garantías de la ciudadana, en el caso, el de las mujeres que denuncian violencia por medios digitales (Federación S. R., 2022).

En ese sentido, se tiene que realizar un estudio a fondo, analizar el contexto y particularidades de cada caso y ver la magnitud de la afectación generada, además de que el hecho de no conocer a las personas responsables no significa la conclusión del

procedimiento, pues se debe de poner en primer término, el derecho de las mujeres de participar en la vida política de su país en condiciones de igualdad, no discriminación y libre de cualquier tipo de violencia, frente al derecho al anonimato de perfiles; es así, que los tribunales deben buscar la manera para que haya una reparación del daño a la víctima.

De esta forma, la VPG no representa una problemática particular o individual, concreta o aislada, sino también, constituye una cuestión social o conflicto de desigualdad estructural. Es un problema de orden social que la admite y la sostiene, es el resultado de prácticas sociales e institucionales que han producido históricamente relaciones de sometimiento y subordinación de la mujer por parte del hombre¹⁸.

2. La valoración de la prueba

En este contexto, el juez se enfrenta ante nuevas tareas, incluyendo la necesidad de visibilizar el fenómeno. Esto implica que, se debe facilitar el litigio estratégico¹⁹ para atender el problema, al igual que fortalecer la cultura de la denuncia y la resolución efectiva de los casos, incluyendo la definición de medidas adecuadas para la reparación de las víctimas. Se debe combatir el temor de denunciar, ya que puede resultar contraproducente para las aspiraciones políticas de las denunciantes ante las posibles represalias en su contra por los dirigentes de los partidos políticos.

A su vez, el juez se enfrenta ante la dificultad para determinar cuándo hay presencia de violencia política de género. Es intrínsecamente complejo descartar que determinados actos de violencia no estuvieran motivados por las ideas políticas de la víctima y no necesariamente por su género. En los casos que puedan involucrar un entorno de violencia política, el tribunal se enfrenta ante el reto de identificar

¹⁸ Rodríguez Mondragón, Reyes y Cárdenas González de Cosío, Ana, “Violencia política contra las mujeres y el rol de la justicia electoral”, en Freidenberg, Flavia y Del Valle Pérez, Gabriela, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, IJ-UNAM, 2017, p. 226.

¹⁹ El litigio estratégico consiste en una herramienta usualmente utilizada en el contexto de defensa y protección de derechos humanos por organizaciones civiles o víctimas, con la finalidad de exponer patrones o prácticas sistemáticas que transgreden derechos humanos, así como para colocar temas en la agenda pública (Morales, 2010).

condiciones de vulnerabilidad o de desventaja que afrontan las mujeres, pero que están normalizadas, es decir, que son parte de la vida diaria²⁰.

Aunado a ello, al momento de juzgar un asunto de VPG, el juzgador desafía el problema de la valoración probatoria; y, es que en asuntos de esta naturaleza es muy común que se ofrezca un cúmulo de medios de prueba que no producen valor probatorio pleno. Entonces, aun y cuando en el tema se flexibiliza la carga probatoria, resulta de gran trascendencia que la parte afectada ofrezca las pruebas idóneas y conducentes a fin de resolver favorablemente. Y aunque, el tribunal tiene la potestad de ordenar que se recaben los medios de prueba conducentes, sin embargo, por la razón de que los hechos, han ocurrido en tiempo y formas pasadas, en ocasiones no es posible reunir por parte de la autoridad electoral instructora con las pruebas y hechos afines a demostrar la conducta denunciada.

Un diverso desafío es la aplicación del principio de la carga probatoria en los casos de VPG, pues para ello, el tribunal debe ponderar en cada caso, en particular, si puede operar la reversión de la prueba por parte del denunciado, y es que, por parte de la posible víctima debe ser exigible únicamente que proporcione la duda razonable. Sin embargo, al tribunal le corresponde determinar y resolver si con ello es suficiente para que se revierta la carga de la prueba o en todo caso, hacer que prevalezca el principio constitucional de inocencia, dado que el reto es resolver en cuáles casos es afectada la parte quejosa y en cuáles no puede ser responsable el denunciado. Lo anterior, pues al cometer un error en dichas determinaciones, las consecuencias pueden ser trascendentalmente adversas para las partes involucradas en el litigio.

3. La violencia o violación de derechos políticos

También es un desafío para los tribunales electorales que, en los escritos o solicitudes con que se comparece a denunciar la VPG, en un gran número de ocasiones, se involucran hechos y circunstancias que implican otro tipo de problema, como lo es, la vulneración a los derechos político-electorales en el ejercicio del cargo. Así, ante

²⁰Rodríguez Mondragón, Reyes y Cárdenas González de Cosío, Ana, op. Cit., p. 226.

este contexto, el tribunal tiene la dificultad de delimitar y circunscribirse al estudio de cada una de las conductas y determinar cuándo se está en presencia de hechos que verdaderamente constituyen violencia política en razón de género.

4. Violencia a grupos de la diversidad sexual

Otro fenómeno que está aconteciendo en el tema, son las denuncias realizadas por personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTTIQA+, en especial aquellas en las que se denuncian hechos de violencia política en razón de género, por parte de quienes se autodeterminan como integrantes a dicha categoría. En este rubro, el reto de los tribunales es considerar o determinar las circunstancias en que sean materia de análisis de VPG y no de otras conductas. En la actualidad, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya se ha pronunciado sobre la materia, en un asunto en que la parte denunciante fue una persona que se autodesignó como transgénero; en dicho procedimiento se resolvió favorable a la parte denunciante. Sin duda, el problema para el tribunal es resolver en cada caso en particular, si las conductas denunciadas son constitutivas de resolverse a través de los elementos de VPG, ya que no por el hecho de pertenecer a una categoría sospechosa, podrán ser protegidos sus derechos político-electorales a través de la citada vía.

5. Competencia de la instancia

Un tema que ha sido debate es el establecer las directrices para determinar la vía y la autoridad competente en caso de VPG en contra de las mujeres; si bien el procedimiento especial sancionador es la vía idónea para conocer de quejas y denuncias para determinar las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan en materia de VPG, ello no obsta para que el juicio de ciudadanía resulte procedente cuando se considere que se afectan los derechos político-electorales en un contexto de violencia política contra las mujeres en razón de género, siempre que la pretensión no sea exclusivamente sancionadora y no se pretenda un análisis subjetivo de la

motivación de la conducta o del impacto diferenciado que ésta pueda tener en razón de género cuando esto no resulta evidente a partir de elementos objetivos.

En los juicios de ciudadanía la autoridad judicial competente deberá ponderar la existencia de argumentos relacionados con VPG y la posibilidad de analizarlos de manera integrada a los hechos, actos u omisiones que formen parte del planteamiento que se haga sobre la afectación a los derechos político-electorales, sin que sea procedente la imposición de sanciones a los responsables, para lo cual deberá remitir el caso a la instancia administrativa competente del trámite de denuncias por tales hechos o dejar a salvo los derechos de la parte actora para ese efecto. En el caso de que exista una tramitación simultánea de una queja y un juicio de ciudadanía, las autoridades responsables de su tramitación y resolución, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán ser especialmente cautelosas de no incurrir en una doble sanción por los mismos hechos u omisiones.

Por otro lado, las resoluciones o determinaciones deben ser eficaces en tanto logren resarcir el daño de las personas afectadas y generar un entorno más igualitario²¹. Este reto no es menor, ya que las prácticas discriminatorias están profundamente arraigadas en nuestro país y en nuestras instituciones. Igualmente, la autoridad misma de los tribunales se ve mermada cuando emiten resoluciones que no se cumplen, lo que además tiene un efecto nocivo en la confianza pública hacia estos órganos.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Como podemos observar el tema de la VPG, de que han sido víctima las mujeres a lo largo de esta última década ha ido evolucionando poco a poco con relación a la protección y el reconocimiento de los derechos de las mujeres en el ámbito político, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 1 Constitucional.

²¹ Recordemos que Iris Marion Young denomina injusticia estructural a “los procesos sociales sitúan a grandes grupos de personas bajo la amenaza sistemática del abuso o de la privación de los medios necesarios para desarrollar y ejercitar sus capacidades al mismo tiempo que estos procesos capacitan a otros para abusar o tener un amplio espectro de oportunidades para desarrollar y ejercitar capacidades a su alcance”, Marion Young, *Iris, Responsabilidad por la justicia*, trad. De Mimiaga Bremón, Cristina y Filella Escolá, Roc, Madrid, Morata, 2011, p. 69.

Se han logrado importantes reformas en la normativa federal y local. Ahora toca a los tribunales electorales ser muy cuidadosos de cada caso que se presenta a través de las distintas denuncias, ello representa que, durante el estudio de cada queja, una vez integrado un expediente se proceda a:

- A la revisión de las características del caso a resolver.
- Realizar un análisis del contexto en que se desenvuelven los hechos para la valoración de la prueba.
- Facilitar la figura del amicus curiae.
- Conocer la calidad del denunciado.
- Las campañas mediáticas de violencia y las medidas cautelares, sobre las empresas que difundan la publicidad, y su responsabilidad.
- Establecer medidas de implementación de las reformas para que las autoridades electorales puedan ser quienes den mayor promoción y publicidad de los cambios legales.
- Recabar información de oficio para allegarse de elementos adicionales a las pruebas recabadas.
- Revisión del test de la jurisprudencia 21/2018, sobre la situación de violencia y su contexto.
- Coordinación permanente con las fiscalías.
- Instrumentar los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Estos retos garantizan el acceso a la justicia y seguridad para las mujeres en caso de ser víctima de VPG, mediante el establecimiento de requisitos y especificaciones para sancionar la VPG por infracciones cometidas antes, durante o después de un proceso electoral o durante el ejercicio de un cargo público electo a través del voto.

En cuanto al estudio de sentencias trascendentales emitidas por los órganos jurisdiccionales federales y en el Estado de Michoacán, en relación con la materia que nos ocupa, destaca el análisis del modo honesto de vivir, en donde se llevó a cabo un estudio de conformidad con lo previsto en el artículo 34 de la Constitución Federal, en relación con los requisitos de elegibilidad. Para la Sala Superior, la emisión de una sentencia donde se declare que se cometió VPG, es insuficiente para que la autoridad administrativa electoral declare la pérdida del mencionado requisito de elegibilidad, debido a que si la autoridad jurisdiccional no hace algún pronunciamiento sobre la pérdida de la presunción de contar con un modo honesto de vivir, aún y cuando se hubiere ordenado inscribir al infractor en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de VPG, la autoridad administrativa de ninguna manera puede determinar que el infractor no cumple con este requisito.

Igual énfasis nos ocupa el tema de la valoración de la prueba, en donde en casos de materia de VPG se genera la llamada inversión de la carga de la prueba, esto es, la persona demandada es la que tendrá que desvirtuar de manera fehaciente la inexistencia de los hechos en los que se base la infracción.

Es una realidad que un tema latente en México y que lleva poco tiempo de ser parte del debate público, es la discriminación en la vida política y pública de las mujeres y la violencia política por razón de género.

Uno de los retos de los tribunales electorales y los institutos electorales, y que brindaría el generar una solución a estos casos y evitar se incrementen los casos de violencia política es poner en práctica la implementación de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de VPG, con el objetivo de visibilizar y favorecer el acceso de la justicia; solucionar y frenar de una manera rápida, pacífica y eficaz la violación de sus derechos constitucionales; y, en su caso, reparar el posible daño ocasionado mediante la negociación, mediación y/o conciliación, directamente ante la autoridad administrativa electoral, evitando con ello acudir a los tribunales jurisdiccionales, quienes también podrían ser mediadores en cualquier momento antes de resolver el fondo de la queja interpuesta, lo cual tiene una base constitucional.

VII. FUENTES DE CONSULTA

Marion Young, Iris, *Responsabilidad por la justicia*, trad. De Mimiaga Bremón, Cristina y Filella Escolá, Roc, Madrid, Morata, 2011.

Rodríguez Mondragón, Reyes y Cárdenas González de Cosío, Ana, “Violencia política contra las mujeres y el rol de la justicia electoral”, en Freidenberg, Flavia y Del Valle Pérez, Gabriela, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, IJ-UNAM, 2017.

Análisis de sentencias de violencia política contra de las mujeres en razón de género. Coordinación Mariana Niembro. BORDE.MX 2021.

Jurisprudencia 48/2016, de rubro: “VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTAN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES, Sala Superior, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 47, 48 y 49.

tesis XVI/2018, de rubro: VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALICEN EN EL DEBATE POLÍTICO. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 21 y 22.

ATENCIÓN DE PRIMER CONTACTO A MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA POLÍTICA: ESLABÓN VINCULANTE PARA LA NO REPETICIÓN

Norma Irene DE LA CRUZ¹

De cada 100 notas en prensa y redes, 63 mensajes contenían violencia política contra mujeres...y los mensajes en contra de exdiputadas representaron 75% del total de publicaciones contra mujeres sin un cargo político actual. ²

INE. Subordinadas y Bellas.

Resumen:

A partir de la revisión de datos y tendencias que los mecanismos post-reforma han permitido conocer sobre la violencia política contra las mujeres en razón de género en México, se refiere el marco jurídico-normativo en la materia resaltando la importancia de la atención de primer contacto para insistir, revalorar y convocar a fortalecer esta obligación por parte de autoridades y en tanto derecho de las víctimas, como una herramienta para el ejercicio de los derechos humanos, abordaje multidisciplinario y área de oportunidad con escalada preventiva frente a riesgos y reincidencias impunes de violencia; lo que antepone redoblar aún más los esfuerzos, ajustar medidas hasta ahora aplicadas y profesionalizar a quienes brindan ese valioso servicio.

¹ Consejera del INE. Licenciada en Periodismo y Comunicación Colectiva por la Universidad Nacional Autónoma de México, FES-Acatlán y Maestra en Gestión del Mantenimiento de la Paz por la Universidad de Turín.

² INE, *Subordinadas y bellas. La violencia política contra las mujeres en prensa y redes sociales durante el Proceso Electoral 2018-2019.*

Palabras Clave: Violencia política contra las mujeres en razón de género, Derechos de las víctimas, Atención de primer contacto, Protocolo, Profesionalizar, Certificación.

Sumario:

I. VPMRG: Definición y criterios. II. Datos y tendencias de la VPMRG. III. Mandatos para la atención a víctimas. IV. Importancia de la atención de primer contacto. V. Conclusiones. VI. Referencias bibliográficas.

ATENCIÓN DE PRIMER CONTACTO A MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA POLÍTICA: ESLABÓN VINCULANTE PARA LA NO REPETICIÓN

I. VPMRG: DEFINICIÓN Y CRITERIOS

La violencia política de género contra las mujeres (VPMRG) en contiendas político-electorales, al desempeñar algún cargo público e incluso una vez fuera del cargo, se ha ejercido desde hace mucho tiempo atajando vidas, integridad y derechos de víctimas directas e indirectas; pero su afronta a través de leyes, sentencias y mecanismos institucionales data apenas de una década.

El año 2020, marca un antes y un después en el calendario de la historia de la democracia política en nuestro país, al reformarse seis Leyes Generales y dos Leyes Orgánicas para definir la VPMRG; enunciar 22 conductas (no limitativas) de esta modalidad de violencia y sus sanciones; distribuir responsabilidades y competencias de autoridades electorales, penales, administrativas y jurisdiccionales federales y locales.

La definición por ley de la VPMRG representa un gran avance al reconocer su abordaje desde las instituciones de Estado, y porque en su denominación misma se acompaña del término “basada en el género” *para hacer hincapié en que sus raíces se encuentran en la desigualdad entre mujeres y hombres y ...se expresa, por ejemplo, en la diferenciación de oportunidades y responsabilidades en el acceso y control de los recursos, sustentada en la noción sociocultural de lo masculino como superior a lo masculino*³.

La definición legal del término, además precisa que la VPMRG es *“toda acción u omisión, incluida la tolerancia,....ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo”*⁴.

Si bien previo a esta Reforma, desde 2018 contamos con cinco criterios de jurisprudencia⁵ emitidos por la Sala Superior a través de los cuales acreditar la existencia de violencia política de género, ambas disposiciones constituyen fundamentos para la garantía del ejercicio de los derechos de ciudadanía y político-electorales de las mujeres y referente obligado para las autoridades electorales, quienes en su cumplimiento han realizado modificaciones o creado nuevas normativas, procedimientos y mecanismos para la denuncia y sanción.

De manera especial hay que destacar la creación de un sistema de registro de personas sancionadas y generación de información para orientar y anticipar la implementación de nuevas medidas contra este problema que daña no sólo a las mujeres, también vulnera nuestras instituciones y la convivencia de una sociedad democrática.

³ Carbonell, R. R. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de violencia política contra las mujeres?, *Mujeres y derechos políticos en México: una introducción conceptual*, INE, Volumen 38, 2020, p 30.

⁴ Reforma en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género (Diario Oficial de la Federación, 13 abril 2020).

⁵ Jurisprudencia 21/2018, Violencia Política de Género. Elementos que la actualicen en el debate político (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 13 de agosto de 2018).

Asimismo, se ha realizado un intenso trabajo de divulgación, sensibilización y educación sobre esta modalidad de violencia entre las autoridades con atribuciones y competencias, y la reciente experiencia da cuenta de un amplio listado de lecciones sobre las dificultades para su identificación, denuncia, sanción a responsables y de manera especial, sobre la ardua e importante tarea para la atención y protección a víctimas.

II. DATOS Y TENDENCIAS DE LA VPMRG

A partir de los instrumentos creados para el registro de denuncias, quejas y personas sancionadas y sus informes periódicos, contamos con datos que confirman algunas premisas sobre las tendencias que adquiere esta modalidad de violencia: los casos no siempre se denuncian, las denuncias no se traducen en sanciones e incluso las sanciones no inhiben la conducta, ya que -no obstante, la ley y las acciones aplicadas- en pocos años las reincidencias se han incrementado.

Con corte al ocho de agosto de 2023, incluyendo los reportes de prácticamente dos procesos electorales (20-21, 22-23) el Registro Nacional de Personas Sancionadas, coordinado por el Instituto Nacional Electoral contabiliza 343 registros y 299 personas sancionadas: 240 hombres (25 personas reincidentes) y 59 mujeres (4 reincidentes).

Las entidades federativas con más denuncias son: Oaxaca 107; Veracruz 43, Tabasco 30, Chiapas 20; mientras que Michoacán y Tamaulipas sólo tiene un registro.⁶

También se confirma que prácticamente no hay espacio de participación política y de toma de decisión exento, la tendencia apunta a que la mayoría de las víctimas son diputadas federales (23.6%) y candidatas al mismo encargo (11.6%); en tanto las ciudadanas representan un porcentaje menor (7.9 %). Del total de las víctimas un significativo porcentaje son indígenas (23.6%) o de la diversidad sexual (56%).⁷

⁶ INE, *Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*, corte al 8 de agosto 2023, <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>

⁷ INE, *Informes que presenta el Secretario del Consejo General en cumplimiento al artículo 47 del Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*, 2020-2023

Las agresiones a través de redes sociales, expresiones violentas o estereotipadas basadas en el género; sabotaje u la obstaculización **de funciones y** ataques en medios de comunicación son las más recurrentes. Lo que habla de la visión oportuna que en 2021 se reconoce la violencia digital y mediática, alertando sobre las tendencias virales y sistemáticas de su uso para amedrentar, amenazar, intimidar y causar daños a mujeres contendientes o a cargo de alguna investidura pública y de poder.

Hay denuncias de hechos que inciden en procesos electorales locales; que implican discriminación y violencia, y se suelen confundir con actos cometidos contra mujeres para denunciarse como violencia de género; una veta del problema aún por discernir desde un análisis detallado y a profundidad de las denuncias y en especial de los elementos de las determinaciones por parte de los tribunales.

Aunque hay denuncias contra mujeres en su calidad de dirigentes partidistas; de funcionarias electas popularmente (regidoras y diputadas locales) o precandidatas a diputadas federales, la mayoría de las personas agresoras son ciudadanos/as (81.5%) y el resto los hace desde alguna asociación, partido político o medios digitales (18.5%)⁸.

Si bien prácticamente se suscitan en todas las entidades del país y como ya lo vimos en algunas hay más conductas denunciadas, el 72.30%⁹ de las sanciones corresponden al ámbito municipal y también la mayoría **de los casos se determinan** como incompetentes, inexistentes o desechados, lo que habla de la dificultad para comprender y abordar ese problema, pero también de la importancia de dotarnos de mecanismos de atención que desde el primer contacto identifiquen la situación, los riesgos, las posibles medidas y sobre todo canalicen a la instancia competente.

⁸ *Op. cit.*

⁹ *Op.cit*

III. MANDATOS PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS

Considerando la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos de todas las y los mexicanos reconocidos en nuestra carta magna y en los tratados internacionales de los que somos parte, se puede afirmar que la atención a mujeres víctimas de violencia tiene una importancia vinculante.

De ahí que el Estado mexicano ha recibido reiteradas recomendaciones por parte del Comité de expertas de la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW)* y del órgano técnico del mecanismo de seguimiento de la implementación de la *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra mujer (CEVI-MESECVI)*¹⁰, enfatizando la imperante necesidad de contar con procedimientos integrales, estandarizados y personal especializado para la atención a mujeres víctimas de cualquier forma de violencia.

Por su parte, la *Ley Modelo interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política (2017)* también exhorta a tener como estándar importante la debida diligencia para la atención de las violencias.

En el marco jurídico nacional, la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007)* la reconoce como uno de los objetivos de todas las acciones derivadas de la misma, le destina un capítulo y se incluye como parte sustancial del sistema, del programa integral, de las competencias en los gobiernos de los tres ámbitos, de organismos o instancias especializadas e incluso plantea un modelo de atención integral.

Desde los artículos 1 y 7 de la *Ley General de Víctimas* la atención se incluye como las primeras obligaciones a cumplir por parte de las autoridades de los ámbitos de gobierno y de los poderes constitucionales, y como uno de los derechos de las víctimas la cual debe caracterizarse por ser *oportuna, rápida, equitativa, gratuita y efectiva por personal especializado en atención al daño sufrido desde la comisión*

¹⁰ CEAV, *Recomendaciones y sentencias de los mecanismos internacionales de derechos humanos en materia de víctimas*. 1998-2018.

CEVI, *Recomendaciones del Mecanismo de seguimiento de la implementación del a Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra mujer MESECVI a los Estados Parte*. sin/año

*del hecho victimizante, con independencia del lugar en donde ella se encuentre, así como a que esa ayuda, asistencia y atención no dé lugar, en ningún caso, a una nueva afectación*¹¹.

La *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LGIPE) también destaca la relevancia de la atención y establece que las quejas o denuncias por violencia política se sustanciarán a través del Procedimiento Especial Sancionador (PES)¹².

Las pautas convencionales y nuestro marco jurídico disponen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar la atención a víctimas, el cual además figura como uno de los ejes de actuación con una importancia relevante desde el primer contacto, porque esa será el primer rostro y respuesta que quienes deciden realizar la denuncia deberán ver, conocer y sobre todo recibir el respaldo y la certeza de contar con todo un respaldo legal, institucional y humano a su servicio.

IV. IMPORTANCIA DE LA ATENCIÓN DE PRIMER CONTACTO

Dos herramientas indispensables y de uso obligado para la atención de primer contacto son los modelos y enfoques basados en teorías de la psicología, la salud o las ciencias sociales, y en metodologías de abordaje para la atención integral a mujeres víctimas de violencia.

En México dichas herramientas se han venido desarrollando por lo menos en los últimos 40 años, y se han utilizado sobre todo por parte de organizaciones de la sociedad, instituciones privadas o públicas con responsabilidades, funciones o competencias de atención a víctimas de violencia de género.

La mayoría de los modelos y rutas para la atención, refieren el indispensable uso de enfoques (estos últimos en algunos casos incluso son considerados principios rectores) como el diferencial e interseccional, el de no criminalización, el reconocimiento a la veracidad del dicho de la víctima o la debida diligencia¹³.

¹¹ Ley General de Víctimas (DOF, 9 enero 2013).

¹² Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (DOF, 23 mayo 2014).

¹³ Género y Justicia, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Rutas críticas en*

Estos enfoques son indispensables para no revictimizar, garantizar los derechos de las víctimas en su diversa condición y apegarse a una actuación integral, libre de prejuicios y estereotipos, y ante todo como herramientas para garantizar que quien brinda atención evite filtrar sus percepciones y el servicio, con sus propias creencias y prejuicios, e impere el abordaje desde los enfoques referidos.

Desde 2016 -algunos años previos a la Reforma de 2020, el Instituto Nacional Electoral (INE) implementó y posteriormente actualizó el *Protocolo para la atención a víctimas y la elaboración del análisis de riesgo en los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género*, el cual establece los ejes rectores de la atención de primer contacto.

El Protocolo del INE se inspira en el *Modelo Ecofeminista*¹⁴ como un marco explicativo que integra las principales aportaciones teóricas sobre la interacción de las causas de la violencia en 4 niveles: personal, en las relaciones familiares o de pareja (microsistema), en las condiciones sociales de las mujeres (exosistema) y en las desigualdades estructurales entre mujeres y hombres (macrosistema)

Dispone la utilización de los enfoques de derechos humanos, interculturalidad e interseccionalidad, y a fin de contribuir a juzgar con “ojos de otredad”¹⁵ y garantizar el acceso a la justicia, también es indispensable que la atención desde el primer contacto se brinde con perspectiva de género.

Dicha perspectiva es *una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones.*¹⁶

materia de atención a mujeres en situación de violencia en México, 2019.

¹⁴ Heise, L.L., *Modelo ecológico para una vida libre de violencia*, 1994

¹⁵ Castillo, Nieto S, *Los derechos en los tiempos del género* (de mujeres, feminismo y derecho).2015, p.232

¹⁶ Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de Violencia (DOF, 1 febrero 2007).

La adopción de estos enfoques, en especial el de género, orientan el actuar de quienes brindan atención y su finalidad es garantizar que la intervención sea integral, y además contribuya a la mejor determinación idónea de la ruta que la persona víctima y el procedimiento mismo del caso deberán seguir desde el inicio hasta su resolución.

El primer contacto al igual que la primera impresión en todo contexto, es un elemento que todo el personal desde cualquier instancia debe tomarse muy en serio y encarnar la ética y el valor que implica dicha función, es la ventanilla única que da la cara a las personas denunciantes o quejas, quienes tienen derecho a recibir el mismo trato respetuoso y procedimental.

Su importancia radica no sólo en esa primera y crucial cercanía ante las víctimas, sino porque a partir de ese momento se puede identificar la situación y los pasos subsecuentes a seguir: ya sea orientación y canalización especializada; remisión a la instancia competente o la realización del análisis de riesgo; identificar el carácter de las medidas necesarias (cautelares o de protección) y de condiciones de vulnerabilidad por desventajas interseccionales; brindar apoyo en el plan personal de seguridad o solicitar apoyo a la autoridad policial.¹⁷

De ahí que, el personal del INE (central o de juntas locales-distritales) responsable del primer contacto debe contar con los conocimientos y competencias para identificar las necesidades urgentes de la víctima y de ser caso, canalizar a los servicios especializados sea de trabajo social, psicológicos, médicos, legales; reconocer situaciones que pongan en riesgo su integridad, seguridad o vida; orientar respecto a los derechos en calidad de víctimas; realizar la remisión de la queja (en plazo no mayor a 24 horas) ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y en su caso, resguardar o recopilar pruebas de los hechos denunciados.

La atención de primer contacto tiene además como principio orientador evitar la revictimización, de ahí que, la primera entrevista es un instrumento metodológico clave y es el momento idóneo para explicitar a la víctima sus derechos y las vías de actuación a su alcance, así como las instancias competentes en su caso específico.

¹⁷ INE, *Protocolo para la atención a víctimas y la elaboración del análisis de riesgo en los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género*, Vigente 2023.

Un elemento fundamental que se ha incluido en la atención desde el abordaje que se ha planteado en el INE, es la determinación de la viabilidad del análisis de riesgo en el cual participa un *Grupo Multidisciplinario* que incluye un minucioso análisis desde la perspectiva de la psicología, el trabajo social, de la política y el derecho –siempre con consentimiento de la víctima–; el seguimiento correspondiente, evaluar la necesidad de emitir medidas y de participar en la construcción del plan de seguridad de la víctima.

El personal del INE que brinda atención de primer contacto está sensibilizado, debidamente capacitado y se tiene contemplado durante 2024 realizar la certificación de sus competencias y desempeños en esta valiosa, exigente y delicada función que involucra capacidad de entendimiento de la situación y de las necesidades de las víctimas, con empatía y profesionalismo.

Fortalecer las capacidades de atención y profesionalizar dicha función dotará de herramientas para identificar las acciones de apoyo, acompañamiento y en función del caso específico, prever medidas oportunas y eficaces para la reparación del daño y en especial para la no repetición.

Dimensionar la importancia de esta visión del primer contacto como estrategia también preventiva, ayuda a ubicarnos en la línea de desarrollar su potencial para la no repetición, continuación o escalada de violencia en especial contra quienes deciden denunciar.

En cuanto a la atención a víctimas de VPMRG desde el ámbito local, entre 2020 y 2021 también se realizó un intenso proceso de homologación en la materia, los Organismos Públicos Locales se allegaron de personal o, en áreas existentes, asumieron la tarea de la atención y sustanciación de casos; capacitación a personal en los enfoques indispensables para dicha función como son la perspectiva de género, interseccional y de derechos humanos; y acciones de colaboración y alianza con instancias externas o expertas en las materias.

Las exigencias y dificultades en la atención de primer contacto que se experimentan desde la experiencia federal o central como en el ámbito local, no distan

de ser muy distintas, ya que las necesidades siguen siendo apremiantes: personal suficiente, sensibilizado, capacitado e incluso competente y profesionalizado en la función de atender a mujeres víctimas de violencia de género; y personal capacitado para la elaboración de los análisis de riesgo o sustanciación de los procedimientos especiales sancionadores.

Y aunque la creación o afianzamiento de áreas suele afrontar dificultades organizacionales y presupuestales, ello no debe representar el desconocimiento de su apremiante necesidad para el seguimiento, la coordinación y comunicación interinstitucionales a partir de las emisiones de medidas cautelares o de protección en los casos que lo ameriten.

V. CONCLUSIONES

A partir de los criterios de jurisprudencia, de la reforma de nuestro siglo en la materia y de instrumentos como el Protocolo y el Registro que el INE ha implementado, lo que sigue es disponer de medidas que permitan dimensionar la importancia, fortalecer y profesionalizar la atención de primer contacto a víctimas de VPMRG.

Mejorar y dotar de integralidad la atención conforme a las disposiciones normativas vinculantes, optimizarla para garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, la reparación del daño, y perfilarse como un efectivo eslabón para la no repetición y la prevención de la escalada de la violencia.

Ante dificultades organizacionales y presupuestales, la inventiva y echar mano de recursos instalados, fortalecer el apoyo multidisciplinario y alianzas con áreas o instituciones externas, así como la colaboración con los equipos que sustancian los procedimientos, todo en favor de una mejor atención y protección a las mujeres víctimas de VPMRG.

Tanto en el ámbito federal como local, una primera convocatoria es generalizar y arraigar la conciencia sobre la importancia estratégica de la atención de primer

contacto para las víctimas, como procedimiento y más papel en tanto herramienta garante de principios y derechos de las víctimas.

Sin intención de sobrevalorar o depositar más expectativas de las que tenga realmente a su alcance, la atención de primer contacto requiere ser dimensionada como una oportunidad invaluable y de ahí la apremiante apuesta por fortalecer la profesionalización a través de la certificación¹⁸ y la salud integral de quienes brindan este servicio poniendo a su disposición una guía de autocuidado¹⁹.

Las reformas, los mecanismos, procedimientos y los sistemas de registro han dado pistas para calibrar las medidas puestas en marcha para la denuncia y la sanción, pero también para dimensionar cómo desde la atención, se pueden desarrollar intervenciones cruciales orientadas a garantizar el acceso a justicia, y actuar con oportunidad para la salvaguarda de las víctimas, sus familiares y atajar la continuidad y la reincidencia de la violencia política contra las mujeres.

Una de las principales aprontas de cara al proceso electoral concurrente de este año 2023-2024 es que millones de ciudadanas y las miles de candidatas ejerzan sus derechos en un ambiente respetuoso y libre de violencia.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARBONELL, R. R. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de violencia política contra las mujeres?, *Mujeres y derechos políticos en México: una introducción conceptual*, INE, Volumen 38, 2020, p 30.

CASTILLO, Nieto S, *Los derechos en los tiempos del género* (de mujeres, feminismo y derecho), 2015, p.232

¹⁸ A fines de 2024 el INE contará con la Competencia *Atención presencial y telefónica de primer contacto a víctimas de violencia política contra las mujeres en razón de género*, herramienta para la certificación del personal que realice esa función.

¹⁹ INE, *Guía de autocuidado para personas que brindan atención de primer contacto a mujeres que sobreviven a la violencia política en razón de género*, 2023.

CEAV, *Recomendaciones y sentencias de los mecanismos internacionales de derechos humanos en materia de víctimas, 1998-2018*.

GÉNERO Y JUSTICIA, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Rutas críticas en materia de atención a mujeres en situación de violencia en México, 2019*.

HEISE, L.L, *Modelo ecológico para una vida libre de violencia, 1994*.

INE, *Guía de autocuidado para personas que brindan atención de primer contacto a mujeres que sobreviven a la violencia política en razón de género. 2023*.

INE. *Informe sobre quejas, denuncias y/o vistas presentadas ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE).2020-2023*.

INE, *Informes que presenta el Secretario del Consejo General en cumplimiento al artículo 47 del Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, 2020-2023*.

INE, *Protocolo para la atención a víctimas y la elaboración del análisis de riesgo en los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género, Vigente 2023*.

INE, *Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, corte al 8 de agosto 2023, <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>*

INE, *Subordinadas y bellas. La violencia política contra las mujeres en prensa y redes sociales durante el Proceso Electoral 2018-2019, p 31 y p 35*.

Jurisprudencia 21/2018, Violencia Política de Género. Elementos que la actualicen en el debate político (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 13 de agosto de 2018).

Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de Violencia (DOF, 1 febrero 2007).

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (DOF, 23 mayo 2014).

Ley General de Víctimas (DOF, 9 enero 2013).

Reforma en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género (Diario Oficial de la Federación, 13 abril 2020).



EL PLAN B DE LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL

Yurisha ANDRADE MORALES¹

Resumen:

Entre 1977 a 2014 se efectuaron 8 grandes reformas político-electorales a nivel constitucional en México. La reforma de 1977 pretendió sentar las bases de un sistema de partidos que abriera espacios a la oposición, para evitar la crisis del sistema político; la reforma de 2014 se concentró en la reingeniería electoral al establecer un nuevo modelo de autoridad administrativa en los ámbitos federal y local. Entre una y otra, varios elementos del sistema se modificaron, sin llegar a consolidar un régimen democrático frente a la ciudadanía. En 2018 un nuevo partido político ganó la Presidencia de la República y se convirtió en la primera fuerza en el Congreso de la Unión. Entre las diversas propuestas enviadas por el actual Ejecutivo Federal, una de las más polémicas es la referida al ámbito electoral. Cuando la oposición desechó esta última, el partido Morena y sus aliados propusieron la modificación a diversas leyes secundarias, conocidas como Plan B, que fueron rechazadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este ensayo se hace un recuento de los puntos polémicos de este Plan.

¹ Doctora en Derecho mención Sobresaliente Cum Laude por la Universidad Complutense de Madrid. Doctora en Derecho por el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán. Maestra en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Maestra y Licenciada en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Catedrática de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH. Autora de diversos libros, capítulos de libros y artículos jurídicos. Coordinadora de diversos libros. Conferencista en Congresos internacionales y nacionales. Investigadora y Titular de la Comisión Editorial del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la FDCS de la UMSNH. Articulista en diversos medios de comunicación. Fungió como Consejera Electoral del Instituto Electoral de Michoacán. Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán 2020-2021. Actualmente, se desempeña como Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Palabras Clave: Instituto Nacional Electoral, democracia, reforma constitucional político-electoral, Plan B, partidos políticos.

Sumario:

I. Introducción; II. El Plan B en el contexto de la transición democrática y las reformas electorales; III. Cronología del Plan B: De la propuesta de reforma constitucional a la propuesta de modificaciones legales; IV. El Plan B y sus puntos polémicos; V. Conclusión; VI. Fuentes de consulta.

EL PLAN B DE LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL

I. INTRODUCCIÓN

La transición democrática del sistema político en México ha llevado a crear instituciones y órganos especializados para salvaguardar la legalidad del proceso electoral y los derechos políticos de los ciudadanos. Este objetivo ha estado presente en las distintas reformas en la materia, mediante las cuales se han abierto los espacios de poder para la oposición y consolidado una cultura ciudadana, que no permite fraudes ni manipulación política.

La iniciativa de reforma constitucional en materia electoral y el Plan B han dividido a la opinión pública en torno a los aspectos fundamentales del actual sistema nacional de elecciones. En general, estas propuestas tocan tres grandes temáticas: a) la adaptación del marco de las acciones afirmativas, b) la reingeniería de las estructuras de organismos electorales administrativos y jurisdiccionales, c) las modificaciones en el ámbito del sistema de partidos.

Si bien, todas las reformas electorales han presentado puntos escabrosos, no por ello fueron desechadas. Desde el sexenio de José López Portillo, cada

administración ha sacado adelante acuerdos en materia electoral que han hecho avanzar la democracia, aún a cuentagotas. La reforma propuesta en este sexenio no fue la excepción; más aún, a casi diez años de la última reforma sobre estos tópicos, se hacía necesaria una acción de esta naturaleza. Las causas de que esto no haya ocurrido se fincan en las estrategias de la oposición para las elecciones de 2024.

No hay duda de que en todas las democracias las minorías tienen voz y voto; sin embargo, la pregunta es si éstas pueden obstaculizar el ejercicio del mandato popular que le fue conferido a una mayoría legislativa, legítimamente electa, para emprender los cambios a que se comprometieron. Desde el liberalismo político clásico, la respuesta es no, tal y como lo señala John Locke en el *Tratado del gobierno civil*, parágrafo II, capítulo VII, del cual extraemos las líneas siguientes: “... una sociedad se forma por el asentimiento de cada uno de sus miembros; pero ésta llegando entonces a formar cuerpo es indispensable que se mueva por algún medio, y este movimiento debe ser hacia donde lo impulsa y lo arrastra la mayor fuerza que consiste en el consentimiento de la mayoría; de otro modo sería absolutamente imposible que obrase... por consiguiente, cada cual está obligado, por este consentimiento, a lo que la mayoría ha concluido y resuelto.”²

La única excepción a la regla es cuando esta mayoría, con una imposición negativa, deliberada y evidentemente, pretende dañar la soberanía popular y los intereses de la Nación; o bien, atentar clara y directamente contra la vida de los ciudadanos. De cualquier modo, frente al temor de esta regla de la mayoría, más adelante, el liberalismo político va a formular el principio de la representación proporcional, para defender los intereses y libertades individuales sin anular el principio de mayoría.³

Ahora bien, si la democracia no puede aceptar la imposición negativa de una mayoría parlamentaria, mucho menos puede permitir la extorsión de las minorías políticas, cuando no se está ante una imposición negativa sino frente a la toma de decisiones legislativas que, necesariamente, deben darse como parte del cumplimiento de las funciones de este poder.

² Locke, J., *Tratado del gobierno civil*, Buenos Aires, Claridad, 2005, pp. 77 y 78.

³ Bobbio, N., *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 75, 77 y 78.

En el caso de la reforma electoral, no se puede negar que había aspectos polémicos; por ejemplo, desde el lado de los aliados del partido mayoritario, se pretendió sacar provecho a la misma con la llamada *cláusula de vida eterna*, pero ésta se excluyó finalmente. La evidencia de la normalidad democrática fue que la iniciativa de reforma, después de un largo debate, no contó con el número suficiente de votos para su aprobación.

La alternativa para que la mayoría legislativa cumpliera con el mandato popular de eficientar y autonomizar el sistema electoral, una vez fracasada la reforma a nivel constitucional, fue una propuesta acotada a leyes reglamentarias. Sin embargo, la minoría legislativa presentó varias acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales fueron resueltas por los ministros con el argumento de irregularidades y violaciones al proceso legislativo, sin entrar al fondo del asunto. ¿Hubo intromisión de la Corte en el ordenamiento interno de otro poder? La respuesta requiere un debate amplio. Lo que es un hecho, es que la SCJN ha marcado pautas sistemáticas que, en la perspectiva de la alianza gobernante, han favorecido a la oposición.

II. EL PLAN B EN EL CONTEXTO DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y LAS REFORMAS ELECTORALES EN MÉXICO

El desarrollo de la democracia mexicana es inseparable de la evolución de la legislación electoral y de los órganos autónomos respectivos. En efecto, hay que considerar que el soporte institucional de la democracia representativa se dio en un periodo de 40 años que comienza en 1977 con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, sustituida por el Código Federal Electoral de 1986, el cual a su vez se suprimió con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, reformado en 2007. Finalmente, todo ello derivó en la actual Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el caso de las autoridades electorales, podemos decir que, si con la reforma constitucional de 1990 se dio paso al otrora Instituto Federal Electoral, el cual adquirió autonomía constitucional en 1996 y en 2014 se transformó en Instituto Nacional

Electoral, con la reforma de 1996, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de ese año, se dio vida al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Con esta reforma se permitió que el Tribunal Federal Electoral, creado en 1990 para sustituir al Tribunal de lo Contencioso Electoral de 1987, fuera incorporado al Poder Judicial de la Federación, dotándole de nuevas atribuciones y constituyéndose en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

De acuerdo con Lorenzo Córdova, exconsejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), hasta 2007 el proceso de transición democrática había pasado por siete grandes reformas político-electorales: 1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996 y 2007.⁴ Si agregamos la de 2014, tenemos que, en un periodo de 37 años México ha puesto en marcha 8 esfuerzos legislativos para construir las estructuras normativas e institucionales que generen gobernabilidad en el marco de la democracia representativa. En grandes pinceladas mostramos algunos rasgos de estas reformas, especialmente en lo que se refiere a la autoridad administrativa, por ser la pieza clave del ajedrez electoral.

La reforma de 1977 dio a luz a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, cuya principal aportación fue permitir el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas marginadas y propiciar su representación en los órganos legislativos; más tarde, con la reforma de 1986 se introdujo el criterio de representación proporcional.

En la reforma de 1990 se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), con el fin de contar con una institución imparcial que diera certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales. Posteriormente, la reforma de 1993 le otorgó al IFE diversas atribuciones como declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores, expedir constancias de mayoría para los ganadores de estos cargos y establecer topes a los gastos de campaña, así como designar a su secretario general y a los directores ejecutivos por voto de las dos terceras partes de sus miembros, a propuesta del consejero presidente.

⁴ Córdova, L., "La reforma electoral y el cambio político en México", en Zovatto, D. y Orozco, J.J., *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, 2008, p.655, *Mexico.vp (unam.mx)*

Con la reforma electoral de 1994 se instituyó la figura de *consejeros ciudadanos*, es decir, personalidades propuestas por las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y electos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, sin considerar la profesión o título que poseyeran. Gracias a esta reforma, los consejeros ciudadanos contaron con la mayoría de los votos en el Consejo General del IFE y con ello aumentó su influencia en la toma de decisiones.

En la reforma de 1996 se reforzó la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos. Asimismo, se eliminaron las figuras de director y de secretario general del IFE y se crearon la presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva, así como las comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales.

Con la reforma de 2007 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, otorgó al IFE 53 atribuciones, entre ellas, fortalecer la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en las elecciones federales, así como regular el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación. Además, asegurar condiciones de equidad y civilidad en las campañas electorales, transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales y crear la Unidad de Fiscalización.

Finalmente, la reforma del 10 de febrero de 2014 transformó al IFE en el INE con el fin de homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral. De este modo, aparte de organizar los procesos electorales federales, el INE asume el deber de coordinarse con los organismos electorales locales para la organización de los comicios en las entidades federativas.

La última propuesta de reforma electoral fue presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2022 y rechazada el 6 de diciembre de ese año. Un día después, se presentó el llamado Plan B, el cual quedó invalidado definitivamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 22 de junio del presente año. Con ello, el debate de una necesaria reforma político-electoral sigue vigente.

III. CRONOLOGÍA DEL PLAN B: DE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL A LA PROPUESTA DE MODIFICACIONES LEGALES

El 28 de abril de 2022 se presentó la iniciativa del Ejecutivo Federal sobre la reforma constitucional en materia electoral ante la Cámara de Diputados. Los artículos más polémicos fueron el 35, 41, 52, 54, 56, 60, 63, 73, 99, 115 y 116. Otros artículos propuestos para su modificación fueron el 122, 51, 53, 55, 105, 110 y 111.

El 6 de diciembre de 2022 con 269 votos a favor, 225 en contra y 1 abstención, la iniciativa fue rechazada en la Cámara de Diputados. Se requería una mayoría calificada de 334 votos para ser aprobada. El 7 de diciembre de 2022, una vez rechazada la iniciativa de reforma constitucional, se aprobaron por la mayoría de los diputados dos iniciativas conocidas conjuntamente como Plan B, para reformar 352 artículos de la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, correspondientes al primer paquete de reformas (53 artículos), así como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la expedición de una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, correspondientes al segundo paquete de reformas (299 artículos).

El 15 de diciembre de 2022 el pleno de la Cámara de Diputados, con 267 votos a favor y 217 en contra, aprobó las reformas correspondientes a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dejando fuera la *cláusula de vida eterna de los partidos*. Posteriormente, se turnó al Poder Ejecutivo para su publicación. El 27 de diciembre de 2022 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que la SCJN denominó Decreto 1.

Entre el 23 y el 27 de enero de 2023 se recibieron 7 acciones de inconstitucionalidad promovidas por el PRD (29/2023), PAN (30/2023), PRI (31/2023), un bloque de diputados federales (37/2023), un bloque de senadores (38/2023), el partido Movimiento Ciudadano (43/2023) y el partido local jalisciense Hagamos (47/2023). A estas acciones de inconstitucionalidad se sumaron 161 controversias constitucionales en contra de este primer paquete de reformas.

El 21 de febrero de 2023 el ministro de la SCJN Alberto Pérez Dayán admitió a trámite 5 acciones de inconstitucionalidad contra este primer Decreto (29/2023 y acumulados). Asimismo, concedió la suspensión de éste para los procesos electorales de Coahuila y Estado de México. Para conceder la suspensión, se aplicó el criterio de excepción, generado en 2016, por mayoría de 3 votos, que señala que se puede conceder la suspensión de una norma impugnada por controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad, si está en riesgo algún derecho humano.

El 22 de febrero de 2023 el Senado aprobó, con 70 votos a favor y 50 en contra, las reformas correspondientes a Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. Posteriormente, el 2 de marzo de 2023 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral que la SCJN denominó Decreto 2.

La oposición presentó 3 impugnaciones en contra este Decreto. De las controversias interpuestas la más relevante fue la del INE recibida el 9 de marzo de 2023 (261/2023) en la que solicitó invalidar el Decreto y también una medida cautelar para suspender sus efectos, en tanto la SCJN emitiera una resolución definitiva al respecto.

El 24 de marzo de 2023 el Ministro Ponente Javier Laynez Potisek admitió la demanda de Controversia Constitucional que interpuso el Instituto Nacional Electoral (261/2023), “concediendo la suspensión solicitada por el INE respecto de los artículos impugnados del Decreto para que las cosas se mantengan en el estado en el que hoy se encuentran y rijan las disposiciones vigentes antes de la respectiva reforma”. La suspensión también se concedió apelando al criterio de excepción ya no solo para salvaguardar los derechos político-electorales de los ciudadanos, sino también para mantener intacto el sistema democrático nacional considerando que, de no suspenderse la totalidad del decreto, hasta en tanto la SCJN no resolviera en

definitiva, el INE no podría operar adecuadamente y se generaría incertidumbre jurídica respecto de su función.

El 4 de abril de 2023 la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal presentó un recurso de reclamación (Recurso de reclamación 27/2023-CA) en contra de lo resuelto por el Ministro Pérez Dayán sobre el Decreto 1. El proyecto de sentencia estuvo a cargo de la Ministra Loretta Ortiz de la Segunda Sala a favor de la Consejería Jurídica.

El 26 de abril de 2023 la mayoría de los integrantes de la Sala (Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Javier Laynez) votaron en contra del proyecto y solo 2 a favor (Loretta Ortiz y Yasmín Esquivel). Por lo tanto, se ratificó la admisión de las acciones de inconstitucionalidad y las suspensiones que impidieron su entrada en vigor en los procesos electorales de Coahuila y el Estado de México. Posteriormente, el 8 de mayo de 2023 el Pleno de la SCJN, con 9 votos a favor y 2 en contra, invalidó el Decreto 1 correspondiente a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas por considerar que no se cumplió con el trámite, los tiempos y las condiciones del procedimiento legislativo.

El 22 de junio de 2023 la SCJN, por mayoría, desechó el Decreto 2 correspondiente a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. La argumentación para la invalidación se planteó en los mismos términos que para el Decreto 1; es decir, por irregularidades y violaciones al procedimiento legislativo, por lo que no se deliberó sobre el fondo del asunto. Los votos en contra fueron de las magistradas Loretta Ortiz y Yasmín Esquivel.

IV. EL PLAN B Y SUS PUNTOS POLÉMICOS

Dado que toda reforma electoral incide en las estrategias de lucha de las fuerzas políticas para alcanzar el poder por la vía del voto popular, no resulta extraño que cada una realice sus valoraciones, tanto en cuanto le afecten en su posicionamiento y en la disposición de recursos de diversa naturaleza que pueda utilizar frente a sus adversarios.

De esta manera, para algunos los temas siguientes: 1) la reducción del financiamiento público a los partidos políticos en un 50%, 2) la eliminación de las candidaturas comunes y las coaliciones parciales, 3) la prohibición de que los partidos políticos contraten propaganda en medios de comunicación privados, 4) la ampliación de las causales para la pérdida de registro de los partidos políticos o 5) la reestructuración del INE, fueron aspectos regresivos de la reforma legal, por lo que debería rechazarse en su totalidad; lo cual tendría el efecto colateral para rechazar, también, los puntos concernientes a: 1) a facilitar el voto de personas con discapacidad y de residentes en el extranjero, 2) a garantizar el voto de personas en prisión preventiva, 3) a simplificar el número de medios de impugnación en materia electoral y 4) a implementar el juicio electoral en línea.

En términos generales, esta reforma a leyes secundarias planteaba ajustes que favorecerían a las organizaciones políticas; por ejemplo, en la eliminación de la pérdida del registro de candidatura al no entregar el informe de ingresos y gastos de precampaña, en la modificación de la obligación de mantener el 0.26% de militantes con respecto al padrón electoral, siempre y cuando participaran en el proceso electoral y en la posibilidad de aplicar sus remanentes de financiamiento público para el pago de sanciones.

Asimismo, hay que reconocer que la posibilidad de que el Presidente de la República u otros funcionarios públicos pudieran participar en las campañas electorales, podría afectar la equidad en la competencia electoral al sostener el concepto de propaganda electoral desde el principio de la libertad de expresión, pero desatendiendo el artículo 134 constitucional que establece la obligación de todo servidor público de aplicar imparcialmente los recursos públicos y de observar el principio de neutralidad.

A través de las diferentes reformas, el INE ha incrementado sus funciones, siendo de los órganos electorales con mayores competencias en el mundo; por ejemplo, la reforma de 2014 le otorgó 53 nuevas atribuciones en áreas como la fiscalización. Precisamente, el Plan B reducía la estructura del INE, así como sus facultades de regulación y sanción; por ejemplo, se cancelaba la Junta General Ejecutiva, se reducían las 32 juntas ejecutivas locales de cinco a tres vocalías y se suprimían las 300 juntas ejecutivas distritales, para ser sustituidas por oficinas auxiliares no permanentes.

La nueva estructura propuesta para el INE estaba acorde con la lógica de financiamiento, según el concepto de austeridad republicana, pero lo cierto es que no se realizaron los diagnósticos técnicos necesarios para revisar qué componentes se podían reducir y cuáles no. Si bien es cierto que hay posiciones que sugieren que el desempeño de la gestión electoral mejora con más gasto en administración electoral,⁵ también es cierto que todas las burocracias tienden a incrementar tareas para incrementar personal o viceversa, aun y cuando el mismo personal pueda llevar a cabo esas tareas; o bien, esas tareas puedan simplificarse para ser operadas por el mismo personal, según Northcote Parkinson.⁶ El punto relevante es que el INE incrementó estructuras por mandatos legales y por decisiones reglamentarias y, por ello, era necesario revisar con objetividad y racionalidad.

Para los críticos del Plan B, aunque el presupuesto del INE para 2023 es de poco más de 20 mil millones de pesos, solo representa el 0.2% del gasto federal; sin embargo, en respuesta a ellos, el oficialismo señaló que esa misma cantidad es similar al presupuesto de Aguascalientes, Nayarit o Tlaxcala. En este sentido, una simplificación de la estructura del INE habría permitido ciertos ahorros, pero no hubo la negociación necesaria entre las fuerzas políticas para definir lo más adecuado para la institución.

⁵ Clark, A., "Identifying the determinants of electoral integrity and administration in advanced democracies: the case of Britain", *European Political Science Review*, 9:3, 2017, pp. 471–492. <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/4B51C001A3133DD2E7C81DF9DAE4E914/S1755773916000060a.pdf/identifying-the-determinants-of-electoral-integrity-and-administration-in-advanced-democracies-the-case-of-britain.pdf>

⁶ Parkinson, N., *La ley de Parkinson y otros ensayos*, Titivillus Editorial Digital, 2015, <https://ww3.lectulandia.co/book/la-ley-de-parkinson/>

V. CONCLUSIÓN

En esta breve síntesis de la reforma electoral 2022-2023, específicamente, en lo que concierne al llamado Plan B, un paquete de reformas a leyes secundarias, intentamos mostrar el contexto y algunos contenidos polémicos en torno a la misma.

Podemos advertir que toda reforma electoral pretende incidir en la integridad del proceso, reduciendo la posibilidad de ocurrencia de malas prácticas y ampliando la transparencia, autonomía y solidez de los órganos autónomos. Las discusiones suscitadas entre los actores políticos pusieron al descubierto los alcances y límites de la propuesta del Ejecutivo Federal, pero al mismo tiempo develaron los intereses que realmente están en juego en la democracia mexicana.

Desde un punto de vista ciudadano, todos los obstáculos eran superables; más aún, cuando algunas encuestas demostraban que la mayoría de la ciudadanía estaba de acuerdo. Por ejemplo, la encuesta nacional de *El Financiero* realizada el 6 y 7 de mayo de 2022, reveló que, en lo general el 66% de los entrevistados consideraban muy o algo necesaria una reforma electoral; que el INE cuenta con un alto nivel de aceptación al trabajo que realiza de organizar las elecciones, con el 65% de aprobación ciudadana, nivel de aprobación más alta de lo que obtiene el presidente López Obrador que, de acuerdo con la más reciente encuesta de este diario, es de 56%; finalmente, al preguntar cuál debe ser el principal objetivo de una reforma político-electoral, el 75% opina que debe ser el fortalecimiento de los derechos y libertades ciudadanos.⁷

Una reforma electoral, en el plano de los órganos autónomos, tiene el gran reto de equilibrar las tensiones entre eficiencia administrativa, neutralidad política y responsabilidad pública. En este sentido, urge que los actores políticos se comprometan a revisar y sacar adelante en una reforma, aquellos puntos que permitan una profundización democrática en el país.

Para afrontar la organización de elecciones en situaciones adversas se requiere un marco normativo afín al contexto social, político y cultural de cada entidad, por lo que los cambios legislativos sobre el sistema electoral mexicano deben forjarse

en el análisis de los problemas que surgen cotidianamente y exigen que las normas se actualicen, con el consenso de los actores políticos, pero también atendiendo los matices en los ámbitos locales del país.

El modelo actual que ha alcanzado estándares de calidad y efectividad en la organización de los procesos electorales en todos los niveles puede mejorarse, garantizando y ampliando paulatinamente los derechos de todos, en especial de los grupos vulnerables. Se han materializado reformas para alcanzar la paridad de género, erradicar la violencia en contra de las mujeres y las acciones afirmativas que en 2021 lograron impulsar la representación política de jóvenes, personas con discapacidad, grupos de la diversidad sexual e indígenas. Asimismo, el Servicio Profesional Electoral en el ámbito nacional y local, ha permitido el eficaz cumplimiento de las atribuciones técnicas y operativas del INE.

El sistema nacional electoral vigente es susceptible de mejoras, incluida una reducción de costos, pero sin afectarlo, lo que podría lograrse con una mayor automatización de sus estructuras y la aplicación de tecnologías para la implementación de sus procesos, como transitar hacia el voto electrónico. El diseño actual del INE podría ajustarse en sus dimensiones y estructura.

VI. FUENTES DE CONSULTA

Bobbio, N., *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Centro de Estudios de la Democracia y Elecciones (CEDE), Universidad Autónoma Metropolitana, https://cede.izt.uam.mx/?page_id=2471

Clark, A., "Identifying the determinants of electoral integrity and administration in advanced democracies: the case of Britain", *European Political Science Review*, 9:3, 2017, pp. 471–492, <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/4B51C001A3133DD2E7C81DF9DAE4E914/S1755773916000060a.pdf/identifying-the-determinants-of-electoral-integrity-and-administration-in-advanced-democracies-the-case-of-britain.pdf>

Córdova, L., “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Zovatto, D. y Orozco, J.J., *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, 2008, *Mexico.vp (unam.mx)*

Moreno, Alejandro, “Reforma electoral de AMLO tiene ‘espaldarazo’ de ciudadanía: Encuesta EF”, México, *El Financiero*, 12 de mayo de 2022, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/05/12/apoyan-reforma-pero-tambien-al-ine/>

Locke, J., *Tratado del gobierno civil*, Buenos Aires, Claridad, 2005.

Parkinson, N., *La ley de Parkinson y otros ensayos*, Titivillus Editorial Digital, 2015, <https://ww3.lectulandia.co/book/la-ley-de-parkinson/>

Recurso de reclamación 27/2023-CA derivado del incidente de suspensión de la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023. y 47/2023, https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/qldmUlkBvbG1RDkarETz/%22Acumulaci%C3%B3n%22

ANÁLISIS DE LA CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MAYORES Y SU INCIDENCIA EN EL AMBITO ELECTORAL

Martha Leticia MERCADO RAMÍREZ¹

Resumen:

El presente trabajo realiza un análisis del texto convencional en cuanto a su contribución en el ámbito electoral, como la introducción de la noción de una vejez activa en el terreno de la participación y representación política. México se adhirió a dicho tratado el pasado 28 de marzo de 2023.

Palabras clave: tratado multilateral, persona mayor, participación política, derechos políticos.

Sumario:

I. Introducción. II. Constelación de tratados interamericanos en materia de derechos humanos. III. La reciente adhesión de México. IV. Estructura de la Convención y reconocimiento de los derechos políticos. V. A modo de conclusión. VI. Bibliografía.

¹ Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en Derecho Electoral por la misma casa de estudios.

ANÁLISIS DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MAYORES Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO ELECTORAL

I. INTRODUCCIÓN

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (en adelante Convención) es el instrumento regional dedicado a una de las poblaciones más vulnerables en nuestros países. Es un tratado especializado novedoso y de relativa reciente creación. Novedoso en cuanto a que no hay una codificación semejante a nivel comparado y porque, de mayor significado, impulsa una visión distinta del fenómeno de la vejez.

Ahora bien, en términos de contenido, además de contemplar un catálogo avanzado de los derechos humanos de las personas mayores, establece los mecanismos necesarios de protección de esos derechos y de supervisión del cumplimiento de las obligaciones generales y específicas contraídas por los Estados parte. México forma parte de la Convención apenas desde hace un par de meses, el 28 de marzo de 2023 hizo la respectiva entrega del instrumento de ratificación.

En términos poblacionales, en México hay 17,958,707 personas mayores, lo que equivale al 14% de la población total de nuestro país.² Se considera una persona mayor aquella de 60 años o más. Históricamente, este grupo etario se ha visto expuesto a discriminación, abandono, maltrato, abuso, violencia y a exclusión social. Por ejemplo, la Constitución de la Ciudad de México, una de las normas constitucionales más avanzadas en nuestro país, reconoce que, si bien todas las personas gozan de los derechos humanos, hay ciertos grupos que requieren una atención prioritaria, entre los que se encuentra precisamente el de las personas mayores.

Con lo anterior, nos parece importante acercarnos a la Convención a propósito de su incorporación al ordenamiento jurídico mexicano y, por tanto, de su

² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Comunicado de prensa 568/22*, 30 de septiembre de 2022, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_ADULMAY2022.pdf

obligatoriedad. El objetivo del presente trabajo es presentar un análisis del articulado del texto convencional en cuanto a su contribución en el ámbito electoral. Para ello, el siguiente apartado (II) refiere brevemente el conjunto de tratados interamericanos en el que se inserta la Convención. Posteriormente (III), se alude a la reciente adhesión de México. En el siguiente apartado (IV), se describe la estructura de la Convención y se analiza el reconocimiento de los derechos políticos en el artículo 27 convencional. Finalmente, se ofrece una breve conclusión.

II. CONSTELACIÓN DE TRATADOS INTERAMERICANOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Resulta relevante destacar que, a la sombra de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el instrumento más relevante en la región en esta materia, el seno de la Organización de los Estados Americanos fue creando hasta nuestros días una constelación de tratados especializados en diversas temáticas de los derechos humanos. Cada uno de ellos, conforme al régimen de tratados, es autónomo, pero todos ellos forman parte del sistema interamericano de protección de derechos humanos. A decir de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Dichos tratados imponen obligaciones internacionales más específicas y reforzadas en relación con los temas abordados a los Estados que los han ratificado”.³

Hasta el momento son siete tratados: 1.- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985); 2.- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994); 3.- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará” (1994); 4.- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999); 5.- Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (2013); 6.- Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (2013); y 7.- Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-26/20. La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos*, de 9 de noviembre de 2020, párr. 85.

La última de las convenciones citadas fue suscrita el 15 de junio de 2015 y entró en vigor el 11 de enero de 2017.⁴ Por lo que es la convención interamericana más joven, “[...] el primer y único instrumento internacional jurídicamente vinculante que declara los derechos de las personas mayores de manera amplia e integral”.⁵

Según el Preámbulo de dicho documento, hay “[...] la necesidad de abordar los asuntos de la vejez y el envejecimiento desde una perspectiva de derechos humanos que reconoce las valiosas contribuciones actuales y potenciales de la persona mayor al bienestar común, a la identidad cultural, a la diversidad de sus comunidades, al desarrollo humano, social y económico y a la erradicación de la pobreza”. En otras palabras, se persigue la vejez y envejecimiento activo y se deja atrás la visión pasiva de sujetos de mera protección (pasividad, enfermedad, dependencia).

III. LA RECIENTE ADHESIÓN DE MÉXICO

México se adhirió a la Convención el pasado 28 de marzo.⁶ Esto, entre otras cosas, significa que el Estado mexicano contrae obligaciones específicas de garantía y protección de los derechos de este grupo vulnerable. Pero también, como advierte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), los Estados se suman al nuevo paradigma sostenido por la Convención, el cual defiende la vida plena, independiente y autónoma de la persona mayor.⁷

En la actualidad once países forman parte de la Convención: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, Suriname y Uruguay. Unas semanas después de que México se adhiriera, Suriname lo hizo el 8 de mayo.

⁴ Conforme al artículo 37 de la Convención, la entrada en vigor ocurriría el trigésimo día a partir de la fecha en que fuera depositado la segunda ratificación o adhesión.

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de las personas mayores y sistemas nacionales de protección en las Américas*, Washington, OEA, p. 34. En el mismo sentido, Morales Ramírez, María A., *Derechos de las personas adultas mayores*, México, UNAM-IIJ-INEHRM, 2018, p. 51.

⁶ El instrumento de adhesión signado por el Presidente de la República puede consultarse en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/A-70_adhesion_Mexico_3-28-2023.pdf

⁷ CIDH, *op. cit.*, p. 33.

IV. ESTRUCTURA DE LA CONVENCION Y RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS POLITICOS

La Convención está conformada por el preámbulo y 41 artículos. Está dividida en siete capítulos:

- I. Objeto, ámbito de aplicación y definiciones
- II. Principios generales
- III. Deberes generales de los Estados parte
- IV. Derechos protegidos
- V. Toma de conciencia
- VI. Mecanismo de seguimiento de la convención y medios de protección
- VII. Disposiciones generales

Aquí nos limitamos a destacar algunos puntos relevantes. En primer lugar, entre los principios generales aplicables a la Convención se señalan “la valorización de la persona mayor, su papel en la sociedad y contribución al desarrollo” y “la dignidad, independencia, protagonismo y autonomía de la persona mayor”. En ese sentido, la visión de una vejez activa significa que las personas mayores tengan las garantías y facilidades necesarias para ejercer sus derechos desde sus circunstancias particulares.

En segundo lugar, se contempla un nutrido catálogo de derechos protegidos, que va de los artículos 5 al 31; por mencionar algunos de los novedosos, igualdad y no discriminación por razones de edad; derecho a la vida y a la dignidad en la vejez; derecho a la independencia y a la autonomía; derecho a la participación e integración comunitaria; derecho a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia; derecho a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; derecho a brindar consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud; derechos de la persona mayor que recibe servicios de cuidado a largo plazo.

En tercer lugar, la Convención contempla dos mecanismos de control: un mecanismo de seguimiento encargado de supervisar su implementación y un sistema para que los individuos puedan alegar violaciones de sus derechos. Respecto del

primero, se contempla la creación de una Conferencia de Estados parte (órgano principal) y un Comité de Expertos (designados por los Estados parte). La constitución de dicho mecanismo fue posible formalmente con la adhesión de México.

El segundo es atribuirle la competencia a la CIDH para que pueda recibir y examinar quejas o denuncias individuales que aleguen violación de los artículos convencionales por un Estado parte.

Aunado a lo anterior, la Convención faculta a la CIDH para que funcione como órgano de consulta en cuestiones relacionadas con la efectiva aplicación de la Convención, y de asesoramiento y cooperación técnica para asegurar la aplicación efectiva de cualquiera de sus disposiciones.

Como puede advertirse, México –como cualquiera otro de los Estados parte– tiene ante sí una doble tarea interconectada. Por un lado una labor colectiva de cuidar y mejorar la implementación de la Convención, pues esto justamente permitirá tener un instrumento de derechos eficaz. Por el otro, a nivel interno, la labor de ajustar o armonizar sus políticas públicas en la materia con los principios y derechos consagrados en la Convención.

En cuanto a los derechos políticos, el artículo 27 convencional señala textualmente:

Artículo 27

Derechos políticos

La persona mayor tiene derecho a la participación en la vida política y pública en igualdad de condiciones con los demás y a no ser discriminados por motivo de edad.

La persona mayor tiene derecho a votar libremente y ser elegido, debiendo el Estado facilitar las condiciones y los medios para ejercer esos derechos.

Los Estados Parte garantizarán a la persona mayor una participación plena y efectiva en su derecho a voto y adoptarán las siguientes medidas pertinentes para:

- a) Garantizar que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar.
- b) Proteger el derecho de la persona mayor a emitir su voto en secreto en elecciones y referendos públicos, sin intimidación.
- c) Garantizar la libre expresión de la voluntad de la persona mayor como elector y a este fin, cuando sea necesario y con su consentimiento, permitir que una persona de su elección le preste asistencia para votar.
- d) Crear y fortalecer mecanismos de participación ciudadana con el objeto de incorporar en los procesos de toma de decisión en todos los niveles de Gobierno las opiniones, aportes y demandas de la persona mayor y de sus agrupaciones y asociaciones.

Como podemos advertir, es un artículo que reconoce los típicos derechos vinculados con la democracia, esto es, los derechos de participación política y los de sufragio activo y pasivo, aunque desde el contexto específico de las personas mayores. Por lo que establece medidas particulares que deben implementar los Estados parte.

La prohibición de discriminar por motivos de edad tratándose de la participación política de las personas mayores será, sin duda, de notable utilidad. Tal como está dispuesto el enunciado, es posible decir que se trata de una prohibición que no acepta excepciones. De hecho, la obligación de eliminar la discriminación por motivos de edad es una de las reafirmaciones que se hacen en el Preámbulo de la Convención. No es casual que en el listado de derechos protegidos de la Convención el primero sea el derecho de igualdad y no discriminación por razones de edad.⁸

Por su parte, el artículo 2 convencional define la *discriminación por edad en la vejez* de la forma siguiente: “Cualquier distinción, exclusión o restricción basada

⁸ “Artículo 5. Igualdad y no discriminación por razones de edad.

Queda prohibida por la presente Convención la discriminación por edad en la vejez.

Los Estados Parte desarrollarán enfoques específicos en sus políticas, planes y legislaciones sobre envejecimiento y vejez, en relación con la persona mayor en condición de vulnerabilidad y aquellas que son víctimas de discriminación múltiple, incluidas las mujeres, las personas con discapacidad, las personas de diversas orientaciones sexuales e identidades de género, las personas migrantes, las personas en situación de pobreza o marginación social, los afrodescendientes y las personas pertenecientes a pueblos indígenas, las personas sin hogar, las personas privadas de libertad, las personas pertenecientes a pueblos tradicionales, las personas pertenecientes a grupos étnicos, raciales, nacionales, lingüísticos, religiosos y rurales, entre otros”.

en la edad que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada”.

Por lo que la prohibición indicada en el artículo 27 convencional es la reiteración concreta en el ámbito de los derechos políticos.

En cuanto a las medidas que deben adoptarse para garantizar el derecho de voto a las personas mayores, son mandatos que no pueden obviarse por los Estados parte, por lo que es aquí donde deben concentrarse los cambios en las prácticas y políticas de las autoridades electorales administrativas. Por ejemplo, la típica práctica en las casillas electorales de negar a los familiares o personas de confianza la asistencia a una persona mayor para que pueda emitir su voto, la clave está en la necesidad y el consentimiento.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

La Convención marca una ruta distinta de la vejez y la forma en que deben protegerse y ser garantizados los derechos humanos de las personas mayores por los Estados parte. La ratificación o adhesión de este instrumento en esencia significa aceptar la transición de la visión asistencialista a la vejez y el envejecimiento activo, donde las personas mayores contribuyen, con su trabajo y participación, en el mejoramiento de nuestras sociedades. Esto es un cambio significativo. El modelo predominante, que podemos denominar asistencialista, veía a las personas mayores como sujetos de mera protección, es decir, los veía dependientes y pasivos.

En el ámbito electoral, esa noción de una vejez activa contribuye a que las personas mayores dejen de ser discriminadas por motivo de edad y a que se tomen en cuenta sus necesidades específicas al querer ejercer el derecho de voto o acceder a los cargos de elección popular.

VI. BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Derechos humanos de las personas mayores y sistemas nacionales de protección en las Américas*, Washington, OEA, 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Opinión Consultiva OC-26/20. La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos*, de 9 de noviembre de 2020.

HERRERA GARCÍA, Alfonso, “Derechos políticos de las personas mayores: derecho a votar y ser votado, y derecho de reunión y asociación”, en DÍAZ-TENDERO BOLLAIN, Aída (coord.), *Manual para juzgar casos de personas mayores*, México, SCJN, 2022, pp. 191-222.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Comunicado de prensa 568/22*, 30 de septiembre de 2022, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_ADULMAY2022.pdf

MORALES RAMÍREZ, María A., *Derechos de las personas adultas mayores*, México, UNAM-IIJ-INEHRM, 2018.



PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, DILEMAS DEL ACCESO A LAS TELECOMUNICACIONES: AFECTACIONES A LA DEMOCRACIA Y A SUS SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS

Rita Bell LÓPEZ VENCES¹

Resumen:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce la composición pluricultural de la Nación, sustentada en sus pueblos y comunidades indígenas, quienes gozan de un conjunto de derechos individuales y colectivos. Pero ¿qué pasa cuando bajo el amparo del derecho a la libre determinación y autonomía se corre el riesgo de vulnerar otros derechos? En el presente artículo, se busca generar una reflexión respecto la interdependencia del derecho a la libre determinación, derecho a la información, a la libertad de expresión, y al voto, desde los alcances y atribuciones del Instituto Nacional Electoral, que aseguren la unidad nacional y una auténtica democracia incluyente, en el marco de los actos de preparación del proceso electoral federal en puerta 2023-2024.

Palabras clave: Comunidad indígena, libre determinación, usos y costumbres, telecomunicaciones, concesiones para uso social.

¹ Consejera Electoral del INE. Abogada por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y Especialista en gobierno, desarrollo local, alta gerencia pública y en políticas públicas con perspectiva de género

Sumario:

I. Introducción. II. Derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas. III. Reflexión acerca del caso Radio Tosepan Limakxtum, A.C. IV. Bibliografía.

**PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, DILEMAS DEL ACCESO A LAS
TELECOMUNICACIONES: AFECTACIONES A LA DEMOCRACIA Y
A SUS SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS**

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural en el que convergen 68 pueblos indígenas, 11 familias lingüísticas y 364 variantes, de los que recobra importancia el sentido de la identidad cultural definida históricamente a través de múltiples aspectos en los que se plasma su cultura, lengua, forma de organización comunitaria, ceremonias tradicionales, sistemas normativos internos y en general, todo producto de la colectividad, que permiten una coexistencia al interior.

Los pueblos y comunidades indígenas de México constituyen un conjunto social pluriétnico y multicultural, son portadores de identidades, culturas y cosmovisiones diversas que han desarrollado históricamente y que conforman elementos importantes de su vida diaria y de su cosmovisión.

De acuerdo con datos del Censo 2020², en México existen 23.2 millones de personas de tres años y más que se autoidentifican como indígenas, lo que equivale a 19.4 % de la población total de ese rango de edad.

² Consultable en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd22.pdf

La población total en hogares indígenas en 2020 fue de 11, 800, 247 personas, lo que equivale a 9.4 % de la población total del país, 51.1 % de la población en hogares indígenas eran mujeres y 48.9 %, hombres.

II. DERECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

La expedición del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1989, y la suscripción de México en 1990, así como el levantamiento de 1994 en Chiapas, del EZLN y los acuerdos de San Andrés sobre el “Derecho y Cultura Indígena”, impulsaron importantes reformas constitucionales que tuvieron lugar entre 1990 y 2001, en estas, se reconoció el derecho de la población indígena a ejercer sus funciones jurisdiccionales de acuerdo con sus propios intereses jurídicos, lo cual respondía a uno de los objetivos de los grupos indígenas de adoptar el etnodesarrollo y abandonar el integracionalismo³, así como el reconocimiento a los pueblos indígenas constitucionalmente y que éstos gozaran de autonomía. Con ello se inicia un proceso de construcción de un nuevo paradigma constitucional ya no monocultural, sino pluricultural, reconocido en el marco jurídico nacional e internacional.

Derivado de ello, se identifican una serie de derechos colectivos, sin embargo en el caso que nos ocupa y con la finalidad de contextualizar, resulta importante abundar particularmente en dos de ellos, el primero se refiere al derecho a la libre determinación y autonomía en sus distintos niveles y ámbitos, en ese sentido, de acuerdo con la referida Guía de actuación, *el Derecho a la libre determinación es la piedra angular de los derechos colectivos, implica la autonomía, es decir el derecho al autogobierno interno de los pueblos indígenas. También implica el derecho a definir una posición autonómica y propia frente a la nación. La libre determinación y la autonomía incluyen los siguientes aspectos: el derecho a vivir bajo sus propias formas de organización político-social; nombrara sus autoridades según sus propias normas y procedimientos electorales; resolver conflictos aplicando su propia normatividad, refiriéndose al reconocimiento de la vigencia del derecho y la justicia indígena (TEPJF, 2014).*

³ Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/noticia/insurgencia-del-ejercito-zapatista-de-liberacion-nacional-ezln>

De acuerdo con información de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en distintas oportunidades, los representantes de los pueblos indígenas y tribales han manifestado que la libre determinación es un derecho inherente y preexistente desde sus propias cosmovisiones, historias y derecho propio que no proviene de las leyes nacionales ni del derecho internacional, sino que es un derecho originario.⁴

En resumen, la libre determinación es la condición política elemental y necesaria para la toma de decisiones y la realización de todos los derechos inherentes de los pueblos indígenas, es decir, es la fuente de otros derechos fundamentales para la existencia, bienestar y desarrollo de los pueblos indígenas, así como el punto de partida para construir una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, basada en el reconocimiento y respeto mutuo.

En el marco jurídico Nacional, la Constitución Mexicana, en su artículo 2º, párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, reconoce la composición pluricultural de la Nación, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que *“son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”*, así como su derecho a la libre determinación ejercida en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

Por otra parte, hablaremos del derecho de las comunidades indígenas al acceso a medios de comunicación, mismo que lleva implícito el derecho a la promoción y preservación de su lengua y cultura a través las radios comunitarias y radios indígenas.

Al respecto, la Constitución reconoce el derecho a la información, estableciendo la obligación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deben ser diseñadas y operadas en conjunto.

⁴ Consultable en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>

Ahora bien, respecto el derecho a los medios de comunicación, es importante decir que, actualmente estamos atravesando un momento de crecimiento y desarrollo de tecnologías de la información, sin embargo, los pueblos y comunidades indígenas se encuentran en un plano de desventaja y rezago, razón por la cual aún en la actualidad existen zonas geográficas donde la señal de telefonía, tv abierta o internet, es de difícil acceso, lo que representa una limitante para que este sector de la población acceda de manera pronta a información de cualquier tipo (económico, político, social, cultural educativo, etc.) dentro y fuera de su comunidad, ciudad, estado o incluso país, en virtud de ello recobran importancia las concesiones para uso social (comunitarias e indígenas).

Así el acceso de las comunidades indígenas a concesiones de radiodifusoras para uso social, lleva implícito la garantía de otros derechos de dimensión individual y colectiva como el acceso a la información o bien la libertad de expresión, en ese sentido, en el artículo denominado *La jurisdicción especializada en telecomunicaciones y radiodifusión: realidad y retos*⁵ se realiza un análisis del texto constitucional en conjunto con instrumentos internacionales, y a partir de este, se enlistan diversos derechos y sub derechos humanos en telecomunicaciones y radiodifusión, cómo:

- Libertad de expresión y el derecho a la réplica y no censura previa
- Derecho a la información, que implica derecho a buscar, recibir, difundir información; Derecho a la pluralidad, oportunidad, gratuidad de la información;
- Servicio de radiodifusión que conlleva el acceso al servicio en condiciones de igualdad y no discriminación
- Prestación de los servicios en condiciones de competencia y calidad
- Derecho a la difusión de contenidos con imparcialidad, objetividad, oportunidad, veracidad, pluralidad y diversidad ideológica, étnica y cultural
- Fomento de los valores de la identidad e integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre hombres y mujeres y a los demás que se refiere el artículo 3 constitucional;

⁵ Consultable en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/revista-digital/julio-diciembre-2016>

- Obligación de que los medios públicos que presten el servicio gocen de independencia editorial, autonomía de gestión financiera
- Prestación de los servicios en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, convergencia y continuidad, al acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación, entre otros más.

La existencia y sostenibilidad de estas radios es una condición indispensable para que existan medios que permitan el ejercicio de los derechos de libertad de expresión, acceso a la información, comunicación y autodeterminación. Además, son esenciales para reflejar la pluralidad de voces, lingüística, contextos y realidades del país. También es importante mencionar que los medios comunitarios e indígenas responden con mayor facilidad a las necesidades de comunicación de los contextos en los cuáles se desarrollan, por lo que cuentan con la posibilidad de transmitir contenidos locales pertinentes a su población o de su interés. Además, son una pieza fundamental para responder en contextos de riesgo o de desastre, lo que los convierte en una pieza clave para la seguridad y el desarrollo de estas comunidades.

La Ley Federal de Telecomunicaciones en su artículo 67, fracción IV, reconoce cuatro tipos de concesiones para prestar todo tipo de servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión entre ellas las destinadas para uso social, el cual establece:

[...]

- IV. *Para uso social: Confiere el derecho de prestar servicios de telecomunicaciones y radiodifusión con propósitos culturales, científicos, educativos o a la comunidad, sin fines de lucro. Quedan comprendidas en esta categoría las concesiones comunitarias y las indígenas; así como las que se otorguen a instituciones de educación superior de carácter privado.*

Las concesiones para uso social comunitaria se podrán otorgar a organizaciones de la sociedad civil que no persigan ni operen con fines de lucro y que estén constituidas bajo los principios de participación ciudadana directa, convivencia social, equidad, igualdad de género y pluralidad.

Las concesiones para uso social indígena, se podrán otorgar a los pueblos y comunidades indígenas del país de conformidad con los lineamientos que emita el Instituto y tendrán como fin la promoción, desarrollo y preservación de sus lenguas, su cultura, sus conocimientos promoviendo sus tradiciones, normas internas y bajo principios que respeten la igualdad de género, permitan la integración de mujeres indígenas en la participación de los objetivos para los que se solicita la concesión y demás elementos que constituyen las culturas e identidades indígenas (LFTR, artículo 67).

[...]

En ese orden de ideas ¿están obligadas las personas indígenas a transmitir en dichas radios, los spots que los partidos políticos elaboran como parte de sus prerrogativas en los procesos electorales como fuera de ellos?

Como en cada proceso electoral, el Instituto Nacional Electoral (INE) realiza una serie de actividades en el marco de la preparación del proceso electoral en puerta, dentro de ellas, las relativas al ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos y de los/las candidatos/as independientes en materia de acceso a la radio y a la televisión, a administración de los tiempos destinados en dichos medios a los fines propios del INE y los de otras autoridades electorales; así como a las prohibiciones que en dichos ordenamientos se establecen en materia de radio y televisión. En ese sentido, el INE ha emitido el Reglamento de Radio y televisión en materia electoral, mismo que es obligatorio y de observancia general.

En el caso que nos ocupa, se busca realizar una reflexión propia respecto del acuerdo INE/CG120/2023, emitido por el Consejo General del INE, así como la resolución emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo el rubro SUP-JE-1057/2023.

Vale la pena considerar que, en casi todos los países del mundo occidental en donde existen importantes asentamientos indígenas, los estados nacionales generan las condiciones mínimas de discriminación positiva para que dichas comunidades logren de alguna forma insertar o adaptar algunos de sus usos y costumbres en la sana convivencia democrática.

Los casos de Canadá y Estados Unidos de Norteamérica son ilustrativos para el caso que nos ocupa; contrario a la legislación mexicana en donde el espacio radio eléctrico es monopolio exclusivo de la nación con importantes barreras para entrar a dicha actividad.

El caso canadiense, es digno de estudio, pues apegados a los mandatos de la UNESCO, Canadá creó la Ley de Radiodifusión de 1991, esta norma significa un adelanto muy importante en materia de radiodifusión comunitaria ya que reconoce a esta última como uno de los elementos integrantes del sistema canadiense de radiodifusión. Además, entre los lineamientos de la política canadiense de radiodifusión se estipula la necesidad de que la programación debe reflejar la diversidad cultural de Canadá incluyendo las necesidades e intereses de los pueblos aborígenes⁶.

Ahora bien, la construcción de dicha normatividad pasó por el tamiz de varias consultas públicas, como la del 22 de diciembre de 1998 en donde para principios de febrero de 1999, las autoridades canadienses recibieron sendas respuestas a las consultas públicas en Halifax, Montreal, Toronto, Winnipeg y Vancouver. Observaciones escritas que representaban a un gran abanico de personas, grupos y sociedades, mismas que fueron favorables al cuadro político de 1985 en relación con las estaciones de carácter Étnico. Además, estas insistían en la fuerte demanda de parte de los canadienses por emisiones en diversas lenguas⁷.

O sea, el estado Canadiense, consciente de su composición pluriétnica con un porcentaje importante aunque no muy grande de ciudadanos considerados como aborígenes o primeros pobladores, ha encausado sus esfuerzos nacionales para que dicha cultura pueda convivir y a su vez mantenerse y desarrollarse, en un entorno completamente globalizado, occidental y moderno, dando paso a la representación política de sus pueblos aborígenes, con solo la modificación de algunas reglas que flexibilizan y legalizan la presencia de estos en el espectro radio eléctrico sin ser perseguidos, penalizados u obligados a adoptar mecanismos de representación en los que ni creen ni se han desarrollado.

⁶ Legislación sobre radiodifusión sonora comunitaria: estudio comparativo de legislaciones de trece países.
https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000130970_spa

⁷ *Op. Cit.* Legislación sobre radiodifusión

El caso estadounidense ha sido mucho menos civilizado y por ende más violento, un micrófono encendido y un radiotransmisor en manos de un líder comunitario imparten poder, por ese motivo, la posibilidad de que existan 1.000 nuevas radios comunitarias en Estados Unidos, para lo cual la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés) ha recibido un sinnúmero de solicitudes de manera urgente y prioritaria⁸.

Hace más de veinte años los trabajadores rurales de Florida se organizaron y formaron la Coalición de Trabajadores de Immokalee. Diez años más tarde, con la colaboración del Proyecto *Radial Prometheus*, una organización sin fines de lucro de Filadelfia, los trabajadores inauguraron su propia radio comunitaria, denominada Radio Consciencia, para servir a la comunidad de agricultores e informar, movilizar y ayudar a los trabajadores en dificultades a forjar una vida mejor. Mientras las empresas que son propietarias de los medios más grandes del planeta se han consolidado en los últimos veinte años, lo que provocó una concentración del poder de los medios en pocas manos, se ha producido un florecimiento poco difundido de los pequeños medios locales. Un elemento fundamental de este sector son las radios comunitarias, que en Estados Unidos surgieron del movimiento denominado Low-Power FM o movimiento de FMs de baja potencia⁹.

Se supone que las ondas de radio pertenecen a la población, dijo Jeff Rousset líder del movimiento de micro estaciones, y que defiende el que los grupos comunitarios puedan propietarios y tener el control de sus propios medios. Rousset creó "Prometheus" en 1998 y lleva su nombre en honor al héroe de la mitología griega que le dio el fuego a los seres humanos para hacerles la vida más fácil. En las décadas de 1980 y 1990, decepcionadas por el fracaso del sistema de medios comerciales y públicos, a los que las comunidades tenían cada vez menos acceso y que aparentemente estaban reservados a las empresas y los grupos de interés, algunas personas lanzaron radios "piratas" en comunidades de todo el país. Estas radios se denominaban así debido a que no contaban con una licencia de la FCC¹⁰.

⁸ Amy Goodman es la conductora de *Democracy Now!*, un noticiero internacional que se emite diariamente en más de 750 emisoras de radio y televisión en inglés y en más de 400 en español. Es co-autora del libro "Los que luchan contra el sistema: Héroes ordinarios en tiempos extraordinarios en Estados Unidos", editado por *Le Monde Diplomatique* Cono Sur. Denis Moynihan colaboró en la producción periodística de esta columna.

⁹ *Op. Cit.* Amy Goodman

¹⁰ *Ibid.*

Tras la persecución de agentes federales a las radios que intentaban transmitir, los fundadores de las llamadas radios ‘piratas’ crearon Prometheus, una iniciativa para cambiar las leyes federales y abrir el dial a una nueva generación de radios comunitarias no comerciales. Después de quince años de lucha, ganaron la batalla. Jeff Rousset dijo: “vamos a convertir la estática en sonido y utilizarlo para amplificar las voces de la gente de todo el país, somos parte del movimiento que lucha para convencer al Congreso de que abra las ondas de radio a las organizaciones comunitarias, los sindicatos y los grupos por los derechos de los inmigrantes, para que puedan utilizarlos como herramienta para organizarse, y Radio Movimiento: La Voz del Pueblo es nuestra emisora de radio, fundada con la ayuda del Proyecto Radial Prometheus. Hemos podido utilizarla no solo como herramienta de organización de los trabajadores rurales (somos el Sindicato de Trabajadores Rurales de *Oregon*), sino también para brindar información y dar voz a quienes nunca la tuvieron. Por ejemplo, transmitimos en cuatro lenguas indígenas de México y América Central y les dimos a esas personas una voz en la comunidad que nunca antes tuvieron”¹¹.

Cuando Rousset estaba cubriendo el levantamiento Zapatista en Chiapas, México en 1994, asistió a la primera conferencia de prensa realizada por los comandantes zapatistas, entre ellos el Subcomandante Marcos y la Comandante Ramona, mismos que convocaron la conferencia específicamente para los periodistas radiales mexicanos. La radio, afirmó Marcos, es la forma más accesible de comunicación masiva. Hasta la localidad más pobre tiene al menos una radio alrededor de la cual la gente puede reunirse, sostuvo¹².

III. REFLEXIÓN ACERCA DEL CASO RADIO TOSEPAN LIMAKXTUM, A.C

Con fecha diecisiete de enero de dos mil veintitrés, el representante legal de una emisora social indígena del Estado de Puebla, realizó una consulta al INE, sobre la administración del tiempo del Estado en radio y televisión y su aplicación en la concesión que representa, ya que manifestaban que al ser una concesionaria social

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Ibidem.*

indígena requieren un tratamiento específico respecto a las obligaciones que por su naturaleza le corresponden, que sea acorde a sus sistemas normativos y los derechos, además de argumentar que implicaría, la transmisión de mensajes de partidos políticos y/o mensajes electorales no contextualizados a las cosmovisiones, sistemas normativos y usos y costumbres de estos pueblos y comunidades, constituye una violación a sus derechos humanos y fundamentales, ello al ser contrario a sus fines relacionados con la promoción desarrollo y preservación de los valores culturales indígenas, así como de lo establecido en su código Masewual, solicitando así ser eximidas del cumplimiento de las obligaciones de transmitir los tiempos del Estado en radio y televisión en materia electoral que administra el INE, en días posteriores, presentaron un escrito relacionado con la aplicación de la jurisprudencia 37/2013 de la Sala Superior del TEPJF, en el que sustenta que la misma resulta inaplicable.

En el mes de febrero, el Consejo General del Instituto aprobó el Acuerdo INE/CG120/2023, en el que determinó que el INE carece de facultades para eximir a la concesionaria de cumplir con sus obligaciones individuales frente al estado, bajo el reglamento referido en párrafos anteriores.

Posterior a ello, la parte actora presentó una demanda ante la Sala Superior del TEPJF, a fin de controvertir el acuerdo referido, integrándose el expediente, identificado bajo el rubro SUP-JE-1057/2023, en el que se determinó confirmar el acuerdo impugnado, sosteniendo que *“la concesionaria se encuentra bajo un régimen jurídico que no sólo le concede derechos con facultad para decidir el tipo de programación que transmitirá a través de su emisora, cuyos contenidos atienden a su naturaleza social e indígena; sino que también está obligada legalmente a transmitir determinados contenidos que pudieran o no relacionarse con los valores propios de la identidad cultural el pueblo o grupo indígena al que pertenece”*. (SUP-JE-1057/2023).

Lo anterior muestra que aún bajo la premisa de reconocer a la concesionaria como sujeto diferenciado, no se advierte que las normas que regulan los tiempos en radio y televisión en materia electoral justifiquen racional y objetivamente favorecer o compensar alguna desigualdad estructural, así mismo considera que no se advierte que el Instituto haya afectado los derechos de las comunidades indígenas , de la emisora

o de su representante como miembros de dichos pueblos al negar el tratamiento excepcional solicitado.

Cabe señalar que, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, la SCJN prevé la existencia de una vía de acceso diferenciado a los medios de comunicación, considerándolos, así como beneficiarios del derecho de acceso a “las condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen”. (Amparo en revisión 603/2019).

Refuerza lo anterior lo establecido en el Manual sobre los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas, emitido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual menciona que los pueblos indígenas, tienen el derecho a la diferencia, reconociendo sus distintas formas de organización social, costumbres, lenguas y tradiciones. Al coexistir diferentes pueblos indígenas en un país, es necesario el respeto a sus diversas formas de organización política, económica, jurídica y social (TEPJF, 2017).

De la interpretación del marco jurídico nacional e instrumentos internacionales, se desprende una obligación dirigida a todos los concesionarios y permisionarios de estaciones de radio y canales de televisión, de transmitir los mensajes de las autoridades electorales y los partidos políticos.

En este contexto, el INE bajo su facultad reglamentaria, tiene la atribución de regular las modalidades de transmisión a ponderar; atribución normativa que no incluye regular criterios atinentes a dejar de difundir mensajes de las autoridades electorales y de los partidos políticos.

En ese orden de ideas, la solicitud realizada por el representante legal de Radio Tosepan Limakxtum, A.C., respecto de ser eximidos de transmitir el pautado del Instituto Nacional Electoral, así como de las candidaturas, vulneraría consigo otros derechos individuales y colectivos de las comunidades indígenas, como el derecho a la información y la universalidad del sufragio, incumpliendo la obligación de proporcionar información que le permita a la ciudadanía estar en condiciones de ejercer su voto universal, libre,

secreto, directo, personal e intransferible es informar al público, pues es un medio de comunicación con mayor cobertura dentro de las 32 entidades del país.

Pues en este sentido, las actividades relacionadas con la radiodifusión deben tener en cuenta la garantía del pluralismo de ideas y en este caso en materia electoral recobran importancia para el funcionamiento de una sociedad democrática, como es el derecho de toda la ciudadanía a recibir información que difunden los partidos políticos así como en este caso el INE, teniendo como finalidad que la ciudadanía cuente con elementos suficientes y adecuados que le permitan conocer la oferta política y en su momento ejerzan su derecho de emitir un voto libre e informado.

Al considerar a las emisoras sociales indígenas como sujetos diferenciados conforme al artículo 2º constitucional, no se identifica una desigualdad estructural o una obstaculización o limitación sustantiva en sus libertades de expresión y divulgación de información conforme a sus fines, que motivara la implementación de una medida remedial en favor de la concesionaria.

Ante ello, resulta importante analizar si la negativa de transmitir la propaganda electoral es una decisión que apoya toda la comunidad, pues el documento primigenio fue suscrito por el representante legal de la radio antes referida, sin tomar en consideración la existencia de un acta de asamblea que refrende dicha determinación por parte de la comunidad o comunidades indígenas que se encuentren dentro de su cobertura.

Por otra parte, resulta importante tomar en consideración que el proceso electoral concurrente en puerta es uno de los procesos más grandes en donde se definirá la Presidencia de la República y más de 19 mil cargos locales, de los cuales son 8 gubernaturas más 1 entidad con Jefatura de gobierno, 663 diputaciones de mayoría relativa y 435 de representación proporcional en 31 entidades.

También en el Proceso Electoral Federal 2023-2024 se elegirán en 29 entidades 1,787 ayuntamientos, 1,973 sindicaturas y 14,160 regidurías, 16 alcaldías y 160 concejales en CDMX, 132 Juntas municipales en Campeche y 299 presidencias de comunidad en Tlaxcala.

Ante ello, aún resultaría necesario plantear una ruta de difusión de información institucional con perspectiva intercultural, así como una construcción de los lineamientos y/o reglamentos en conjunto con las y los representantes de las diversas radiodifusoras comunitarias e indígenas, que garantice por una parte el derecho a la información y ejercicio de derechos político-electorales y por otra parte que no vulnere el derecho a la libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas, en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional y una auténtica democracia incluyente.

El dilema de los pueblos originarios, entonces, orbita entre adoptar un sistema normativo de representación el cual no se comparte del todo, ello debido a que también convergen dentro de un sistema de partidos políticos con registro nacional y local, acatando las obligaciones establecidas en la normativa emitida en materia de radio y televisión o recurrir a moverse en la ilegalidad de las radios no reguladas cuyas ondas tienen mayor penetración y alcance, esto por lo difícil que resulta el acceso a concesiones de radios.

Los sistemas normativos carecen de una solución compartida entre las comunidades indígenas y el legislador permanente, pues a pesar de los esfuerzos de la SCJN, hoy día no existe un capítulo especial que reconozca, en la Ley Federal de Telecomunicaciones, la existencia de las radios comunitarias, que podrían estar subsidiadas o no por el estado o adoptar un sistema de patrocinios comerciales que les permitan trascender con dignidad, sin la necesidad de adoptar en su totalidad un sistema de representación política, el cual usan pero no necesariamente los representa en su cosmogonía¹³.

Es por ello que dadas las facultades organizativas y de difusión de la cultura política del Instituto Nacional Electoral, se debe de ir un paso adelante para asegurar representación y legalidad en el actuar de las comunidades indígenas que pretendan adoptar radios comunitarias administradas por el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, dentro o fuera de los alcances de las ya existentes.

¹³ Radios indígenas denuncian “racismo” del INE. Las radios indígenas Tosepan Limaxtum y Cholollan presentaron un amparo contra las normas del INE que les obligan a transmitir spots de partidos políticos, por considerar que atentan contra su autonomía y la diversidad cultural. Los medios de comunicación impugnaron ante el TEPJF las reformas al Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral tras denunciar que no se realizó con una consulta previa a los pueblos indígenas. (Aristegui Noticias en Vivo, 11:01; aristeguinoicias.com)

IV. BIBLIOGRAFÍA

- Campuzano Adriana, La jurisdicción especializada en telecomunicaciones y radiodifusión: realidad y retos, revista del centro de estudios constitucionales, México, año II, núm. 3, julio-diciembre 2016, pp. 277-321, disponible en <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/revista-digital/julio-diciembre-2016>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derecho a la libre determinación de Pueblos Indígenas y Tribales, México, IWGIA, 2021, pp.13-14
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), México, CDI, 2014, disponible en chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/463496/47pe_pueblos_ind_genasAyR2018.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Insurgencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Comunicado de prensa. 2022, <https://www.cndh.org.mx/noticia/insurgencia-del-ejercito-zapatista-de-liberacion-nacional-ezln>
- Consejo General. 2023. *Acuerdo del I Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da respuesta a la consulta formulada por la representación legal de radio Tosepan Limakxtum, A.C., concesionario de la Emisora Social Indígena Xhsiae-Fm, en el Estado de Puebla.*
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Estadísticas A Propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas. Comunicado de prensa, México, Núm. 430, Agosto de 2023, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd22.pdf
- Ley federal de telecomunicaciones, 13/08/2023, art. 67 disponible en <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR.pdf>
- Sentencia recaída al Amparo en revisión 603/2019, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 13 de enero de 2021.

Sentencia, recaída en el Juicio Electoral SUP-JE-1057/2023, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-10/AR-603-2019-201029.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Manual sobre los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas, México, TEPJF, 2017, p.18.

INFORMACIÓN IN SITU A PARTIDOS POLÍTICOS

Sergio LEMUS CALDERÓN*

Resumen:

¿Los líderes y representantes de los partidos políticos pueden acceder a todos los datos personales que se recolecten por el INE o los OPLES? Con este cuestionamiento inició una discusión que se tuvo meses atrás respecto a si todas las bases de datos de la ciudadanía que son generadas por los órganos administrativos electorales son públicos.

Lo anterior, ante la entrega de datos personales que se hicieron en el pasado proceso de conformación de institutos políticos en 15 entidades federativas, incluido el estado de Michoacán.

Palabras clave: Datos personales, transparencia, partidos políticos, derecho a la privacidad, democracia.

Sumario:

I. Antecedente; II. La Litis. III. Acceso a la información In Situ. IV. Bibliografía.

* Maestro en Derecho de la información y especialista en comunicación política.

INFORMACIÓN IN SITU A PARTIDOS POLÍTICOS

Los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) son sujetos obligados reconocidos en el marco jurídico para garantizar la protección de los datos personales como parte de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO) de cualquier ciudadana y ciudadano que puede votar y ser votado.

Desde el 2001, con la primer Ley Federal de Transparencia y de Acceso a la Información, se tenía un capítulo referente a la protección de datos personales en posesión de particulares, en el que la normatividad era ambigua para obligar a la protección de los sujetos obligados, incluidas autoridades electorales y de los tribunales electorales.

La transparencia, según el Diccionario de la Real Academia Española, significa “cualidad de transparente”, y transparente se define como “un cuerpo que permite que se vea o perciba algo a través de él”; sin embargo, en la actualidad este término se relaciona con la gobernanza y con el combate a la corrupción, asuntos por resolver en todo régimen democrático. En este ámbito, se define la transparencia como: “el mecanismo a través del cual los ciudadanos ejercen un derecho, pero a la vez es un medio por el cual los gobiernos e instituciones justifican, evidencian, demuestran o explican su ejercicio, decisiones y acciones. Este concepto parte de la premisa de que son los ciudadanos, los que en el ejercicio de un derecho, conocen la información que dan los gobiernos y las instituciones para explicar su actuar”.¹

Por su parte, Jacqueline Peschard opina que:

[...] la transparencia es una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sea una realidad, porque ayuda a identificar puntualmente por vía de la difusión de la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan puntualmente a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden ante sus gobernados, o sea, si guían sus decisiones en función de las

¹Mendoza, Olivia Andrea. Marco Jurídico de la protección de los datos personales en las empresas de servicios establecidos en México: desafíos y cumplimiento”. Revista IUS, volumen 12, número 41. Meses de publicación enero a junio, Puebla, estado de Puebla. 2018, Páginas 19-20.

necesidades de la población y de los compromisos que asumieron frente a ella al tomar posesión de sus cargos. Es por ello que no hay poder legítimo y democrático si su ejercicio no se rige por el código de la transparencia.²

En el 2010, el Poder Legislativo aprobó una Ley de Protección de Datos Personales en posesión de los particulares en la que se obligaba a cualquier empresa o entidad privada a dar un tratamiento adecuado, con medidas de seguridad, sin transferencia a otras empresas cuando no se contara con la autorización del titular de los mismos y con responsabilidad de su almacenamiento obtenidos con fines lícitos.

Posteriormente se aprueba la Ley Federal de Datos Personales en posesión de sujetos obligados, su función era regular el tratamiento, obtención y resguardo de estos datos de los ciudadanos en posesión de las autoridades electorales, entre otras.

Este tema es muy importante y haciendo reflexiones al respecto, en la actualidad los datos personales que se entregan a las instituciones electorales son muy diversos y sensibles que permitan identificar y ser identificables a las y los ciudadanos que podrían invadir su esfera de privacidad.

Desde los datos que se obtienen de forma lícita al momento de que se entregan al INE para la credencial de elector, así como datos que obtienen los OPLES para el registro de las candidaturas, en nuestros días ha evolucionado más por la gran cantidad de datos que se entregan y deben ser tratados en el caso de los grupos vulnerables por parte de personas que aspiran a un cargo público de las personas con discapacidad, afroamericanos, indígenas, migrantes, jóvenes, mujeres y de la comunidad LGBTTTIQA+.

En este artículo, quisiera hacer una reflexión sobre la petición de las representaciones de los partidos políticos que demandaban la entrega de datos personales que fueron recabados por los OPLES durante el proceso de conformación de asociaciones civiles que buscaron la constitución de nuevos partidos políticos con registro local durante el 2022.

² Peschard, Jacqueline. Transparencia y partidos políticos, Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos. 2018, páginas 24-27.

De manera disruptiva dejaría estas preguntas: ¿Un representante político por ser parte del consejo general del INE o del OPLE puede tener acceso a información confidencial de las y los ciudadanos?, ¿Cualquier partido político debería de acceder a los datos personales de cualquier ciudadano?, son cuestiones que se deberán de reflexionar en este artículo, principalmente en el proceso histórico e inédito de conformación de los partidos políticos con registro local en Michoacán durante las etapas de validación de asambleas, aprobación del registro por parte del Instituto Electoral de Michoacán y en su etapa impugnativa donde se presentaron un total de 30 medios de impugnación por parte de las instituciones políticas con registro nacional en Michoacán y por el Partido Encuentro Solidario, primer partido político local registrado en la entidad y que fue porque logró el 3 por ciento de votación en el pasado proceso electoral de 2021.

El proceso que concluyó el pasado 3 de mayo de este 2023 por parte del OPLE de Michoacán se logró de forma transparente y se validaron todas las documentaciones, credenciales de registro en cada una de las asambleas, además de que se hizo una exhaustiva revisión a la fiscalización de los gastos hechos por asociación civil, motivando el registro de partidos políticos a nivel local, que nunca antes se había tenido este proceso en los 28 años de vida del Instituto Electoral de Michoacán.

I. ANTECEDENTE

La Ley General de Partidos Políticos, en el artículo 11, precisa que una vez terminada la elección de Presidente de la República o gobernador en los estados, el año siguiente se abrirá un proceso para que se registren asociaciones civiles que busquen ser partidos políticos con registro local.

En el 2021, el Instituto Electoral de Michoacán recibió un total de 17 solicitudes que pedían ser incorporadas en este año para buscar ser partidos políticos con registro local. Los requisitos iniciales para lograr este objetivo, entre otros, era que los partidos políticos locales debían de lograr realizar asambleas municipales y distritales

en Michoacán, que en el caso de las asambleas municipales se requerían un mínimo de 75 y en el caso de las distritales llevar a cabo 16 de 24 asambleas distritales.

Un segundo requisito era cumplir con el número de afiliados necesarios que, de acuerdo al artículo 10 de la Ley General de Partidos Políticos, en su inciso c), refiere que los partidos políticos locales deben tener un mínimo del 026 por ciento de afiliados en las dos terceras partes de los municipios de la entidad federativa, es decir, en Michoacán lograr un mínimo de 9,311 militantes afiliados en estas asambleas a desarrollarse en el 2021.

Artículo 10.

1. Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político nacional o local deberán obtener su registro ante el Instituto o ante el Organismo Público Local, que corresponda.

2. Para que una organización de ciudadanos sea registrada como partido político, se deberá verificar que ésta cumpla con los requisitos siguientes:

a) Presentar una declaración de principios y, en congruencia con éstos, su programa de acción y los estatutos que normarán sus actividades; los cuales deberán satisfacer los requisitos mínimos establecidos en esta Ley;

[...]

c) Tratándose de Partidos Políticos locales, contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad o de las demarcaciones territoriales de Ciudad de México, quienes deben tener credencial para votar en dichos municipios o demarcaciones. El número total de los militantes de los Partidos Políticos locales en la entidad no debe ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Artículo 11.

1. La organización de las y los ciudadanos que pretenda constituirse en Partido Político nacional debe informar por escrito el propósito de obtener el registro como Partido Político nacional ante el Instituto. Para constituirse en Partido Político local, la organización hará lo propio ante el Organismo Público Local que corresponda.

Con base en lo anterior, de las 17 asociaciones que solicitaron su registro para buscar cumplir con este requisito en el 2021, sólo 11 cumplieron con los requisitos de legalidad de estar constituidos como asociación con acta, contar con cuentas bancarias para recibir aportaciones de las y los organizadores, cuerpo directivo y simpatizantes de las asociaciones civiles. 4 asociaciones fueron desechadas por no cumplir con esta primera auscultación.

De las 11 asociaciones civiles existentes al concluir la etapa de realización de asambleas y de registro de militancia por medio del sistema de registro de afiliados del Instituto Nacional Electoral, instancia nacional que valida que las credenciales de elector estén vigentes y sean válidas, fue que se registraron cada uno de los afiliados o militantes de estas asociaciones para conformarse como nuevo partido político local.

El resultado final fue que sólo tres asociaciones civiles cumplieron con los dos requisitos mencionados con anterioridad como fueron: Michoacán al Frente A.C., con un total de 80 asambleas verificadas por el IEM y 10 mil 564 total de afiliaciones; Tiempo por México A.C., en total fueron verificadas y válidas un total de 85 asambleas y un total de 12 mil una en afiliaciones; mientras que la asociación Vía Democrática por Michoacán cumplió con el mínimo de 75 asambleas municipales y logró 11 mil 98 en total de afiliaciones.

De los acuerdos donde se desprende la aprobación de otorgarle el registro a estas tres asociaciones como partido político local se hizo el siguiente desglose:

En la tabla se muestra el total de afiliaciones válidas al 17 de marzo de 2023, una vez que han sido verificadas por el Instituto, como resultado de las compulsas.

CVO.	NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN	AFILIACIONES VÁLIDAS PRELIMINARES AL 17 DE MARZO		
		ASAMBLEAS	APP	TOTAL
1	Michoacán al Frente	7,330	3,234	10,564
2	Vía Democrática para Michoacán	3,675	9,384	11,098
3	Tiempo x México	11,425	576	12,001
TOTAL		22,430	13,194	33,663

En total estas tres asociaciones afiliaron a un total de 33 mil 663 personas.

II. LA LITIS

Más allá de si cumplieron con los requisitos o asambleas necesarias, previamente a la sesión del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán donde se aprobaría el otorgamiento de registro de estas tres asociaciones como partido político local durante la sesión ordinaria del 3 de mayo de 2023, el conflicto se dio cuando los representantes de los partidos políticos con registro nacional y un partido político local solicitaron información de los expedientes de las tres asociaciones que cumplieron con el número determinado de asambleas y con el número de militantes.

Los expedientes contenían cédulas de afiliación, copias de credencial de elector, aportaciones económicas y en especie de los simpatizantes, integrantes de la representación de la asociación y afiliados. Números de las cuentas bancarias, además de movimientos de las cuentas. Incluía también domicilios de personas que rentaron y donaron un espacio como salón, casa o lugar para desarrollar cada asamblea.

De lo anterior, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral de Michoacán, determinaron no hacer entrega íntegra de los expedientes mencionados porque se acreditaban violaciones a la privacidad, a los datos personales en posesión del INE en cada captura de las asambleas y que posteriormente fueron transferidos al IEM para su revisión, además que no se puede violar el secreto fiduciario, bancario o comercial por el tema de las cuentas bancarias.

Lo anterior, generó molestia entre los 8 representantes de los partidos políticos que conforman el Consejo General del IEM y que son: el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Movimiento Ciudadano, el Partido del Trabajo, el Partido Verde Ecologista de México, Movimiento de Regeneración Nacional, todos ellos institutos políticos con registro nacional. El Partido Encuentro Solidario Michoacán es un partido con registro local.

Tras esta negativa de entregarles con copias certificadas, reproducción de los expedientes y la información fiduciaria dicha información solicitada a los representantes de las fuerzas políticas, la mayoría de las representaciones políticas utilizaron argumentos políticos más que jurídicos en el que se acusaba que se desconocieron como integrantes del Consejo General a sus representantes. Motivo por el cual impugnaron ante el Tribunal Electoral la falta de transparencia y la certidumbre de que esas afiliaciones eran reales decidieron presentar un recurso de apelación.

III. ACCESO A LA INFORMACIÓN *IN SITU*

El pasado 1 de junio de 2023, el Pleno del Tribunal Electoral de Michoacán sesionó los asuntos de la orden del día, siendo un total de 8 proyectos de Recurso de Apelación acumulados en el recurso TEEM-RAP-013/2023, en el que se solicitaba la entrega de la información de los expedientes de las asociaciones civiles Michoacán al Frente, Tiempo por México, Vía Democrática de Michoacán, en la que se atiende de fondo el tema de la fiscalización aplicada por el Instituto Electoral de Michoacán y la protección de datos.

Uno de los agravios formalizados por los nuevos partidos políticos locales se establece que “el Instituto Electoral de Michoacán desconoció la representación de los partidos políticos del Consejo General porque formar parte de este órgano de gobierno”, el TEEM determinó que era infundada su agravio al referir que por medio de la Secretaría Ejecutiva se invitaba a las representaciones de partidos políticos a acudir a la sede del IEM para revisar *in situ* la información solicitada a los 8 partidos

políticos. Se desprende una falacia práctica que advierte el Tribunal Electoral porque nunca se les negó la información a los partidos políticos, ya que, si podían acceder a los expedientes, pero no reproducirla.

Otro de los argumentos está el agravio que se precisa en la página 14 del recurso TEEM-RAP-013/2023 y acumulados que establece “restricción a los representantes de los partidos políticos de acceder a la información reservada o confidencial. Que la responsable interpretó indebidamente los artículos 23 fracción VI, y 97, de la Ley de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado; en relación con el 35 del protocolo que deberán observar las organizaciones de ciudadanas y ciudadanos que pretenden obtener el registro como partido político local, al concluir viable otorgar el acceso bajo la modalidad *in situ*, pues si bien se da acceso a la información lo hace de manera parcial al considerar que el derecho a recibir la información no es absoluto, por lo que si bien la información reservada no puede ser revelada mientras ostente dicho carácter, tal restricción no puede hacerse extensiva a los representantes de los partidos políticos, toda vez que la misma resulta necesaria para el cumplimiento de sus funciones como coadyuvantes en el proceso de registro de los partidos políticos locales.³

Incluso, el TEEM refiere que este agravio que hacen los partidos políticos es ineficiente porque no argumentan ni fundan el motivo del porque no asistir a revisar la información solicitada al IEM, toda vez que no se puede transferir datos personales a otras personas que pudieran generar un daño o perjuicio al titular de esos propios derechos, en este argumento se establece por las y los magistrados del Tribunal Electoral de Michoacán que existe una falacia informal porque los representantes de partidos políticos deben de comprender que se debe de ponderar el tema de los datos personales en posesión de una institución, ya sea pública o privada , antes de hacer el acceso de la información.

De lo anterior, el TEEM confirmó en su sentencia la resolución en que hizo bien el Instituto Electoral de Michoacán en proteger los datos personales de los expedientes de personas identificables y de la información financiera de los datos de cuentas,

³ Tribunal Electoral del Estado de Michoacán TEEM-RAP-013/2023 y acumulados que establece “restricción a los representantes de los partidos políticos de acceder a la información reservada o confidencial.

claves interbancarias y secreto fiduciario, no así la información referente a los gastos en este proceso de realización de asambleas ni los informes de fiscalización, misma que se hizo entrega a los representantes de los partidos políticos para su verificación *in situ*.

Anteriormente, ya como antecedente previo a este tema de la creación de los nuevos partidos políticos con registro local; la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Juicio de Revisión Constitucional ST-JRC-4/2023, referente a la conformación de las agrupaciones políticas locales, precisa que el partido actor que solicitó el padrón de registrados de las cuatro asociaciones civiles le fue negada por el Instituto Electoral de Michoacán la información porque se vulneran datos personales.

Dicha resolución, en sus considerandos, “el actor no argumenta y menos aún prueba por qué su labor de revisión se menguaría o extinguiría con la consulta de la información en las oficinas de la autoridad con la restricción a su reproducción”.

Incluso, agrega: “Esto es, en el caso debe resolverse la tensión entre dos principios, el de la privacidad de los datos personales con el de la posibilidad de los partidos para vigilar la actividad de la autoridad como cogarantes de los principios de la materia electoral, certeza legalidad y máxima publicidad. Representación impresa de un documento firmado electrónicamente. Así, como es de explorado derecho, las reglas de la ponderación implican aplicar los principios en un caso en colisión de forma tal que ninguno se vuelva inexistente o se diluya al grado de ser insustancial, pues la naturaleza de su estructura normativa permite una aplicación graduable.”⁴ (ST-JRC-04/2023, P. 20-21).

Por ende, “el actor tenía la carga argumentativa de explicitar porque el arreglo de ponderación generado por el tribunal, permitir la consulta en el sitio y sin posibilidad de reproducción, impedía de forma absoluta o desproporcional, ejercer su función de vigilancia respecto de tal actividad de revisión de requisitos de constitución de nuevos partidos, lo que el actor fue totalmente omiso en argumentar”. Así pues, “se limitó a sostener, como se vio, que la información debía entregársele sin reserva,

lo que parte de una premisa no sostenible, esto es, la aplicación absoluta e irrestricta de su prerrogativa de revisión, lo que haría totalmente nugatorio el otro principio al que se contrapone su pretensión, esto es, el derecho a la privacidad de la ciudadanía, concretada en el régimen de protección de datos personales”.⁵ (ST-JRC-04/2023, P.22).

De lo anterior, se confirmó la resolución del Tribunal Electoral local con ordenar que la información se puede consultar in situ, en el lugar o sitio donde se encuentra disponible para que pueda acceder a la misma y cumpla con sus funciones de vigilancia como integrante del consejo general del IEM.

En el recurso de apelación TEEM-RAP-013/2023 y acumulados resuelve con la siguiente conclusión: “El derecho de acceso a la información de los partidos no es un derecho absoluto, que pueda indiscriminadamente concederse o prorrogarse en el tiempo, sino que se otorga para el efecto exclusivo del ejercicio de sus atribuciones como representante, por lo que aún y cuando le asistiera la razón al actor en cuanto a que no se otorgó un tiempo razonable, no sería factible ampliar los tiempos de consulta de la información, ya que el ejercicio de sus atribuciones en cuanto coadyuvante y vigilante del proceso de constitución de partidos políticos concluyó con la determinación adoptada por el Consejo General del *IEM* respecto a la procedencia del registro de las organizaciones como nuevos partidos políticos”.

De lo anterior, los partidos políticos que integran la representación ante el Instituto Electoral de Michoacán usaron la falacia argumentativa porque ellos tuvieron el deber de supervisar el proceso de la conformación de estos nuevos partidos políticos en cada una de las etapas y no hacer exigible su atribución de vigilante hasta cuando se tenían los expedientes y resoluciones del IEM, motivo por el cual sus agravios son considerados falacias antes mencionadas porque los usan para combatir jurisdiccionalmente la resolución del IEM, aunque el Tribunal Electoral de Michoacán aseveró que no se les puede dar más tiempo de consulta y menos reproducirla, ya que concluyeron los plazos procesales para hacer dicha revisión que era una obligación de los propios representantes hacer una verificación de cada una de las etapas de este proceso de conformación de partidos políticos, incluidos los informes mensuales del

⁵ *Ibidem*, página 22.

número de asambleas realizadas con número de efectivas realizadas y el número de canceladas, proceso que inició desde el 1 de enero de 2022 hasta el 31 de enero de 2023.

En ese tenor, argumentando con una premisa para fundamentar por parte de la autoridad electoral local la no entrega de información a los representantes se debió citar el artículo 101 párrafo IV de la Ley de Transparencia en Michoacán que refiere

la información que contenga datos de carácter personal debe sistematizarse con fines lícitos y legítimos. La información necesaria para proteger la seguridad pública o la vida de las personas, su familia o patrimonio no debe registrarse ni será obligatorio proporcionar datos que puedan originar discriminación, en particular información sobre el origen étnico, preferencia sexual, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o de otro tipo, o sobre la participación en una asociación o la filiación a una agrupación gremial.

Además de invocar el artículo 102 de la misma ley en su fracción XI, en el sentido de que la información será reservada aquella cuando: "...XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado."

Derivado de que mientras no se emita una resolución del acuerdo o se tenga una sentencia por la autoridad correspondiente, dicha información podrá ser reservada, lo que entra en el supuesto para que sólo se consultara la información in situ, es decir, sin poder reproducirla y en el área respectiva que proponga el IEM para la consulta de las y los propios representantes de los partidos políticos.

Desde el punto de vista de la jurisprudencia, se puede citar la tesis XXXV/2015 la que se desprende de la jurisprudencia 23/2014, impugnación presentada por el PRI vs el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León que refiere INFORMACIÓN CONFIDENCIAL. LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE LOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES PUEDEN CONSULTARLA IN SITU, SIN POSIBILIDAD DE REPRODUCIRLA.

De lo previsto en los artículos 6°, párrafo cuarto, Apartado A, fracción II y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; V, de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; 2, 3, 18 y 21, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 1 y 3, fracción VI, de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, así como de la tesis de jurisprudencia 23/2014 de rubro “INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL. DEBE ESTAR DISPONIBLE PARA TODOS LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”, se advierte que la información confidencial en resguardo de las autoridades administrativas electorales, nacionales o locales, podrá ser consultada *in situ* por los representantes de los partidos políticos que integren esas autoridades, para el efecto exclusivo del ejercicio de sus atribuciones, sin poder reproducir, en cualquier forma, la información consultada ni usarla para otros fines, so pena de incurrir en responsabilidad administrativa, civil, penal o política, según corresponda.

Finalmente, los retos y desafíos que se tiene la entrega de información In Situ a futuro en los próximos comicios electorales concurrentes son los siguientes:

- La información es recabada por el sujeto obligado para darle un tratamiento y protección, por lo tanto, será intransferible a otros sujetos obligados o terceras personas sin el consentimiento expreso del titular de los derechos ARCO.
- Las representaciones políticas podrán consultar información que contenga datos personales e información financiera o fiduciaria en el lugar que establezcan las autoridades administrativas electorales.
- Cualquier información que sea recabada por el INE o los OPLES como el padrón de militantes y simpatizantes será protegida y resguardada por el sujeto obligado correspondiente y no podrá ser objeto de transferir a otra institución política o nivel de Gobierno o poder público.
- Por ley se podrá disponer de las bases de datos del padrón electoral para que los representantes de los partidos políticos lo tengan, por lo que se deberán

de firmar avisos de privacidad por parte de cada representante y una cédula de transferencia mientras que concluye el proceso electoral para después no hacer mal uso de los datos personales de la ciudadanía.

- La información que se genere del respaldo ciudadano para aspirantes a las candidaturas independientes deberá ser tratada y protegida por las autoridades administrativas electorales, motivo por el cual entraría en el mismo supuesto de la afiliación de militantes de partidos políticos locales que sería *In situ*.
- Internamente, las áreas de los OPLES deberán de tener mucha comunicación para que se pueda generar una cultura de la prevención de protección de los datos personales ante los retos que son la implementación de las acciones afirmativas y su cumplimiento de los partidos políticos en el proceso electoral concurrente 2023-2024.

IV. BIBLIOGRAFÍA

Mendoza Enríquez, Olivia Andrea. Marco Jurídico de la protección de los datos personales en las empresas de servicios establecidos en México: desafíos y cumplimiento”. Revista IUS, volumen 12, número 41. Meses de publicación enero a junio, Puebla, estado de Puebla. 2018.

Corona Ramírez, Ulises. “Las reformas en materia de transparencia”, Revista El Cotidiano, núm. 190, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, marzo-abril. Ciudad de México. 2018.

Peschard, Jacqueline. Transparencia y partidos políticos, Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos. 2016.

Tenorio Cueto, Guillermo. Los Datos Personales en México. Retos y perspectivas de su manejo en posesión de particulares. Coedición editorial Porrúa y Universidad Panamericana. Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos. 2012.

Villanueva, Ernesto. Derecho de la Información. Quinto Ciespal-UNESCO. 2008.

EL PODER JUDICIAL Y LOS ACTORES POLÍTICOS: UNA RELACIÓN COMPLEJA

Andrés MÉNDEZ SANDOVAL¹

Resumen:

La relación entre las Cortes y Tribunales con el poder político no es un asunto menor, si se considera que los fallos sobre las políticas públicas y megapolíticas afectan los intereses de determinadas fuerzas y el rumbo del proyecto de un régimen o gobierno en turno. Precisamente, la categoría de judicialización de la política alude a un fenómeno complejo que ha venido cobrando notoriedad en las últimas décadas, el cual ha reconfigurado las alianzas de los actores políticos y *no políticos* de acuerdo al contexto, al peso de sus capitales y a la afectación de sus propios intereses. En el campo político juegan agentes de varios campos, entre ellos los del campo jurídico. Sabiendo que en ningún campo hay agentes neutrales y considerando que el derecho es uno de los instrumentos que legitima las acciones del Estado, entonces, se entiende que la disputa por el control del Poder Judicial sea clave en la lucha política y en el campo de poder, en su conjunto.

Palabras clave: Judicialización de la política, confianza ciudadana, neutralidad política, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana.

Sumario:

I. Introducción. II. El Poder Judicial como institución política. III. Confianza y desconfianza ciudadana en el Poder Judicial. IV. Neutralidad política del Poder Judicial. V. Conclusión. VI. Fuentes de consulta.

EL PODER JUDICIAL Y LOS ACTORES POLÍTICOS: UNA RELACIÓN COMPLEJA

I. INTRODUCCIÓN

Desde 1950 algunos académicos han señalado el papel relevante que las Cortes y los tribunales tienen en las decisiones sobre políticas públicas, así como en la resolución de las disputas entre los actores políticos. Uno de los trabajos pioneros más interesantes, proveniente de la ciencia política norteamericana, es el artículo de Robert A. Dahl, *Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker*, publicado originalmente en 1957 y 40 años después en la Revista Jurídica de la Universidad de Palermo². Su tesis central es que, en última instancia, la Corte Suprema de los Estados Unidos legitima la toma de decisiones de la fuerza o fuerzas políticas que controlan el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

El trabajo de Dahl nos advierte que el Poder Judicial no es un agente políticamente neutro. De hecho, su planteamiento se puede ubicar en dos de los tres procesos que Ran Hirschl visualiza en la judicialización de la política, a saber, 1) la propagación del discurso jurídico y los derechos en la esfera política, 2) el papel decisivo de las Cortes y jueces en los resultados de las políticas públicas y 3) la recurrencia a las Cortes para dirimir controversias políticas esenciales o el tratamiento de la megapolítica³.

² Dahl, Robert, "La toma de decisiones en una democracia: la Corte Suprema como una institución que crea políticas públicas", *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Palermo, Universidad de Palermo, 2007.

³ Cf. Hirschl, Ran, "La judicialización de la política", en Saavedra, E. (comp.), *Veinte años no es nada: la Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial en 1994*, México, SCJN, 2018.

Indudablemente, este fenómeno es una de las manifestaciones de la relaciones que se establecen entre el campo jurídico y el político, el cual puede leerse desde la perspectiva de la complicidad entre los jugadores de estos dos campos por mantener o acceder a posiciones que les permitan un predominio en el control del poder del Estado.

En este sentido, la judicialización de la política forma parte de las estrategias de la lucha político-electoral, como lo demuestra, entre otros, el estudio de Matthew M. Taylor sobre el Partido de los Trabajadores en Brasil⁴. Aunque con una antigüedad de dos décadas y referido claramente a un partido de izquierda, los usos políticos de la estructura judicial que allí se describen no pierden su vigencia en el tiempo ni su validez con partidos de otra orientación ideológica, lo que significa que este fenómeno es transversal al sistema de partidos y al conjunto del sistema político.

Precisamente, consideramos que uno de los ejes de la investigación social, es caracterizar este tipo de relaciones en su gama más amplia. Como parte de este esfuerzo, en el presente artículo nos proponemos bosquejar una idea básica que nos permita ir construyendo el planteamiento de este problema desde una perspectiva sociológica. En concreto, asumimos que el primer aspecto a dilucidar son las relaciones entre los agentes del campo jurídico y el campo político, desde la premisa de la falsa neutralidad política del Poder Judicial que deriva en desconfianza ciudadana hacia esta institución.

II. EL PODER JUDICIAL COMO INSTITUCIÓN POLÍTICA

Para este apartado tomamos como punto de partida el texto aludido de Dahl. Allí el autor advierte que la Corte Suprema norteamericana no actúa como una institución jurídica sino política, lo que le lleva a preguntarse, por un lado, quiénes resultan favorecidos y perjudicados y, por otro, cómo compatibilizar lo anterior con la democracia. En efecto, si se concibe a la Corte como un medio para proteger a

⁴ Cf. Taylor, Matthew, "El Partido de los Trabajadores y el uso político del Poder Judicial", *América Latina Hoy*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2004.

las minorías en contra de la tiranía de la mayoría -el gran temor de John Stuart Mill y Alexis de Tocqueville-, sus decisiones a favor de las primeras violarían el precepto democrático sobre que el poder de gobernar reside en las mayorías populares y sus representantes; por lo tanto, al resolver a favor de las minorías, la Corte negaría la soberanía popular⁵.

Evidentemente, en un régimen democrático esto sería una contradicción. Para afrontar este problema, Dahl realiza una comparación histórica respecto al número de nombramientos de los jueces por parte del presidente en turno de los Estados Unidos, así como del número y porcentaje de casos en que se declaró la inconstitucionalidad de una legislación. Para Dahl, la relación entre la Corte Suprema, el Senado y el Ejecutivo queda demostrada en que estos dos últimos poderes nunca nombran jueces o ministros que estén en su contra; además, enfatiza el hecho de que muchos de ellos tienen una carrera política o una relación muy cercana con algún grupo o fuerza política.

Con base en lo anterior, Dahl afirma que las decisiones de la Corte contrarias a la mayoría legislativa, son únicamente por periodos de tiempo breves⁶ y cuando ocurre lo contrario, es porque se lo permite una mayoría legislativa débil o los fallos son sobre políticas de poca importancia⁷. En lo general, remata Dahl, el Presidente y el Congreso “triumfan en las batallas contra una Corte hostil en cuestiones centrales de políticas públicas”⁸; por lo tanto, “pocas decisiones de la Corte en materia de política pública pueden ser interpretadas sensiblemente en términos de mayoría versus minoría”⁹. De este modo, para Dahl, el problema democrático mayoría-minoría en las sentencias de la Corte queda resuelto.

En sus conclusiones, como consecuencia de la argumentación planteada, Dahl afirma que la Corte en los Estados Unidos forma parte del liderazgo político, o sea, no es un agente neutro con respecto al poder. Si bien es cierto que su legitimidad radica en la interpretación de la Constitución, siempre la realiza con una inclinación

⁵ Dahl, op. cit., pp. 84-87

⁶ *Ibid.* p. 88.

⁷ *Ibid.* p. 89.

⁸ *Ibid.* p. 92.

⁹ *Ibid.* p. 98.

política. De otro modo, arriesga su legitimidad si se opone flagrantemente a las políticas esenciales de la alianza dominante, puesto que su principal tarea es legitimar las políticas públicas fundamentales de la coalición triunfante¹⁰.

En términos generales, el punto esencial de Dahl es que las Cortes son actores políticos; es decir, cumplen con una función jurisdiccional que no es políticamente neutra, para influir en decisiones de políticas públicas. Esta es una afirmación clara y contundente de lo que Hirschl entiende como el segundo aspecto de la judicialización de la política, es decir, “la expansión de la provincia de las cortes y los Jueces para determinar los resultados de las políticas públicas, principalmente a través de la revisión administrativa, la reelaboración judicial de las fronteras burocráticas entre organismos estatales y la jurisprudencia de derechos ordinaria”¹¹.

Al mismo tiempo, cabe suponer que algunas de estas políticas públicas constituyen controversias esenciales que dividen a la nación y, en esta medida, el poder político depende de las Cortes y tribunales para dar salida a los grandes temas políticos; es decir, el tratamiento de la megapolítica que Hirschl coloca como el tercer proceso de la judicialización de la política¹².

Sin embargo, a Dahl no le interesa el hecho de que las estrategias políticas que denotan subordinación o imposición relativa del Poder Judicial con respecto al Ejecutivo y al Legislativo, dependan del contexto y la correlación de fuerzas que juegan no únicamente en el campo político, sino también en otros campos y en el campo de poder en un determinado momento. Por ejemplo, el cómo deciden las Cortes y tribunales frente a gobiernos que plantean ciertas rupturas y cambios relativamente importantes con respecto a un régimen anterior. En estos casos, el Poder Judicial (ministros, magistrados y jueces) puede jugar a favor de las minorías electorales (partidos políticos) y otros actores de oposición (grupos de interés) con interpretaciones de la ley que les favorecen, si entienden que sus intereses y sus posiciones dominantes también se encuentran en riesgo; o bien, si consideran que ello les permitiría conservar su posición, escalarla u obtener otras ventajas. De este modo,

¹⁰ *Ídem.*

¹¹ Hirschl, *op. cit.* p. 38.

¹² *Íbid.* p. 40

las decisiones de la Corte y los tribunales en contra de las políticas de un gobierno legítimamente electo por mayoría popular, ya no serían coyunturales y ocasionales, sino constantes y sistemáticas; en consecuencia, persistiría el problema de si los fallos del Poder Judicial en cuestiones fundamentales y trascendentes de política pública a favor de una minoría, son contrarios al principio democrático de la mayoría.

Precisamente, para ampliar el enfoque de Dahl, conviene retomar un esquema distinto, la teoría de los campos de Bourdieu, que afirma que en el campo político se cristaliza un complejo de luchas del campo de poder, que son expresión de la lucha de clases, entre distintos agentes de campos diferentes (económico, político, jurídico, intelectual, medios de comunicación) con intereses específicos por el control del Estado, pero también con un volumen y una estructura de capital propias que los ubican en ciertas posiciones dominantes o no dominantes. Además, este esquema considera que si el derecho es la pieza clave en el ejercicio del poder estatal, todo régimen o gobierno tenderá a establecer controles sobre el campo jurídico, a través del reordenamiento de la estructura judicial y la confrontación con ciertos principios que servían como engranaje para el régimen o gobierno anterior, cuya intensidad estará en función de cuánto pretendan diferenciarse del mismo.

Ahora bien, desde uno u otro esquema, no hay duda alguna del carácter político del Poder Judicial; es decir, de la acción deliberada para favorecer por la vía jurídica a determinadas fuerzas políticas sobre temas estratégicos. Negar o querer ocultar esta nota constitutiva a su naturaleza deriva en la desconfianza ciudadana, puesto que la aparente neutralidad se contradice en los hechos. Además, si a ello se suman las interrogantes sobre su legitimidad democrática, debida al modo como son designados ministros, magistrados y jueces, el escenario se torna más desfavorable. Para intentar ilustrar este punto, veamos someramente la relación que han establecido, en el caso mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con las fuerzas políticas insertas en el Legislativo y el Ejecutivo.

III. CONFIANZA Y DESCONFIANZA CIUDADANA EN EL PODER JUDICIAL

Si en el campo político ningún agente involucrado se mantiene al margen de la lucha por el poder, lejos de contribuir a su independencia y autonomía, insistir en el supuesto de neutralidad política del Poder Judicial, incrementa la percepción negativa que la ciudadanía tiene del mismo porque es una premisa falsa. Al afirmar que la confianza ciudadana es la construcción de certeza institucional a lo largo del tiempo, se deduce que las evaluaciones de las experiencias previas influyen directamente sobre el nivel de confianza ciudadana en las instituciones políticas.

En este sentido, no debe causar extrañeza que uno de los problemas de la democracia mexicana, radique en la desconfianza hacia determinadas instituciones. En el caso del Poder Judicial, se pueden constatar los bajos niveles de confianza en él¹³, incluso el actual Magistrado Presidente del TEPJF ha reconocido este hecho¹⁴, muy a pesar de las reformas de 1994, 1999, 2011, 2013 y 2021 que han intentado fortalecerlo y reorganizarlo.

En efecto, la encuesta nacional levantada en junio de 2022 por el TEPJF, para población de 18 años cumplidos o más residentes en la República Mexicana con credencial para votar¹⁵, señala que el 48% tiene algo o mucha desconfianza en la autoridad electoral jurisdiccional, con respecto a la SCJN la cifra sube a 53% y llega al 59% para el Poder Judicial, en su conjunto. Además, el 64% considera que a los partidos y candidatos que incumplen la ley durante las elecciones se les castiga poco; es decir, que este porcentaje percibe deficiente la impartición de justicia electoral. Si a estas cifras se suman los porcentajes de *no sabe/no conoce/no contesta*, aumenta el grado de desconfianza, puesto que la incertidumbre se interpreta como un convencimiento negativo. De este modo, la desconfianza en el TEPJF llegaría al 59%, al 61% en el caso de la SCJN y al 65% en el conjunto del Poder Judicial.

¹³ Cf. Borrador de investigación de Alejandro Díaz. Accesible en: <https://eed.juridicas.unam.mx/sites/default/files/Diaz%20Dominguez%20-%20Confianza%20SCJN.pdf>

¹⁴ Cf. Intervención del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón en Foro sobre la construcción de una política de justicia abierta. Nota periodística accesible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/11/08/politica/dos-de-cada-diez-personas-confia-en-poder-judicial-en-mexico-tepjf/>

¹⁵ Cf. <https://www.te.gob.mx/media/pdf/63d1f9cdf9c3aa6.pdf>

Es verdad que la misma encuesta arroja resultados contrarios, cuando la pregunta se dirige a evaluar las tareas y el desempeño de las autoridades electorales. Por ejemplo, un 57% estaría de acuerdo en que el TEPJF actúa con independencia del Presidente de la República frente a un 43% que lo niega o que no sabe, un 55% estaría de acuerdo en que es imparcial frente a todas las fuerzas políticas frente a un 45% que lo niega o no sabe y, por último, otro 55% estaría de acuerdo en que toma sus decisiones con independencia de otros poderes frente a un 45% que lo niega o no sabe.

De algún modo, se puede decir que los resultados no son congruentes en una misma dirección. Incluso algunos podrían afirmar que la desconfianza no procede de la falta de independencia e imparcialidad que tienen en su desempeño. Sin embargo, no se ve cuáles podrían ser las variables ajenas a la independencia e imparcialidad que incidan contundentemente en la desconfianza ciudadana, en este caso, hacia la autoridad electoral jurisdiccional. Es altamente probable que los resultados sobre el desempeño del TEPJF cambiaran, si se hubieran incluido reactivos dirigidos a conocer las causas de esta desconfianza.

Considerando los resultados como están, la encuesta arroja una conclusión contradictoria: la mayoría de los ciudadanos desconfía en una institución que la misma mayoría de los ciudadanos considera que realiza un trabajo independiente e imparcial. ¿Cómo es posible esto? Creemos que hay un error en el diseño de los reactivos al no haber preguntado “¿por qué desconfía usted en TEPJF/SCJN?”, “¿por qué considera usted que a los partidos o candidatos que incumplen la ley durante las elecciones se les castiga poco? o ¿por qué considera usted que el TEPJF/INE son instituciones imparciales frente a todas las fuerzas políticas? Sin embargo, pasando por alto esta observación y aun considerando que los resultados positivos en el desempeño de sus tareas prevalecen sobre los negativos, la diferencia no es extraordinariamente amplia. De hecho, la percepción de que el TEPJF no es imparcial ni independiente, sería poco menos de la mitad de quienes afirman que lo es, es decir, 55% a favor de su independencia e imparcialidad por 45% en contra.

Ahora bien, dejando a un lado la anterior encuesta, insistimos en considerar que una de las de las posibles razones de la desconfianza en el Poder Judicial, es que

hay una percepción de no neutralidad y complicidad entre éste y algunos partidos políticos, grupos de poder económico o actores relevantes de la política, confirmada en hechos concretos. Aunque estas percepciones sean generales e imprecisas, influyen en el comportamiento político; es decir, en las actitudes, motivaciones, valoraciones y creencias de los individuos con relación a la lucha por el poder político.

IV. NEUTRALIDAD POLÍTICA DEL PODER JUDICIAL

En un texto de hace dos décadas, *Cambio político y Poder Judicial en México*, el autor advertía que la idea de la subordinación del Poder Judicial con respecto al Ejecutivo, había permeado en la opinión pública desde los años 1980. Este sometimiento se podía verificar en las dificultades que los tribunales federales tenían para ejecutar sus sentencias. Con el fin de justificar este hecho, la SCJN prefirió mostrar un Poder Judicial incompetente, asegurando que tales dificultades no se debían a la falta de voluntad de las autoridades, sino a un déficit en la claridad y precisión de las sentencias¹⁶. Sin embargo, aceptar el bajo nivel de calidad las sentencias, no implicaba negar la subordinación y aparente neutralidad política; más aún, abonaba al desprestigio de este Poder, añadiendo a la falta de profesionalismo, las conductas viciadas en el desempeño del cargo.

En este sentido, Ernesto Zedillo desde su campaña como candidato a la Presidencia de la República, posicionó el tema de la reforma al Poder Judicial de la Federación. Una vez en el cargo, envió una iniciativa de reforma a la Cámara de Diputados el 5 de diciembre de 1994 y el decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo año. Con esta reforma, por un lado, la SCJN quedó conformada por 11 ministros, en lugar de 26, elegidos entre ternas enviadas por el Ejecutivo al Senado, y se le otorgaron nuevas y complejas funciones para el control de constitucionalidad, vía las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad; por otro, se creó el Consejo de la Judicatura Federal para atender asuntos de índole administrativa y disciplinaria como el ingreso, promoción y

¹⁶ Báez, Carlos, "Cambio político y Poder Judicial en México", *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2004, pp. 53-54.

aplicación de sanciones a jueces, con lo cual también se esperaba erradicar los cotos de poder creados alrededor de los mismos ministros¹⁷.

Si como lo han argumentado los actuales ministros de la SCJN en las sentencias que anularon los Decretos 1 y 2 de la reforma legal en materia político-electoral, conocidos como Plan B, el procedimiento legislativo cuidadoso en los tiempos y formas es clave para la legítima validación de una reforma, ello no pareció tenerse en cuenta en la reforma judicial promulgada el último día de 1994, con una discusión que duró menos de un mes¹⁸. Para algunos analistas, “la negativa de la mayoría legislativa [nota propia: en ese entonces los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional] para otorgar mayor tiempo a fin de estudiar las enmiendas y la salida forzada e intempestiva de la mayoría de los ministros que integraban al máximo órgano judicial, generaron serias dudas sobre las verdaderas intenciones del presidente Zedillo”¹⁹.

En efecto, al emprender una reforma *fast track* de tal envergadura, inmediatamente al inicio del sexenio, Ernesto Zedillo buscó dotar de legitimidad política a la nueva administración y, simultáneamente, seguir ejerciendo un control presidencial o partidista sobre la SCJN, diseñando una estructura supuestamente apolítica, la cual se planteaba como un remedio para superar el descrédito público de la misma institución²⁰.

La académica norteamericana Jodi Finkel asegura que a partir de la reforma de 1994 la SCJN ganó independencia frente al poder político fallando contra el PRI y el presidente en reiteradas ocasiones²¹. Pero, como dice Dahl, esto es viable en temas que, en última instancia, no afectan sensiblemente la columna vertebral de la política o el proyecto de un régimen o gobierno. En efecto, se pueden constatar

¹⁷ Rodríguez, Amador, “La reforma judicial de 1994: una visión integral”, en VVAA, *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, UNAM, 1997.

¹⁸ Fix-Fierro, Héctor, “La reforma judicial en México: ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?”, en Saavedra, E. (comp.), *Veinte años no es nada: la Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial en 1994*, México, SCJN, 2018, pp. 264-265.

¹⁹ Ruiz, Guillermo y Rocha, Alberto, “La reforma al Poder Judicial de 1994, ¿un golpe de Estado?”, *El Cotidiano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2012, p. 19.

²⁰ Inclán, Silvia, “La reforma judicial en México: ¿Seguro político o búsqueda de legitimidad?”, en Saavedra, E. (comp.), *Veinte años no es nada: la Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial en 1994*, México, SCJN, 2018, p. 384.

²¹ Finkel, Jodi, “La reforma judicial como póliza de seguros. México en la década de 1990”, en Saavedra, E. (comp.), *Veinte años no es nada: la Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial en 1994*, México, SCJN, 2018, p. 346-349.

sentencias relativamente notables de la SCJN a partir de 1994 en contra del gobierno y el partido dominante²²; sin embargo, los asuntos cruciales o megapolíticos, en términos de Hirschl, fueron avalados, por ejemplo, no permitir a la Auditoría Superior de la Federación revisar la legalidad de los pagarés convertidos en deuda pública en el rescate bancario entre 1995 y 1998²³, o bien, rechazar la consulta popular sobre la reforma energética del 2014²⁴.

Una de las variables que podría explicar este doble juego de las Cortes y tribunales, es la elección de sus integrantes. Es cierto que a través de la designación de los ministros y magistrados, como se advierte en el trabajo de Dahl, las fuerzas políticas que dominan el Ejecutivo y el Legislativo mantienen uno de los mecanismos de control más efectivos sobre estas instituciones, pero siempre y cuando, exista el acuerdo de ampliar o sostener estructuras de compensación (privilegios fiscales, económicos, laborales, etc.) y, además, la correlación de fuerzas al interior y exterior de la institución así lo permita. Desde nuestro punto de vista, este conjunto de variables es el que configura el tipo de relación entre el Poder Judicial y otros poderes políticos y no políticos.

En efecto, para el caso reciente de México, en ninguna de las reformas político-electorales, judiciales o políticas públicas anteriores al 2018, se había considerado, por un lado, un modelo de designación de magistrados y ministros radicalmente distinto a la negociación política y, por otro, una reducción sustancial a los sueldos y prestaciones de sus integrantes, en el marco de un proyecto de gobierno popular y una política de austeridad republicana. En este sentido, las elecciones del 2018 sí definen una ruptura con la inercia de los sexenios anteriores, modificando sensiblemente la correlación de fuerzas y la configuración de alianzas políticas. Frente al conjunto de reformas y políticas públicas de este gobierno, la oposición ha sido clara en cuanto a la necesidad de hacer de la SCJN, el TEPJF y otros órganos autónomos, aliados fundamentales²⁵,

²² Domingo, Pilar, "Independencia judicial. La política de la Suprema Corte en México". En Saavedra, E. (comp.), *Veinte años no es nada: La Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial en 1994*, México, SCJN, 2018, pp. 245-247.

²³ Cf. <https://www.jornada.com.mx/2005/06/24/index.php?section=economia&article=031n1eco> y <https://www.jornada.com.mx/2005/06/24/index.php?section=economia&article=030n1eco>

²⁴ Cf. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/SCJN-rechaza-consultas-por-reforma-energetica-20141030-0134.html>

²⁵ A manera de ejemplo, ver el siguiente artículo de Aguilar Camín: <https://www.milenio.com/opinion/hector-aguilar-camin/dia-con-dia-la-aparicion-de-la-corte>

puesto que las mismas afectan sus intereses y posiciones dominantes en el campo político y el campo de poder.

Por un lado, la política de control de gasto del gobierno, cristalizada en la Ley Federal de Austeridad Republicana²⁶, publicada el 19 de noviembre de 2019, especialmente en sus artículos 12 y 20, constituye uno de los ejes claves del proyecto de esta administración, para acabar con los privilegios de la alta burocracia y su relación con el poder económico. En este sentido, no resultó extraño que un párrafo del artículo 24, relativo al tiempo de 10 años que un servidor público tendría que esperar para integrarse a la iniciativa privada al concluir su cargo (el conocido mecanismo de las *puertas giratorias*), fuera declarado inválido por la SCJN al resolver una acción de inconstitucionalidad promovida por senadoras y senadores de oposición.

Por otro lado, el discurso oficial de la voluntad popular opuesto al de la voluntad oligárquica, se traduce en planteamientos de reformas que posibilitan mayores espacios de intervención y decisión para los ciudadanos, reduciendo el peso de la clase política, como lo es la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada el 14 de septiembre de 2021, y lo relativo a la elección por voto popular de los consejeros del INE y los magistrados del TEPJF, incluida en la fallida reforma electoral que trastocaba la estructura del sistema electoral, en cuanto a las relaciones de complicidad e intereses que se gestaron en administraciones pasadas.

La propuesta de reforma al Poder Judicial prevista para septiembre del próximo año, se encuentra en la misma dirección de romper el círculo vicioso de los intercambios de favores entre los actores políticos. Por un lado, contempla la elección por voto popular de ministros de la SCJN, magistrados del TEPJF, incluidos los de sus cinco salas regionales, así como jueces de los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Colegiados de Apelación y los Juzgados de Distrito. Por otro, se dirige directamente a la cancelación de prebendas de los ministros como la reducción de los 14 fideicomisos por más de 20 mil millones de pesos para mantener privilegios de por vida, entre los cuales se encuentran dos vehículos blindados con valor acumulado de 6 millones de pesos que reciben en propiedad al finalizar su encargo, seguro familiar

²⁶ Cf. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR.pdf>

de gastos médicos por 30 millones de pesos, seguro de separación individualizada por 20 millones de pesos, pensión vitalicia con casi la totalidad de un sueldo que asciende, al momento, a los 300 mil pesos mensuales²⁷.

Estos ejemplos muestran variables sobre las que se tejen las relaciones de poder entre los campos político y jurídico, según los contextos y las posiciones de mayor o menor dominancia que los jugadores ocupan en ese momento. Un régimen o gobierno que plantee políticas que alteren sustancial o medianamente la estructura de correlación de fuerzas, necesariamente tendrá que modificar el entramado jurídico en el que se asentó el anterior régimen; ello provocará la reacción de las fuerzas políticas de oposición y el reacomodo de las alianzas con otros actores involucrados.

V. CONCLUSIÓN

En este artículo hemos intentado revisar, a grandes rasgos, algunas líneas orientadoras para el análisis de las relaciones entre el Poder Judicial y los actores políticos. Como se ha podido observar, el problema resulta complejo porque no atiende solo a una variable. El hecho de que las Cortes y los tribunales constituyan instituciones políticas refiere a que sus acciones y comportamientos con respecto a otros actores involucrados en las disputas del campo político por controlar el poder del Estado, nunca serán neutrales.

La neutralidad en la interpretación de las leyes puede colocarse como un principio formal y axiológico que se limita al plano del discurso, pero que en plano de la facticidad resulta inoperante. Lejos de demeritar al Poder Judicial, señalar este hecho, por un lado, puede contribuir a la discusión sobre los alcances y límites en la arquitectura de contrapesos entre poderes y, por otro, a la deliberación ciudadana de los mecanismos democráticos de control al ejercicio jurisdiccional de jueces, magistrados y ministros como actores políticos.

²⁷ Cf. <https://morena.senado.gob.mx/exhibe-ricardo-monreal-listado-de-40-privilegios-de-las-y-los-ministros-de-la-suprema-corte/>

VI. FUENTES DE CONSULTA

- Báez, Carlos, “Cambio político y Poder Judicial en México”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara. Vol. 11, Número 32, pp. 51-91, 2004. Accesible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v11n32/v11n32a2.pdf>
- Dahl, Robert, “La toma de decisiones en una democracia: la Corte Suprema como una institución que crea políticas públicas”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*. Año 8. Número 1. pp. 83-99, 2007. Accesible en: https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/n8N1-Sept2007/081Jurica06.pdf
- Domingo, Pilar, “Independencia judicial. La política de la Suprema Corte en México”, En Saavedra, Emiliano (compilador), *Veinte años no es nada: La Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial en 1994*, México, SCJN, 2018. Accesible en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-05/Serie%20Art%20105%20n%C3%BAmero%203%20Veinte%20a%C3%B1os%20no%20es%20nada_0.pdf
- Fix-Fierro, Héctor, “La reforma judicial en México: ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?”, En Saavedra, Emiliano (compilador), *Veinte años no es nada: La Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial en 1994*, México, SCJN, 2018.
- Finkel, Jodi, “La reforma judicial como póliza de seguros. México en la década de 1990”, En Saavedra, Emiliano (compilador), *Veinte años no es nada: La Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial en 1994*, México, SCJN, 2018
- Hirschl, Ran, “La judicialización de la política”, En Saavedra, Emiliano (compilador), *Veinte años no es nada: La Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial en 1994*, México, SCJN, 2018.
- Inclán, Silvia, “La reforma judicial en México: ¿Seguro político o búsqueda de legitimidad?”, En Saavedra, Emiliano (compilador), *Veinte años no es nada: La Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial en 1994*, México, SCJN, 2018.

Rodríguez, Amador, "La reforma judicial de 1994: una visión integral", En VVAA, *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, UNAM, 1997. Accesible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/159-la-justicia-mexicana-hacia-el-siglo-xxi>

Ruiz, Guillermo y Rocha, Alberto, "La reforma al Poder Judicial de 1994, ¿un golpe de Estado?" *El Cotidiano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Número 172, pp. 18-31, 2012. Accesible en: <https://www.redalyc.org/pdf/325/32523118003.pdf>

Taylor, Matthew, "El Partido de los Trabajadores y el uso político del Poder Judicial". *América Latina Hoy*, Salamanca, Universidad de Salamanca, Número 37, pp. 121-142, 2004. Accesible en: <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/1130-2887/article/view/7563/7572>

Sitios web:

<https://www.jornada.com.mx/notas/2022/11/08/politica/dos-de-cada-diez-personas-confia-en-poder-judicial-en-mexico-tepjf/>

<https://www.te.gob.mx/media/pdf/63d1f9cdf9c3aa6.pdf> <https://www.jornada.com.mx/2005/06/24/index.php?section=economia&article=031n1eco> y

<https://www.jornada.com.mx/2005/06/24/index.php?section=economia&article=030n1eco>

<https://www.eleconomista.com.mx/politica/SCJN-rechaza-consultas-por-reforma-energetica-20141030-0134.html>

<https://www.milenio.com/opinion/hector-aguilar-camin/dia-con-dia/la-aparicion-de-la-corte>

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR.pdf>

<https://morena.senado.gob.mx/exhibe-ricardo-monreal-listado-de-40-privilegios-de-las-y-los-ministros-de-la-suprema-corte/>

IUS-ELECTORAL

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Revista Michoacana de Derecho Electoral

Vol. 1, Núm. 3, Enero-Diciembre, 2023