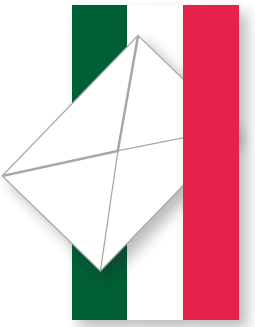
Derecho electoral mexicano

Una visión local: desde la óptica de distintas entidades federativas

Luis Rafael Montes de Oca Valadez
(Coord.)



Marcial Pons

DERECHO ELECTORAL MEXICANO
Una visión local:
desde la óptica de distintas entidades federativas

LUIS RAFAEL MONTES DE OCA VALADEZ
(Coord.)

DERECHO ELECTORAL MEXICANO

Una visión local: desde la óptica de distintas entidades federativas

Estudio introductorio de
Alejandra Diana Arredondo Wilson

Marcial Pons
MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2026

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Luis Rafael Montes de Oca Valadez (Coord.)
© Los autores
© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
Tamayo y Baus, 7. 28004 MADRID
91 304 33 03
www.marcialpons.es

ISBN: 979-13-88286-17-9
Depósito legal: M 14036-2026
DOI: *https://doi.org/10.37417/derecho-electoral-mexicano-una-vision-local*

Impreso en México
MADRID, 2026

ÍNDICE

Pág.

PRÓLOGO, *por Luis Rafael Montes de Oca Valadez* 15

ESTUDIO INTRODUCTORIO. **UNA MIRADA PLURAL AL DERECHO ELECTORAL DESDE LO LOCAL,** *por Mtra. Alejandra Diana Arredondo Wilson* 19

CAPÍTULO PRIMERO. **BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LAS MUJERES INDÍGENAS EN MÉXICO,** *por Gabriela del Valle Pérez* 23

I. INTRODUCCIÓN: RECONOCIMIENTO DEL DERECHO EFECTIVO AL VOTO DE LAS MUJERES 24

II. MARCO INTERNACIONAL Y NACIONAL DE LOS DERECHOS INDÍGENAS 31

III. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES 37

1. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo 39
2. Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos indígenas 42
3. Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas 44
4. Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas 45
5. Convención internacional sobre todas las formas de discriminación racial 49

IV. LEGISLACIÓN MEXICANA 50

Pág.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.... 51

V. EL CONCEPTO INDÍGENA Y LA CONSTITUCIÓN GENERAL..... 53
VI. CONCLUSIONES 58
VII. BIBLIOGRAFÍA..... 61

CAPÍTULO SEGUNDO. **EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA ELECTORAL,** *por Raúl Flores Bernal*..... 67

I. INTRODUCCIÓN 68
II. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO 69
III. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y NUEVA CLAVE CONSTITUCIONAL 70
IV. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD A PARTIR DE LA REFORMA: IMPACTO EN MATERIA ELECTORAL..... 72
V. LA INTERPRETACIÓN DEL ART. 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES..... 74
VI. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD: HERRAMIENTA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES..... 76
VII. LAS OBLIGACIONES Y DEBERES DE LAS AUTORIDADES, DE PROMOVER, RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO..... 82
VIII. LOS TRIBUNALES ELECTORALES FRENTE A LA APLICACIÓN DE CONTROL DE CONVENCIONALIDAD..... 83
IX. CONCLUSIONES 84
X. BIBLIOGRAFÍA..... 86

CAPÍTULO TERCERO. **PROBLEMAS DE ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MÉXICO. A PROPÓSITO DE LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN EN PRECEDENTES JUDICIALES,** *por Miguel González Madrid*..... 89

I. INTRODUCCIÓN 90
II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES 92
III. LOS SISTEMAS ELECTORALES EN EL MUNDO..... 97

Pág.

1. El sistema de mayoría (SM). 97
2. El sistema de representación proporcional (SRP) 98
3. Los sistemas híbridos 99

IV. LOS SISTEMAS ELECTORALES EN LA HISTORIA POLÍTICA DE MÉXICO 100

1. El sistema de mayoría, 1812 a 1979 100
2. El sistema electoral mixto: la transición 1963-1979 y el episodio de la cláusula de gobernabilidad (1988-1996) 102

V. PROBLEMAS DE ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN ELECCIONES LOCALES 107

VI. CONCLUSIÓN 109

VII. BIBLIOGRAFÍA 111

CAPÍTULO CUARTO. **EL VOTO POR *BLOCKCHAIN* (CADENA DE BLOQUES),** *por Bianka Aryesha Llamas Covarrubias y Jersain Zadamig Llamas Covarrubias* 115

I. INTRODUCCIÓN 116

II. ASPECTOS BÁSICOS DEL *Blockchain* 118

1. Concepto y generalidades 120
2. Tipos de *blockchain* 121
3. *Blockchain* pública 121
4. *Blockchain* privada 123
5. *Blockchain* híbrida 124

III. *BLOCKCHAIN* Y EL VOTO 125

1. Las votaciones mediante la tecnología *blockchain* 125
2. Registro 129
3. Votación 130
4. Obtención de los resultados de la elección 133
5. Auditorías 134

IV. CONCLUSIÓN 137

V. BIBLIOGRAFÍA 139

CAPÍTULO QUINTO. **FINANCIACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO,** *por José Alberto López Damián* 143

I. INTRODUCCIÓN 144

Pág.

II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NATURALEZA Y FUNCIONES 144
III. EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO, UNA BREVE INTRODUCCIÓN 145
IV. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 146
V. ANTECEDENTES DEL FINANCIAMIENTO DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 148
VI. MARCO NORMATIVO VIGENTE 150
VII. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 153
VIII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO 153
IX. DEL ACCESO A RADIO Y TELEVISIÓN 154
X. DE LAS FRANQUICIAS POSTALES Y TELEGRÁFICAS 155
XI. FINANCIAMIENTO PRIVADO Y SUS RESTRICCIONES 156
XII. EL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 157
XIII. GASTOS ORDINARIOS, ESPECÍFICOS Y DE CAMPAÑA 157
XIV. NUEVO MODELO DE FISCALIZACIÓN 159

1. El Sistema Integral de Fiscalización 159
2. Registro Nacional de Proveedores 159
3. Los cuatro ejes de la Fiscalización 160

XV. CONCLUSIÓN 161
XVI. BIBLIOGRAFÍA 162

CAPÍTULO SEXTO. **LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO: UN ANÁLISIS DE SU EVOLUCIÓN E IMPLEMENTACIÓN,** *por Luis Rafael Montes de Oca Valadez* 165

I. INTRODUCCIÓN 166
II. DERECHOS HUMANOS Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES: MARCO CONCEPTUAL 167

1. Derechos humanos 167
2. Derechos fundamentales 167
3. Garantías individuales 168
4. Derechos político-electorales 168
5. Derecho a votar 170
6. Derecho a ser votado 170
7. Candidatura electoral 171
8. Candidatos independientes 172

Pág.

III. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS 173

1. Reforma Constitucional Federal 2007 179
2. Reforma Constitucional Federal 2012 179
3. Reforma constitucional 2013 180
4. Reforma constitucional y legal de 2014 180

IV. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN LA ACTUALIDAD 181

1. Base constitucional 181
2. Autoridades competentes para su regulación 183
3. Cargos a los que se pueden postular 184

V. ALGUNOS CASOS RELEVANTES SOBRE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES 185

1. Caso Guillermo Cienfuegos (Lagrimita) 2015 185
2. Casos aspirantes a candidatos independientes a la Presidencia de la República en 2018 187
3. Margarita Zavala Gómez del Campo 188
4. Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón «El Bronco» 188
5. Armando Ríos Piter 190

VI. DATOS CUANTITATIVOS 191
VII. CONCLUSIONES 191
VIII. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS 195

CAPÍTULO SÉPTIMO. **EVOLUCIÓN Y FRONTERAS COMPETENCIALES EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS RESULTADOS DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN DEBATE ABIERTO,** *por Griselda Beatriz Rangel Juárez* 199

I. INTRODUCCIÓN 199
II. ENFOQUES DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA 200
III. LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES DE LAS LEYES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 201
IV. LA REFORMA 2014 Y SUS EFECTOS EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 202
V. LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA 203
VI. RESULTADOS VINCULANTES Y NO VINCULANTES .. 204
VII. IMPUGNABILIDAD DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 204

1. Primer caso. Contra la convocatoria para la construcción de

Pág.

segundos pisos en el periférico de la Ciudad de México.... 206
2. Segundo caso. Solicitud de precisión del término para promover un referéndum en Jalisco. 207
3. Tercer caso. Contra la falta de suspensión del acto materia de un referéndum por el Gobernador de Jalisco 208

VIII. CUMPLIMIENTO DE LOS RESULTADOS DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 210
IX. CONCLUSIONES 211
X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 212

CAPÍTULO OCTAVO. **TRES PERSPECTIVAS TEÓRICAS PARA ENTENDER LA DEMOCRACIA,** *por Óscar Daniel Rodríguez Fuentes* 215

I. INTRODUCCIÓN 216
II. TRES PERSPECTIVAS DE LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA..... 217
III. TEORÍAS DE LA DEMOCRACIA FORMAL-NORMATIVAS 220
1. Teorías de la democracia formal-elitista 222

IV. TEORÍAS TELEOLÓGICAS DE LA DEMOCRACIA..... 227
V. CONCLUSIONES 231
VI. BIBLIOGRAFÍA..... 232

CAPÍTULO NOVENO. **NECESIDAD DE REGULAR LA FIGURA DEL PLEBISCITO PARA LA ELECCIÓN DE JUNTAS AUXILIARES EN EL ESTADO DE PUEBLA, MEDIANTE LA CREACIÓN DE LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE,** *por Norma Angélica Sandoval Sánchez* 235

I. INTRODUCCIÓN 236
II. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 237
III. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO..... 239
IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA: PLEBISCITO..... 241
V. PLEBISCITO EN MÉXICO..... 243
1. Ley de Participación Ciudadana en Ciudad de México..... 244
2. Del plebiscito 245

VI. INICIATIVA DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PUEBLA 246
VII. CONCLUSIÓN 248

Pág.

VIII. BIBLIOGRAFÍA..... 249

CAPÍTULO DÉCIMO. **LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN JALISCO,** *por Ricardo Suro Gutiérrez* 251

I. INTRODUCCIÓN 252
II. EVOLUCIÓN DE LA PARIDAD COMO ACCESO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA..... 255
III. CASOS MÁS RELEVANTES DE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LA MUJER DEBIDO A GÉNERO..... 262
IV. CONCLUSIÓN 265
V. BIBLIOGRAFÍA..... 266

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO. **DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, SU DIMENSIÓN Y PROGRESIVIDAD COMO DERECHOS HUMANOS A DIEZ AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011,** *por Everardo Vargas Jiménez* 269

I. INTRODUCCIÓN 270
II. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES POLÍTICO-ELECTORALES 270
1. Elementos para la conceptualización de los derechos político-electorales..... 270
2. Esbozo de los fundamentos internacionales, interamericanos y nacionales de los derechos político-electorales 271
3. Derecho internacional de los derechos humanos..... 272
III. RECEPCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO NACIONAL: ART. 1.º DE LA CPEUM 273
IV. VISIÓN PROGRESIVA E INTERPRETACIÓN EXTENSIVA JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES EN MÉXICO, POSTERIORMENTE A LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE 2011 276
V. CONCLUSIONES 288
VI. BIBLIOGRAFÍA..... 289

PRÓLOGO

En el complejo entramado democrático de México, el derecho electoral ocupa un lugar estratégico y esencial. Su desarrollo, interpretación y aplicación no sólo definen la mecánica de acceso al poder político, sino que reflejan las tensiones, aspiraciones y transformaciones sociales que experimenta nuestro país. Este libro, *Derecho electoral mexicano. Una visión local: desde la óptica de varias entidades federativas*, se presenta como una contribución colectiva al análisis de los fenómenos electorales desde las distintas realidades estatales, ofreciendo una mirada descentralizada y profundamente comprometida con el pluralismo jurídico que nos define como federación.

La obra que ahora se pone a disposición de la comunidad académica y de los operadores jurídicos e institucionales es resultado del esfuerzo riguroso de un grupo diverso de autoras y autores vinculados al Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, como doctorandos en Derecho electoral. La pluralidad de voces, enfoques y temas contenidos en estos capítulos refleja no sólo la riqueza del federalismo electoral mexicano, sino también los nuevos derroteros que, desde lo local, están redefiniendo el horizonte nacional en materia de derechos político-electorales.

Cada uno de los capítulos aborda cuestiones relevantes y de actualidad: desde los avances en la participación política de las mujeres indígenas, hasta las implicaciones del uso de tecnologías en el ejercicio del voto; desde el análisis crítico del control de convencionalidad, hasta los retos estructurales de la representación proporcional en nuestro sistema legislativo. Todo ello, atravesado por una preocupación común: la efectividad de los derechos humanos y la garantía de una democracia sustantiva.

Este ejercicio editorial pone de manifiesto el impacto práctico que puede y debe tener la investigación jurídica. No se trata únicamente de teorizar sobre las instituciones, sino de comprender sus límites, identificar sus disfuncionalidades, y proponer rutas posibles de mejora. La academia jurídica tiene la responsabilidad —más aún en los tiempos que corren— de convertirse en un contrapeso reflexivo frente a los embates autoritarios, las prácticas clientelares y las tentaciones de regresión democrática.

La estructura de este libro responde a una lógica que privilegia el análisis empírico y el diálogo entre derecho nacional e internacional. Los textos dialogan con las reformas constitucionales en derechos humanos de 2011, con los estándares interamericanos y con las sentencias paradigmáticas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A través del prisma local, los autores demuestran que lo estatal no es un reducto marginal o secundario del derecho electoral, sino un laboratorio donde se ensayan, ajustan o desafían las normas e instituciones nacionales.

En un contexto en el que el sistema electoral mexicano ha mostrado signos de tensión, los temas abordados en esta obra resultan no sólo pertinentes, sino urgentes. ¿Cómo garantizar el acceso efectivo de mujeres indígenas a los cargos de representación en contextos donde el patriarcalismo comunitario colisiona con los principios democráticos? ¿Cómo asegurar la paridad sin caer en simulaciones? ¿Hasta dónde puede estirarse el principio de representación proporcional sin comprometer la gobernabilidad? ¿Qué rol deben jugar las tecnologías disruptivas frente al creciente abstencionismo y a los cuestionamientos sobre la integridad de los procesos? ¿Cómo armonizar los marcos normativos locales con los estándares internacionales?

Estas preguntas atraviesan los distintos capítulos, y si bien no pretenden ofrecer respuestas definitivas, sí proporcionan herramientas para pensar críticamente el derecho electoral mexicano desde abajo, desde los territorios, desde la diversidad. Este enfoque no sólo enriquece el debate, sino que honra una vocación democrática: escuchar todas las voces, especialmente aquellas que han sido históricamente silenciadas o excluidas del juego político.

Como coordinador de esta obra, expreso mi más sincero reconocimiento al trabajo intelectual y ético de cada autor y autora. La seriedad de sus investigaciones, la profundidad de sus análisis y la sensibilidad con la que abordan los temas, reflejan un compromiso genuino con la justicia electoral. Agradezco también al Tribunal Electoral del Estado de Jalisco por impulsar, a través del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral, este tipo de proyectos que fortalecen el diálogo

académico y promueven una cultura jurídica orientada a la defensa de los derechos fundamentales.

Espero que este libro sea útil para magistrados, jueces, litigantes, legisladores, estudiantes, servidores públicos, y para toda persona interesada en comprender y mejorar nuestro sistema democrático. Que sirva como fuente de inspiración y como punto de partida para nuevas investigaciones, para reformas necesarias, y para acciones decididas en favor de una democracia más plural, más incluyente y más justa.

Porque el derecho electoral no es sólo un conjunto de normas técnicas: es, en esencia, una herramienta de emancipación, un canal para la participación libre e igualitaria, y una expresión viva de los valores constitucionales que nos definen como república.

Febrero de 2025.

Luis Rafael Montes de Oca Valadez
Director y Profesor Investigador
del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral
del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.
Coordinador de la obra.

ESTUDIO INTRODUCTORIO

UNA MIRADA PLURAL AL DERECHO ELECTORAL DESDE LO LOCAL

La evolución del derecho electoral mexicano ha estado profundamente marcada por las transformaciones del país en su tránsito hacia la democracia. No obstante, muchas de sus manifestaciones más complejas, innovadoras o conflictivas se gestan en el ámbito local. Desde las normas específicas de cada entidad federativa, pasando por sus particularidades político-sociales, hasta los criterios de sus autoridades jurisdiccionales y administrativas, el derecho electoral en lo local es un terreno fértil para el análisis jurídico, comparado y crítico.

La obra *Derecho electoral mexicano. Una visión local: desde la óptica de varias entidades federativas* constituye un ejercicio académico que, desde distintas perspectivas estatales y temáticas, enriquece el estudio de nuestro sistema democrático. Coordinada por el doctor Montes de Oca y elaborada con aportaciones del estudiantado del Doctorado en Derecho electoral del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, esta obra colectiva refleja la vitalidad del pensamiento jurídico que se produce desde las entidades federativas y subraya la importancia de atender los fenómenos electorales desde su dimensión territorial concreta.

Capítulo Primero. *Bloque de constitucionalidad de los derechos político-electorales de las mujeres indígenas en México.* La autora Gabriela Del Valle Pérez nos conduce a un análisis crítico de la intersección entre multiculturalismo, paridad de género y derechos humanos. A través del concepto de «bloque de constitucionalidad», examina

cómo el marco normativo mexicano —incluidos los instrumentos internacionales— puede y debe proteger el acceso de las mujeres indígenas al ejercicio efectivo de sus derechos político-electorales. El capítulo expone no solo las barreras estructurales que enfrentan, sino también las herramientas jurídicas disponibles para superarlas. Un texto imprescindible para comprender los retos pendientes en materia de interseccionalidad y justicia electoral.

Capítulo Segundo. *El control de convencionalidad del Estado mexicano en materia electoral.* Raúl Flores Bernal ofrece una sólida exposición sobre el control de convencionalidad como una herramienta para ampliar la protección de los derechos político-electorales. Parte de la reforma constitucional de 2011 y demuestra cómo los tribunales —y no solo los electorales— están llamados a ejercer esta forma de control, incluso de oficio. Su análisis, doctrinal y jurisprudencial, resalta el papel de la justicia constitucional local en la vigencia real del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en procesos electorales.

Capítulo Tercero. *Problemas de asignación de diputaciones de representación proporcional en México.* Miguel González Madrid estudia una de las temáticas más técnicas y, a la vez, más controvertidas del diseño electoral mexicano: la sobrerrepresentación y subrepresentación legislativa. A través de sentencias paradigmáticas y referencias a la reforma electoral de 2014, el autor analiza cómo las reglas del reparto de diputaciones de representación proporcional generan tensiones entre proporcionalidad, paridad y gobernabilidad. Es un capítulo ideal para quienes desean comprender el trasfondo técnico-jurídico del debate sobre equilibrios democráticos en los congresos locales.

Capítulo Cuarto. *El voto por blockchain (cadena de bloques).* Bianka Aryesha y Jersain Zadamig Llamas Covarrubias abordan uno de los temas más vanguardistas del derecho electoral: el uso de tecnologías disruptivas para garantizar procesos más transparentes, ágiles y seguros. El análisis del voto electrónico mediante *blockchain* se realiza con claridad conceptual y sentido crítico, reconociendo sus posibilidades, pero también sus riesgos. Este capítulo invita a reflexionar sobre el futuro del sufragio, la ciberseguridad electoral y la necesidad de marcos normativos actualizados.

Capítulo Quinto. *Financiación y fiscalización de los recursos de los partidos políticos.* José Alberto López Damián examina el corazón financiero de los sistemas democráticos: los recursos públicos y privados de los partidos. Su exposición incluye principios constitucionales, evolución normativa y las tensiones entre equidad, libertad de asociación y rendición de cuentas. La fiscalización electoral es presentada no como un mero mecanismo técnico, sino como una garantía de integridad y legitimidad del sistema democrático.

Capítulo Sexto. *Las candidaturas independientes en México: un análisis de su evolución e implementación.* Este capítulo, de autoría de Luis Rafael Montes de Oca, revisa el surgimiento de las candidaturas independientes como una figura alternativa al sistema de partidos. Desde la reforma político-electoral de 2012 hasta sus aplicaciones recientes, analiza cómo esta figura ha buscado ampliar la representación ciudadana, así como los obstáculos normativos, financieros y prácticos que enfrentan quienes optan por esta vía. Montes de Oca analiza los desafíos que enfrentan los candidatos independientes en México y cómo su inclusión fortalece la democracia. El capítulo concluye con propuestas para garantizar condiciones de equidad sin debilitar los principios del sistema electoral.

Capítulo Séptimo. *Evolución y fronteras competenciales en el cumplimiento de los resultados de los procesos de participación ciudadana.* Griselda Beatriz Rangel Juárez plantea un debate relevante y poco tratado: ¿qué ocurre con los resultados de las consultas populares y otros mecanismos de participación ciudadana? ¿Qué valor jurídico y político tienen? Desde una óptica crítica y con referencias comparadas, analiza cómo deben interpretarse y aplicarse estos resultados para que la democracia participativa no sea un mero simulacro, sino una vía efectiva de incidencia política.

Capítulo Octavo. *Tres perspectivas teóricas para entender la democracia.* Óscar Daniel Rodríguez Fuentes nos invita a una reflexión filosófica sobre las nociones de democracia que subyacen al derecho electoral. Contrasta las concepciones liberal, deliberativa y radical, mostrando cómo cada una plantea distintas formas de entender la representación, la participación y el conflicto político. Su aportación contribuye a repensar los fundamentos teóricos de nuestras instituciones y a preguntarnos qué tipo de democracia queremos construir.

Capítulo Noveno. *Necesidad de regular la figura del plebiscito para la elección de juntas auxiliares en el estado de Puebla.* Norma Angélica Sandoval Sánchez analiza un caso concreto de falta de regulación en un ámbito de gobierno fundamental: las juntas auxiliares. El vacío normativo en torno al plebiscito impide la participación efectiva de los ciudadanos en la elección de sus autoridades comunitarias. Su propuesta es clara: legislar con base en el principio de subsidiariedad democrática y en el respeto a la autonomía municipal.

Capítulo Décimo. *La participación política de las mujeres en Jalisco* Ricardo Suro Gutiérrez ofrece un análisis local con implicaciones nacionales: la incorporación paulatina de las mujeres al espacio público y electoral en Jalisco. A través de datos empíricos y referencias jurisprudenciales, demuestra tanto los avances alcanzados como las resis-

tencias persistentes. Su capítulo es una invitación a seguir construyendo una democracia paritaria más allá del discurso.

Capítulo Décimo Primero. *Derechos político-electorales, su dimensión y progresividad como derechos humanos a diez años de la reforma constitucional de 2011.* Everardo Vargas Jiménez cierra la obra con una reflexión de fondo: el carácter humano y progresivo de los derechos político-electorales. El capítulo articula el vínculo entre ciudadanía, dignidad, democracia y participación, recordándonos que los derechos políticos no son privilegios, sino condiciones esenciales para una vida democrática digna y plena.

Esta obra no pretende ofrecer un manual exhaustivo del derecho electoral, ni tampoco encasillarse en la lógica de los tratados convencionales. Su objetivo es más modesto, pero a su vez más ambicioso: contribuir al debate plural, informado y comprometido sobre los desafíos contemporáneos del sistema electoral mexicano, vistos desde las entidades federativas.

Invito a quien se acerque a este libro a leerlo con espíritu crítico y abierto. Que cada capítulo sea una provocación para seguir indagando, debatiendo y construyendo una cultura democrática donde el derecho electoral no se perciba como una tecnocracia distante, sino como una herramienta para hacer efectiva la soberanía popular.

Julio de 2025

Mtra. Alejandra Diana Arredondo Wilson
Secretaria Administrativa y de Servicios Escolares
del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral
del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco

Derecho electoral mexicano:
Una visión local: desde la óptica de distintas entidades federativas
Luis Rafael Montes De Oca Valadez (coord.)
ISBN: 979-13-88286-17-9
Madrid, 2026
pp. 23-66
DOI: *10.37417/derecho-electoral-mexicano-una-vision-local/01*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

CAPÍTULO PRIMERO

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LAS MUJERES INDÍGENAS EN MÉXICO

Gabriela del Valle Pérez [1]

Sumario: I. Introducción: reconocimiento del derecho efectivo al voto de las mujeres; II. Marco Internacional y Nacional de los Derechos Indígenas; III. Instrumentos Internacionales; IV. Legislación Mexicana; V. El concepto indígena y la Constitución General; VI. Conclusiones; VII. Bibliografía.

Resumen: Se realiza un análisis del bloque de constitucionalidad de los derechos político-electorales de las mujeres indígenas en México, concluyendo que, dentro de la paridad, hay conceptos que explican todas aquellas medidas que se implementan por parte de las autoridades electorales para lograr la igualdad material entre hombres y mujeres; éstas son las acciones afirmativas, las cuales son políticas públicas cuyo objetivo es compensar las condiciones que discriminan a ciertos grupos sociales del ejercicio de sus derechos.

Palabras clave: *Derechos Humanos, Empoderamiento, Feminismo, Género, Igualdad Sustantiva, Mujeres Indígenas, Liderazgo, Perspectiva de género.*

Abstract: *It is found then that, within parity, there are concepts that explain all those measures that are implemented by the electoral authorities to achieve material*

---

[1] Gabriela del Valle Pérez es licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica México. Doctora en Derecho electoral del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral (IICE) del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Ha ocupado varios cargos públicos en el ámbito electoral, entre los que destaca el de Magistrada de la Sala Regional correspondiente a la Primera Circunscripción con sede en Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

equality between men and women; these are the affirmative actions, which are public policies whose objective is to compensate the conditions that discriminate certain social groups from the exercise of their rights.

Keywords: *Human Rights, Empowerment, Feminism, Gender, Substantive Equality, Indigenous Women, Leadership, Gender Perspective.*

I. INTRODUCCIÓN: RECONOCIMIENTO DEL DERECHO EFECTIVO AL VOTO DE LAS MUJERES

El art. 1.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [2] señala en su tercer párrafo que, «todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad», por lo que su consecuencia es que corresponde al Estado «prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley».

A su vez, el art. 2.º de la citada Ley Fundamental indica sobre el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, el cual se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Es obligación que las constituciones y leyes de las entidades federativas tomen en cuenta los principios generales establecidos en la propia Constitución General, así como criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

Bajo estas premisas, se debe entender que México es una nación de tipo pluricultural, la cual arropa un sistema jurídico normativo nacional, el cual debe obligarse a tomar en cuenta las diversas reglas, así como los sistemas normativos (usualmente conocidos como usos y costumbres) de todas las comunidades indígenas que existen en el país.

Así, el Estado mexicano debe garantizar el ejercicio de la autonomía y de la libre determinación de comunidades y de sus pueblos indígenas lo que hace posible que en estos contextos se apliquen sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios constitucionales, a los derechos humanos y, de manera relevante, si se trata de género, la dignidad e integridad de las mujeres integrantes de estos grupos sociales.

No ha sido fácil el camino al reconocimiento y tutela de los derechos político-electorales de las mujeres indígenas en el país, puesto que, como la historia indica, manifestaciones con respecto al ejercicio

[2] De aquí en adelante, Constitución General.

de derechos de las mujeres —no solamente indígenas— comenzó con largas luchas con respecto a romper estereotipos de tipo social.

En los años de 1884 y 1887 existieron manifestaciones con respecto al ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, como en la publicación de la revista *Violetas del Anáhuac* [3], donde en su contenido se demandaba, entre otras cosas, el reconocimiento del ejercicio de los derechos político-electorales con respecto al ejercicio del sufragio femenino.

En 1916, en el Estado de Yucatán se organizó el Primer Congreso Feminista, en el cual por unanimidad de sus participantes se reclamó la igualdad, la educación y la ciudadanía [4]; fue así que en 1922 el gobernador de Yucatán Felipe Carrillo Puerto propuso a Elvia Carrillo Puerto, Raquel Dzib y Beatriz Peniche como candidatas para diputadas locales por el Partido Socialista del Sureste (PSS) y a Rosa Torre como regidora del Ayuntamiento de Mérida; las cuatro candidatas resultaron ganadoras en las elecciones.

En 1924 la legislación del Estado de San Luis Potosí, indicaba que, las mujeres que supieran leer y escribir, obtendrían el derecho a participar en las elecciones municipales y en las estatales en 1925; al año siguiente se reformó nuevamente la ley y ya no se consideró su derecho al votar en las elecciones [5].

También en 1925 en el Estado de Chiapas se reconoció el derecho de las mujeres de votar y ser votada; en 1936 en el estado de Puebla se reconoció el carácter de elector de las mujeres y, por ende, su derecho a votar en las elecciones [6].

En septiembre de 1937, el entonces Presidente de México Lázaro Cárdenas del Río envió una iniciativa de reforma al art. 34 de la Constitución General para otorgar el derecho del voto a las mujeres, ya que su gobierno consideraba una injusticia social que no se permitiera votar a las mujeres.

La iniciativa del entonces gobierno federal fue aprobada por la Cámara de Senadores, posteriormente por la Cámara de Diputados

---

[3] Fundada y dirigida por Laureana Wright González con la peculiaridad que era escrita solamente por mujeres.

[4] Cabe destacar que a raíz de este evento surgieron diversas ligas feministas, donde una de las más importantes lo fue la denominada Liga Rita Cetina Gutiérrez, presidida por Elvia Carrillo Puerto; esta liga solicitó al Congreso Estatal una reforma a la ley electoral que permitiera a las mujeres votar y ocupar cargos de elección popular.

[5] Alonso, J., «El derecho de la mujer al voto». *Revista de Estudios de Género. La Ventana*. 19, 2004, p. 155.

[6] Licona Vite, C., «Un siglo de participación política de la Mujer en México (1916-2016)». *Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias*. Cámara de Diputados. LXIII legislatura. México, 2016, p. 58.

y se ordenó remitirlo a las legislaturas de los estados; los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo, aprobaron dicha propuesta de reforma [7].

De esta manera, lo conducente era que se realizara el cómputo, la declaratoria de vigencia de la reforma y su publicación en el Diario Oficial, procedimiento que nunca se concluyó. Se dice que los obstáculos para que no se formalizara esta reforma, se dieron porque en el Partido Nacional Revolucionario se creía que, al momento de votar, las mujeres «podrían verse influenciadas por los curas» [8].

El 4 de diciembre de 1946, el entonces Presidente Miguel Alemán Valdés, presentó ante la Cámara de Senadores una nueva iniciativa para modificar el art. 115 Constitucional, relacionada con otorgar el derecho del voto a la mujer, pero en esta ocasión circunscrita al ámbito municipal [9].

Aprobada la reforma constitucional en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, se envió a las Legislaturas estatales para su aprobación; el 31 de diciembre de 1946, se realizó la declaratoria que adicionó el primer párrafo de la fracción primera del art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el 12 de febrero de 1947, se publicó en el Diario Oficial de la Federación:

> Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre con forme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado. En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

Durante su campaña electoral, Adolfo Ruiz Cortines había externado como propuesta modificar la ley para que la mujer tuviera el

---

[7] *Ibid.,* p. 32.

[8] Referencia que a pesar de haber sido recogida en numerosos escritos e incluso discursos, no se ha podido encontrar la fuente original.

[9] *Op. cit., supra* 6, p. 43. En las discusiones del dictamen, destaca la que se suscitó el 23 de diciembre de 1946, en la cual el diputado del Partido Acción Nacional Aquiles Elorduy expresó su oposición a que se le otorgara el voto a la mujer ya que «la idiosincrasia de la mujer mexicana no era para la política, y que en la votación se iba a guiar por la inspiración varonil (el jefe de la casa).

derecho del voto en los mismos términos que los hombres; al obtener el triunfo electoral el 2 de diciembre de 1952 presenta ante la Cámara de Diputados la propuesta para modificar el art. 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El año de 1953 fue cuando el Estado mexicano reconoce oficialmente a la mujer como ciudadana, y con ello, obtuvo el derecho de voto, reconocimiento que también fue resultado de movimientos universales y locales que pugnaban por los derechos de la mujer.

La primera vez que la mujer mexicana emitió su voto en unas elecciones federales a fin de integrar la XLIII Legislatura del Congreso de la Unión fue el 3 de julio de 1955, lo que constituyó un gran avance ya que se le otorgaba a la mujer un lugar en la vida política del país.

Algunas mujeres resultaron electas diputadas y senadoras. Sin embargo, fue hasta 1976 cuando se eligió a la primera mujer gobernadora [10].

En 1993 se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para establecer que los partidos políticos debían promover la participación de las mujeres en la vida política del país.

En 1996 llega una nueva reforma electoral y estableció que las listas para las candidaturas debían estar integradas por al menos un 30 por ciento de mujeres; en el 2008 una nueva reforma estableció una proporción de 40 por ciento de mujeres y 60 por ciento de hombres en las candidaturas, hasta llegar a la reforma político electoral del 2014 que estableció la obligación legal de los partidos políticos de registrar un 50 por ciento de candidaturas para hombres y mujeres, es decir, una integración paritaria en la postulación de candidaturas.

En 2019 llega la reforma constitucional denominada paridad en todo, con lo que se garantizó a las mujeres la mitad de los cargos en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como en los cargos designación y en los tres poderes de la Unión (ejecutivo, legislativo y judicial).

Además del establecimiento de acciones afirmativas como las cuotas también se han implementado otras acciones para fortalecer el liderazgo político de las mujeres, una de ellas es el financiamiento específico para las actividades de capacitación para la mujer; desde el 2008 se estableció esta obligación en el art. 78, párrafo 1, inciso A), fracción *v)* del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en el cual se mandataba que cada partido político debía destinar anualmente el 2 por ciento de su financiamiento público

[10] Griselda Álvarez en el Estado de Colima.

ordinario para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

En la reforma posterior con la creación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), establecieron también disposiciones para promover y fortalecer la participación política de la mujer, como el 50 por ciento de las candidaturas y el porcentaje destinado a la capacitación de la mujer aumentó del 2 por ciento al 3 por ciento de su gasto ordinario.

Ahora bien, ¿cómo deben ser tomados los derechos político-electorales hacia el respeto a las normativas internas de las comunidades indígenas? aquí se debe señalar que éstos se encuentran inmersos, según la Constitución General en sus arts. 35, fracciones I, II y III; y 41, fracciones I, 2.º párrafo y IV, 1.º párrafo, donde se prevén los derechos políticos que tienen todos los ciudadanos mexicanos y éstos son: el votar, ser votado, asociarse, y afiliarse.

Es así como éstos se vinculan con todos los derechos fundamentales de la persona, los cuales se enlazan con la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de información, la libertad de prensa y el derecho de reunión, así como todas aquellas formas de participación política [11].

En el artículo segundo de la Constitución mexicana se establece que, a todos los pueblos indígenas por igual, se les debe respetar el derecho a elegir a sus propios representantes de acuerdo con sus usos y costumbres, por lo que esto es una forma diversa con respecto al sistema de partidos para el ejercicio de sus derechos político-electorales.

Así, y de conformidad a sus usos y costumbres, el derecho político electoral se relaciona directamente con la autonomía de las comunidades y pueblos indígenas con respecto a su ejercicio como lo sería el nombrar a sus propios dirigentes y representantes, a ser elegidos en su comunidad, a optar por su propio sistema de gobierno, así como al ejercicio de alguna figura como cargo al interior de sus instituciones políticas.

Entonces, el derecho político electoral está íntimamente vinculado con el reconocimiento que debe hacer el Estado a los sistemas internos de gobierno en las comunidades y pueblos indígenas. Así mismo, también las personas integrantes de una comunidad indígena pueden

---

[11] Jurisprudencia 36/2002 la cual señala al rubro: «Juicio para la protección de los Derechos político-electorales del ciudadano. Procede cuando se aduzcan violaciones a diversos Derechos fundamentales vinculados con los Derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación»; disponible en: *https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=36/2002&tpoBusqueda=S&sWord=36/2002*.

ejercer sus derechos políticos para formar parte del Estado mexicano, ya que pueden participar y ser representantes en las elecciones a cargos populares con base a la normativa constitucional, así como a la legislación electoral en vigencia.

Por esta razón, se debe reconocer a los derechos político-electorales de la mujer indígena los cuales deben avanzar en los sistemas democráticos, los referentes normativos señalados —*de uso externo y de usos y costumbres*— responden [12], según un estudio del Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana de Chiapas, a modelos patriarcales que han restringido históricamente derechos de las mujeres.

Y así, aunque se señala que el sistema constitucional o externo lleva años tratando de corregir estas desigualdades en diferentes ámbitos, sobre todo el político, el de usos y costumbres sigue aquellos roles de sumisión y dependencia de la mujer hacia el hombre [13].

Los sistemas señalados —*constitucional y usos y costumbres o consuetudinario*— cuentan con sanciones que, en el primer caso se lleva a cabo en los distintos órganos que cuentan con competencia para aplicar la coercitividad de las leyes infringidas, y en el caso del segundo se hacen efectivas a través de las normativas de la propia comunidad [14].

Es necesario señalar que, en las comunidades indígenas, el sistema normativo de usos y costumbres es más respetado que el sistema externo o constitucional; se podría señalar que el comportamiento de una mujer perteneciente a la comunidad que se considerara desafiante por pretender desempeñar roles no aceptados, podría llevar incluso hasta la expulsión de esa mujer o grupo de mujeres [15].

Entonces, es muy relevante en México la reforma realizada en el año 2001 al art. 2 de la Constitución General, ya que se basa en el establecimiento del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía para decidir:

a) Sus normativas internas de organización social, convivencia, política, económica y cultural.

b) La aplicación de sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, sostenidos por los principios de la Constitución General y los derechos humanos (sobre todo al señalar

---

[12] Unidad Técnica de Género y No Discriminación; Informe del Proyecto Fortalecimiento de Liderazgo Político de las Mujeres en Municipios, Pueblos y Comunidades Indígenas, Etapa 1, Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana de Chiapas, 2019, p.4.

[13] *Idem.*

[14] *Idem.*

[15] Alanis *et al.*, *Identificación y análisis de los obstáculos que enfrentan las mujeres indígenas en el ejercicio de sus derechos políticos,* México, 2019. p. 6.

de que estas normativas de usos y costumbres deberán de respetar la dignidad e integridad de las mujeres), y;

c) De conformidad con su derecho consuetudinario, elegir a sus representantes para el ejercicio de sus formas internas de gobierno, por lo que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

Entonces, el derecho constitucional mexicano sostiene la existencia de un modelo de delimitación competencial y de autonomías con la coexistencia de la autodeterminación política y social de las comunidades indígenas.

Es así que, algunos autores determinan el señalamiento del denominado bloque de constitucionalidad, el cual en términos generales se sostiene que se trata de una categoría jurídica del derecho constitucional comparado, el cual se dirige y se refiere al conjunto de normas que tienen jerarquía constitucional en el ordenamiento jurídico de cada país; así, el bloque de constitucionalidad parte del supuesto según el cual «las normas constitucionales no son sólo aquellas que aparecen expresamente en la Carta sino también aquellos principios y valores que no figuran directamente en el texto constitucional pero a los cuales la propia Constitución remite» [16].

Esto determina la posibilidad de que, a las comunidades indígenas en México, la propia Carta Fundamental otorgue la posibilidad de la elegibilidad de sus representantes con sus métodos internos o tradicionales, en los que no está presente el sistema de partidos políticos a nivel comunitario [17].

Es así como entonces, se está frente al ejercicio de derechos de usos y costumbres por las comunidades indígenas, además de conservar su participación política en las elecciones estatales y federales, si así lo decidieran.

Por ello, se ha señalado que la constitución federal reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, y con ello,

---

[16] Rodríguez Graciela *et al.,* en *Bloque de Constitucionalidad, Metodología para la Enseñanza de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos,* Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, primera edición, México, 2003, p. 17.

[17] Sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre casos de normativas indígenas: 1. Tanetze (SUP-JDC-11/2007); 2. San Jerónimo Sosola (SUP-REC-2/2011), 3. Cherán (SUP-JDC-9167/2011), 4. Shuta Yoma (SUP-JDC-1895/2012); 5. Santo Domingo Nuxaá (SUP-REC-438/2014); 6. Mazatlán Villa de Flores; 7. Teotilán de Flores Magón (SUP-REC-836/2014), 8. Candidatura indígena para la elección de la asamblea constituyente de la Ciudad de México (SUP-RAP-71/2016 y acumulados).

a decidir sus formas internas de convivencia, con la aplicación de sus propios sistemas normativos.

En el marco internacional varios Estados constitucionales latinoamericanos, como México, han abordado la configuración de un proyecto constitucional y consuetudinario desde el reconocimiento de sus pueblos originarios y de sus normativas de usos y costumbres, ejemplos los encontramos en diversas sentencias y documentos como por ejemplo el caso de Yatama vs Nicaragua; o el de Chitay Nech y otros vs Guatemala, y el Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador, por citar algunos ejemplos.

Es así que, la gran mayoría de estados democráticos han reconocido el derecho de sus pueblos y comunidades indígenas en razón a su autonomía y a su auto organización política, lo que la marcado la modificación de sus textos constitucionales, y ha permeado en la tendencia a la protección por parte de los órganos jurisdiccionales sobre el reconocimiento y la tutela de los derechos de los pueblos originarios, por lo que entonces se encontrará normativa de tipo constitucional hacia la protección de esas tradiciones de tipo comunitario o de pueblos originales.

II. MARCO INTERNACIONAL Y NACIONAL DE LOS DERECHOS INDÍGENAS

El filósofo político canadiense Will Kymlicka, señala en sus teorías que la estructura de las sociedades modernas ha sido afectada por el fenómeno de la multiculturalidad, por lo que se puede plantear que estamos en la antesala de nuevos conflictos en razón a que las minorías étnicas como las indígenas piden que se reconozca y se apoye su identidad cultural [18].

Es así como este filósofo señala la existencia de dos modelos de diversidad cultural. En el primero de ellos la diversidad surge, de la incorporación de culturas que previamente disfrutaban de autogobierno y estaban territorialmente concentradas a un Estado Mayor» [19].

Para Will Kymlicka, las culturas denominadas minoritarias quieren seguir subsistiendo de una manera distinta respecto a la cultura mayoritaria; quiere seguir siendo autónoma y conservar sus normativas para seguir subsistiendo.

---

[18] Cruz Rodríguez, E., «Multiculturalismo e interculturalidad. Una crítica al enfoque de Will Kymlicka», *Comunicación, Cultura y Política*, vol.4, núm. 1, Enero-Junio de 2013.

[19] Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural,* editorial Paidos, España, Barcelona, 2017, p. 25.

También Roberto Saba señala que el principio de igualdad no debe entenderse únicamente como no discriminación o trato no arbitrario, sino que debe entenderse como una igualdad que permita acabar con las condiciones o situaciones de subordinación que provocan que ciertos grupos se encuentren en una situación de desventaja estructural[20].

Entonces, al aplicar estos conceptos se encontrará que el país está construido sobre una base multicultural derivada de los distintos pueblos originarios que se combinaron con las costumbres, religión y leyes traídas por los colonizadores españoles.

Durante la historia de la *nación mexicana*, se ha forjado un sincretismo particular en el que subsisten y conviven ambas culturas adaptándose a las diferencias que cada una tiene.

De este modo, en los inicios de la *nación mexicana* se creó un país en el que la población denominada mestiza e indígena compartieron leyes generales, pero que, en el caso de la segunda, sigue hasta la fecha subsistiendo sus usos y costumbres, en el caso de ambos sistemas las mujeres se excluyeron de los espacios públicos, y debido a la lucha de movimientos feministas y, a la apropiación del discurso de los derechos humanos de grupos que históricamente han sido vulnerados, como es el caso de las mujeres y los indígenas, la legislación y su aplicación ha ido evolucionando para bien.

Lo anterior ha dado lugar a reformas constitucionales importantes, como a los artículos 1, 2, 4 y 41 de la Constitución General, donde sus principales características se basaron sobre el reconocimiento de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales y su incorporación al marco normativo nacional, así como el establecimiento de diversas obligaciones para todas las autoridades al momento de proteger y garantizar los derechos humanos; otorgar autonomía y derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas; igualdad y paridad de género.

Entonces, al aplicar estos principios constitucionales se debe tener mucho cuidado en no caer en lo señalado por Roberto Saba ya que señala que:

> El principio de igualdad ante la ley entendido como no discriminación tiene su raíz en una versión individualista de los derechos. Este enfoque se vincula, por un lado, con una visión descontextualizada de la situación de cada individuo, como contraria a una visión sociológica o contextualizada de una realidad social más amplia que contempla la pertenencia de ese individuo a un grupo sometido a ciertos tratos o prácticas sociales. La persona recibe determinado trato como consecuencia

[20] Saba, R., *Más allá de la igualdad formal ante la ley ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?* Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2016, pp. 21-30.

> de ser parte de ese grupo. Por otro lado, la versión individualista de la igualdad requiere una supuesta intención de discriminación reconocida a partir de la irrazonabilidad del criterio seleccionado, mientras que la igualdad de trato podría interpretarse de modo tal que exija también frustrar prácticas que, sin buscarlo, tienen efectos adversos para un solo grupo, no para otros [21].

Entonces, la interpretación del principio de igualdad únicamente como no discriminación o trato arbitrario llevaría a tratar al individuo, independientemente de la situación del grupo del cual forma parte, de tratos arbitrarios pues «no provee suficientes herramientas para evitar los efectos no igualitarios de los tratos supuestamente neutrales», esto es que, a pesar de que el Estado quiere no guiarse por prejuicios o impulsos arbitrarios, se realizan diferencias de hecho que provocan una exclusión o sometimiento sistemático [22].

El Estado no sólo tiene la obligación de evitar tratos desiguales irrazonables (igualdad como no discriminación), sino que debe hacerse cargo de las situaciones de hecho que perpetúan la exclusión y el sometimiento de ciertos grupos (igualdad como no subordinación) [23].

Es relevante señalar el caso de las mujeres indígenas en México, *la problemática* adquiere mayor relevancia sobre todo que se enfrentan a una triple discriminación, esto es: *a)* ser mujer; *b)* ser pobre; y *c)* ser indígena; estas tres cuestiones representan mayores obstáculos para que se ejerzan libremente sus derechos, y tratándose particularmente de los derechos político-electorales, porque por lo general en la cosmovisión de las diversas comunidades o pueblos indígenas persiste una norma patriarcal en las relaciones entre mujeres y hombres [24].

En la mayoría de las comunidades indígenas mexicanas, se entiende como natural que el poder masculino y que los hombres tomen las decisiones; las mujeres indígenas no perciben como trabajo las actividades en las que participan y se desempeñan, como la cosecha y los quehaceres domésticos.

También se considera que las mujeres indígenas tendrán como destino casi único el matrimonio, por lo que no conviene que estudien, de manera deliberada la comunidad las reprime, así que generalmente se quedan en su hogar casa aprendiendo los quehaceres domésticos,

---

[21] *Ibid.*, p. 55.

[22] *Ibid*, p. 52.

[23] *Ibid.*, p.143.

[24] Barrera-Bassols, D., «Mujeres indígenas en el sistema de representación de cargos de elección. El caso Oaxaca», *Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, vol. 3, 1, México, 2006. Si bien se coincide con la autora, esta visión patriarcal no se da únicamente en las comunidades indígenas, sino que es una visión a nivel mundial.

por tanto, tienen menos posibilidades de educarse […]. Dentro de la comunidad, las mujeres aparecen como un grupo débil sin oportunidad de defensa frente a su sociedad y la sociedad mestiza nacional[25].

Este pasaje común que vive una mujer indígena en México no significa que la violencia política sea característica del país, ya que generalmente ocurre a nivel mundial; sin embargo, en este tipo de problemas se tiene una complejidad muy particular, básicamente se centra en el respeto a la multiculturalidad que preserva la armonía de una comunidad y sus costumbres ancestrales, lo que ha permitido el mantenimiento de culturas únicas e irremplazables frente al goce y ejercicio de los derechos de las mujeres, tales como los derechos político-electorales, pues al ser derechos universales no pueden ser restringidos, máxime en un Estado que se considere democrático.

Esto es una situación compleja, y hay que señalar que: «todo el aparato conceptual de los derechos humanos —y del Estado de derecho del cual parten— descansan sobre un imperativo moral: el valor intrínseco de la vida, la libertad y la dignidad del ser humano. En el logro de este imperativo tendrán que complementarse tanto los derechos individuales como los colectivos»[26]*;* entonces no pueden ser considerados como derechos humanos aquellos derechos colectivos que violan o disminuyen la dignidad personal de sus miembros.

Entonces, siempre debe subsistir el Estado de derecho, y en este sentido, filósofos como Guillermo O'Donnell (2004) señalan que es muy puntual al referir que la democracia en estos tiempos necesita algo más que un Estado de derecho definido en un sentido histórico, esto es, no es suficiente contar con leyes que limiten los poderes del gobierno (definiciones clásicas y formales del Estado de derecho)[27].

Es así, que el atributo de Estado de derecho debe ser genuinamente democrático, lo que significa que debe asegurar derechos y libertades a todas las personas por igual y sin discriminación alguna; sus leyes son claras, prospectivas y relativamente estables; existan mecanismos de rendición de cuentas que ayudan a preservar la igualdad de la ciudadanía, en otras palabras, el Estado de derecho para ser efectivo necesita herramientas que le permitan accionar los derechos y los valores democráticos.

La evidencia ha mostrado que la regla por sí sola no alcanza a poner límites al poder o la actuación de los gobernantes, si así lo fuera, se

---

[25] *Op. cit., supra* 23.

[26] Vázquez, R., *Derechos Humanos. Una lectura liberal igualitaria,* UNAM, IIJ, ITAM y Centro de Estudios de Actualización en Derecho. México, 2015, p. 171.

[27] O'Donnell, G., «Democracia y Estado de derecho», *Journal of Democracy*, 2004, pp. 32-46.

estaría al frente de instituciones en las que se encuentran únicamente personas racionales y respetuosas del marco de una ley y lo cierto es que no siempre es así, ni se pude asegurar que así ocurrirá en un futuro.

Citando nuevamente a Saba, se debe señalar que la igualdad como no discriminación o trato no arbitrario conduce a cumplir con el objetivo de que todas las personas reciban un mismo trato, lo que supone una igualdad de oportunidades; sin embargo, se deja de lado que esto no es así y que de hecho hay desigualdades, lo cual en lugar de revertir las desigualdades nos podría llevar a perpetuarlas [28].

> Las categorías sospechosas que refieren a criterios supuestamente universales e individualistas (por negar la existencia de grupos sojuzgados o clases) y centrados en la necesidad de realizar clasificaciones no arbitrarias y razonables, como el sexo o la raza (en lugar de proteger a las mujeres o a los afrodescendientes), ocultan la resistencia de los tratos preferenciales [29].

Si las categorías sospechosas se asocian a lo irrazonable del criterio escogido para hacer la distinción, entonces se vinculan a la igualdad como no discriminación. En cambio, si la categoría sospechosa se identifica con el hecho de que existen grupos históricamente sojuzgados y lo que se busca en proteger a estos grupos, las categorías serán sospechosas si les utiliza para perpetuar la subordinación del grupo sojuzgado [30].

En otras palabras, la categoría no será sospechosa por ser irrazonable, sino por perpetuar la desigualdad estructural. Con esto, no habrá necesidad de un listado *a priori* de categorías sospechosas, lo que habrá es un estudio de grupos protegidos y un estudio minucioso de la procedencia de los criterios utilizados para justificar tratos diferentes [31].

Los grupos desfavorecidos podrán recibir un trato desigual para revertir la situación de desigualdad estructural. La condición de grupo protegido es la que opera como criterio para que reciban un trato diferenciado que les permita revertir la desigualdad que han tenido por años [32].

«Una categoría no es sospechosa *a priori*», el que sea sospechosa, «dependerá del impacto sobre la situación de un grupo necesitado de protección contra tratos desiguales sostenidos, históricos y sistemáticos que provoquen su exclusión y sometimiento». La categoría no es en

---

[28] *Op. cit., supra* 16, p. 109.
[29] *Ibid*, p. 112.
[30] *Ibid.*, p. 123 y 124.
[31] *Id*.
[32] *Ibid.*, p. 125 y 126.

sí misma sospechosa, lo que la hace sospechosa es el trato que recibe el grupo en desventaja, en otras palabras, si el criterio contribuye a perpetuar la situación de sometimiento, entonces será una categoría sospechosa [33].

De tal forma que, un sistema legal no es únicamente un conjunto de normas, es «un sistema que interconecta normas legales con instituciones estatales que están a su vez legalmente reguladas» [34], tal sistema considera que toda persona es un «agente portador» de un paquete de derechos civiles, políticos y sociales.

Ahora bien, a partir de la inclusión de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, se construyó un marco de derechos para todas las personas y una variedad de herramientas para su operatividad.

De tal manera que, los proyectos constitucionales no deben operar más en el vacío; existe una norma internacional que exige una supervisión de tipo constitucional y un análisis filosófico del derecho que está a cargo de las y los juzgadores.

En buena parte de América latina, a niveles nacionales se ha hecho un trabajo importante por incluir las características de lo que hoy se define como Estado de derecho, sin embargo, a niveles subnacionales hay todavía graves deficiencias que dan cabida a prácticas autoritarias.

Nuevamente O'Donnell señala las formas de identificar en dónde se trunca la legalidad, y propone cinco: 1) identificando deficiencias en la legislación; 2) identificando deficiencias en la aplicación de la ley; 3) observando el trato entre las instituciones y la ciudadanía; 4) midiendo el acceso al poder judicial y a procesos justos, y 5) identificando la fuerza de leyes informales, es decir, la simple y flagrante ilegalidad, que denomina como «zonas marrones» [35].

Los ordenamientos constitucionales e internacionales de Derechos Humanos han establecido prohibiciones de trato arbitrario entre grupos de personas. La idea de base es que no puede haber distinciones injustificadas o irrazonables en nuestras sociedades: debe rechazarse toda arbitrariedad en la actuación de las autoridades, incluidas las legislativas.

Tomando en cuenta lo señalado por Roberto Saba, si un Estado —como el mexicano— no es capaz de desmontar la discriminación estructural que, de hecho, sufren grupos en situación de desventaja o de enfrentar situaciones de desigualdad estructural en sus diversas manifestaciones: discriminación por género, discapacidad, por pertenencia

---

[33] *Idem*.
[34] *Op. cit., supra* 24, p. 8.
[35] *Op. cit., supra* 17.

a minorías raciales, por edad avanzada o por precariedad económica [36]. Entonces, se siguen evidenciando problemáticas no resueltas por el Estado mexicano: siguen en existencia las dificultades y discriminación que encuentran las mujeres indígenas en su acceso a la justicia.

Por ello, en las comunidades indígenas la importancia del respeto a su autonomía y la libre determinación hará posible que éstas se rijan por sus propios sistemas normativos sujetándose a los principios generales de la Constitución General.

Este ensayo señala esa necesidad de que las comunidades y pueblos indígenas de México se ciñan al estudio del marco nacional e internacional de protección de los derechos político-electorales de las mujeres indígenas que garantiza el ejercicio de éstos en condiciones de igualdad y libertad.

III. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Los derechos humanos contemporáneos se situaron en la esfera internacional en junio de 1945 con la firma de la Carta de las Naciones Unidas, esto, al culminar la Segunda Guerra Mundial [37]; sin embargo, su institucionalización inició a partir de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948 [38].

El principal objetivo de ambos documentos y de instituir una organización internacional como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue para prevenir futuras agresiones y ofrecer mejores medios para resolver los conflictos entre los países, para así asegurar una estabilidad [39].

Los denominados derechos del hombre fueron una base para la construcción del documento. Aunque la intención fue que se reconociera que las mujeres y los pueblos originarios gozaran de los mismos derechos.

La Carta de las Naciones Unidas fue el punto de partida del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). Las normas que surgieron en ese marco han pasado por un proceso de positivización y

---

[36] *Op. cit., supra* 16.

[37] Color Vargas, M., *Fuentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. México: ONU y SCJN, 2013.

[38] Nowak, M., *Derechos Humanos. Manual para parlamentarios.* Viena: Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2005.

[39] Glendon, M.A., *Un mundo nuevo.* Fondo de Cultura Económica y Universidad Panamericana, México, 2011.

para eso se establecieron los sistemas universales y los sistemas regionales de protección a los derechos humanos [40].

La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue el primer instrumento aprobado por el Sistema Universal. Este documento fue elaborado por filósofos, activistas y políticos y su adopción fue el 10 de diciembre de 1948. En ella se asienta el ideal común de los Estados que participaron:

La Asamblea General proclama la presente Declaración Universal de los Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos se reconoce que «todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos» y que «toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción de alguna raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición».

En general a lo largo del documento, se expresa puntualmente el principio de igualdad y no discriminación, además el derecho de toda persona para acceder a un tribunal independiente e imparcial para la determinación de sus derechos o para acceder a la justicia.

La Declaración representó un gran avance a pesar de que no fuera un Tratado de carácter vinculante, pues de acuerdo con el preámbulo su propósito fundamental era promover el entendimiento de los derechos humanos. Sin embargo, lo cierto es que la Declaración Universal, sí representó ese entendimiento en un mayor número de personas y de Estados.

De ahí que se adoptaran un gran número de instrumentos normativos como declaraciones, tratados y convenciones que hoy sí tienen un carácter vinculante para todos los Estados miembro.

Algunos de los instrumentos más importantes que se originaron después de la Declaración Universal son la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; el

[40] Espinoza, C. y Vázquez, D., «Las políticas públicas con perspectiva de derecho humanos en el giro a la izquierda. De la ruptura a la segunda vuelta institucional en Venezuela y Ecuador»*, Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 2015, pp. 79-98.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre muchos otros. En estos instrumentos y en la mayoría de los tratados, la discriminación por sexo o etnia están prohibidos y contienen el deber de todos los Estados miembros de asegurar a todas las personas un trato igual.

Todos los instrumentos mencionados fueron adoptados dentro del Sistema Universal de Derechos Humanos y conforme fue expandiéndose el entendimiento de la importancia de los Derechos Humanos, se crearon también los tres Sistemas Regionales: el Sistema Europeo de Derechos Humanos, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En cada uno de los tres sistemas en mención se han adoptados tratados muy importantes en materia de derechos humanos, los más emblemáticos de cada uno son el Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y de Libertades Fundamentales adoptado en 1950, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre aprobado en Bogotá en 1948, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (también conocido como Pacto de San José de Costa Rica) la cual se adoptó en San José en 1969, y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos adoptada en 1981, un documento muy importante que además considera la protección de sus pueblos originarios [41].

Hay que señalar que, en el nuevo orden mundial que se instituyó después de la Segunda Guerra Mundial, la sociedad occidental construyó una cultura basada en la persona individual; mientras que los pueblos originarios o indígenas cuentan con ideología de vida en colectividad y ellos han desarrollado sus propias normas para regular la vida al interior de sus comunidades.

1. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, también conocido como Convenio 169 de la OIT, el cual fue adoptado en 1989 por la Organización Internacional del Trabajo, en su parte considerativa se destaca la visión integracionista que hasta ese momento había existido tratándose de pueblos y comunidades indígenas.

---

[41] Villa, V., «Los Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos». En C. Martin, D. Rodríguez-Pinzon y J. Guevara B., *Derecho Internacional de los Derechos Humanos,* México: Universidad Iberoamericana, 2004, pp. 119-152.

Este documento reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas de asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven.

Igualmente señala que los pueblos indígenas no gozan en el mismo grado de los derechos humanos que gozan otras personas en los Estados en que viven. Lo más destacado de este Convenio lo señalamos a continuación:

— Su art. 1 determina que el mismo se aplicará a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; así como a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de identidad indígena o tribal debe considerarse un criterio fundamental para determinar quiénes pertenecen a los grupos antes enunciados.

— El art. 2 establece que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. Esta acción deberá incluir las siguientes medidas:

a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

— El art. 3 establece que los pueblos indígenas y tribales deben gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Señala que las disposiciones de este

Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

— El art. 4 señala que los Estados deben adoptar medidas especiales (las cuales no deben ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados) para salvaguardar a las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

— El art. 5 señala que al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;

b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;

c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

— El art. 6 establece *el derecho de consulta.* Los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; así como establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan.

— En el art. 7, se dispone que los pueblos interesados deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deben participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

— El art. 8 señala que al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

2. Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos indígenas

Este documento también contiene una serie de derechos y obligaciones para que los estados miembros lo apliquen a su normativa interna. Algunos de los artículos de mayor importancia son:

El art. 1 reconoce que los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Normativa Internacional de los Derechos Humanos.

El art. 2 señala que los pueblos y personas indígenas no pueden ser objeto de discriminación en el ejercicio de sus derechos y que gozan de los mismos derechos que los demás pueblos y personas.

El art. 3 establece el derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

El art. 4 establece que, en ejercicio del derecho de libre determinación, los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.

El art. 5 señala el derecho que tienen los pueblos indígenas a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

El art. 8 indica que los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a no sufrir la asimilación forzada o la destrucción de su cultura y establece como obligación de los Estados establecer mecanismos

eficaces para la prevención y el resarcimiento de actos contrarios a la protección que otorga este artículo.

El art. 9 establece el derecho de pertenencia a una comunidad o Nación indígena.

El art. 11 protege el derecho de los pueblos indígenas a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales.

El art. 18 establece el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

El art. 19 establece la obligación de los Estados a celebrar consultas a los pueblos indígenas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

El art. 20 señala que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.

El art. 22 establece que en la aplicación de la Declaración se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas.

Los Estados adoptarán medidas, juntamente con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación.

El art. 33 se refiere al derecho que tienen los pueblos indígenas a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.

Asimismo, tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

El art. 34 reconoce el derecho que tienen los pueblos indígenas a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, siempre de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

En el art. 40 se señala que los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos.

En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.

El art. 44 constituye un artículo fundamental para efectos de este trabajo de investigación pues señala que todos los derechos y las libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígena.

Este artículo se complementa con lo referido en el art. 46 cuando se dice que, en el ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración, se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos.

El ejercicio de los derechos establecidos en la señalada Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática.

3. Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas

Esta Declaración es una de las más interesantes en cuanto a su conformación jurídica, ya que señala en sus principales articulados lo siguiente:

El art. 1 establece la obligación a los Estados de proteger la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y la de fomentar las condiciones para la promoción de esa identidad.

El art. 2 protege el derecho de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni

discriminación de ningún tipo. Estas minorías tienen derecho a participar efectivamente en las decisiones que se tomen (a nivel nacional o regional) y que pudieran llegar a afectarles.

El art. 3 establece que los derechos podrán ser ejercidos en lo individual o como colectividad.

El art. 4 establece la obligación para los Estados de adoptar las medidas necesarias para garantizar que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley.

Los Estados están obligados a crear las condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales.

El art. 8 señala que el ejercicio de los derechos enunciados en la Declaración se entenderá sin perjuicio del disfrute para todas las personas, de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos universalmente.

4. Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

El artículo I establece el ámbito de aplicación de la Declaración, la cual se aplicará a los pueblos indígenas de las Américas.

La autoidentificación (individual o colectiva) como pueblo indígena será un criterio fundamental para tomar en cuenta y esta deberá ser conforme a las prácticas e instituciones propias de cada pueblo indígena.

En el artículo II se establece la obligación de los Estados de respetar y reconocer el carácter pluricultural y multilingüe de los pueblos indígenas.

En el artículo III se reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

En el artículo IV se enfatiza que nada de lo contenido en la Declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar actos contrarios a la Carta de la Organización de los Estados Americanos y a la Carta de las Naciones Unidas, ni se entenderá en el sentido de que autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o

menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes.

El artículo V señala que los pueblos y las personas indígenas tienen derecho al goce pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en el derecho internacional de los derechos humanos.

El artículo VI reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En este sentido, los Estados reconocen y respetan, el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo; a sus sistemas o instituciones jurídicos, sociales, políticos y económicos; a sus propias culturas; a profesar y practicar sus creencias espirituales; a usar sus propias lenguas e idiomas; y a sus tierras, territorios y recursos. Los Estados promoverán con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas la coexistencia armónica de los derechos y sistemas de los grupos poblacionales y culturas.

El artículo VII es fundamental para el tema que nos ocupa pues reconoce que las mujeres indígenas tienen el derecho al reconocimiento, protección y goce de todos los derechos humanos y libertades fundamentales contenidos en el derecho internacional, libres de todas las formas de discriminación.

Los Estados reconocen que la violencia contra las personas y los pueblos indígenas, particularmente las mujeres, impide o anula el goce de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Por esto, los Estados deben adoptar las medidas necesarias, en conjunto con los pueblos indígenas, para prevenir y erradicar todas las formas de violencia y discriminación, en particular contra las mujeres, las niñas y los niños indígenas.

El artículo IX protege el reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, respetando las formas de organización indígenas y promoviendo el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en la Declaración.

El artículo X rechaza la asimilación de los pueblos indígenas. Es por eso por lo que tienen derecho a mantener, expresar y desarrollar libremente su identidad cultural en todos sus aspectos, libre de todo intento externo de asimilación.

El artículo XIII protege el derecho de los pueblos indígenas a su identidad e integridad cultural. Asimismo, tienen derecho a que se reconozcan y respeten todas sus formas de vida, cosmovisiones, espiritualidad, usos y costumbres, normas y tradiciones, formas de organización social, económica y política, formas de transmisión del conocimiento,

instituciones, prácticas, creencias, valores, indumentaria y lenguas, reconociendo su interrelación.

El artículo XVII señala que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad. Los pueblos indígenas tienen derecho a preservar, mantener y promover sus propios sistemas de familia. En todos los casos, se reconocerá y respetará la equidad de género y generacional.

El artículo XX establece que los pueblos indígenas tienen los derechos de asociación, reunión, organización y expresión, y a ejercerlos sin interferencias y de acuerdo con su cosmovisión, sus valores, sus usos, sus costumbres, sus tradiciones ancestrales, sus creencias, su espiritualidad y otras prácticas culturales.

El artículo XXI señala que los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión. También tienen el derecho de participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos. Pueden hacerlo directamente o a través de sus representantes, de acuerdo con sus propias normas, procedimientos y tradiciones. Asimismo, tienen el derecho a la igualdad de oportunidades para acceder y participar plena y efectivamente como pueblos en todas las instituciones y foros nacionales, incluyendo los cuerpos deliberantes.

El artículo XXII señala que el derecho y los sistemas jurídicos indígenas deben ser reconocidos y respetados por el orden jurídico nacional, regional e internacional.

El artículo XXIII dispone que los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestionen que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas.

Para esto, los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

El artículo XXIX garantiza el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas. Este derecho incluye la elaboración de las políticas, planes, programas y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo

y la implementación de acuerdo con su organización política y social, normas y procedimientos, sus propias cosmovisiones e instituciones.

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de desarrollo que les conciernan y, en lo posible, administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

Los Estados celebrarán consultas a fin de obtener el consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

El artículo XXXI establece como obligación que los Estados garanticen el pleno goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales de los pueblos indígenas, así como su derecho a mantener su identidad cultural, espiritual y tradición religiosa, cosmovisión, valores y a la protección de sus lugares sagrados y de culto y de todos los derechos humanos contenidos en la Declaración.

Otro artículo de gran importancia para el tema es el artículo XXXII que establece que los derechos y libertades reconocidos en la Declaración se garantizarán por igual a las mujeres y los hombres indígenas.

El artículo XXXIII garantiza el derecho de los pueblos y personas indígenas a tener recursos efectivos e idóneos, incluyendo los recursos judiciales expeditos, para la reparación de toda violación de sus derechos colectivos e individuales. En el establecimiento de mecanismos para garantizar este derecho participan conjuntamente los Estados y los pueblos indígenas.

El artículo XXXIV establece que, en caso de conflictos y controversias con los pueblos indígenas, los Estados proveerán, con la participación plena y efectiva de dichos pueblos, mecanismos y procedimientos justos, equitativos y eficaces para la pronta resolución de estos.

A estos fines, se dará la debida consideración y el reconocimiento a las costumbres, las tradiciones, las normas o los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados.

El artículo XXXV es de gran importancia pues establece que nada de lo contenido en la Declaración puede ser interpretado en el sentido de limitar, restringir o negar en manera alguna los derechos humanos, o en el sentido de autorizar acción alguna que no esté de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos.

El artículo XXXVI establece que, en el ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración, se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos. El ejercicio de los

derechos establecidos en la presente Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática.

Las disposiciones enunciadas en la Declaración se interpretarán con arreglo a los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación y la buena gobernanza.

5. Convención internacional sobre todas las formas de discriminación racial

En su parte considerativa se establece que por medio de la Convención los Estados parte condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas.

El art. 1 señala que no se considerará discriminación racial las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio los derechos humanos y de las libertades fundamentales, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.

El art. 5 establece que los Estados parte se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico. Dentro de los derechos que se gozarán en igualdad de condiciones están los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.

El art. 6 establece la obligación para los Estados parte de asegurar que todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción, protección cuenten con recursos efectivos, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discrimi-

nación racial que, contraviniendo la presente Convención, viole sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como el derecho a pedir a esos tribunales satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que puedan ser víctimas como consecuencia de tal discriminación.

De las disposiciones anteriormente citadas, se advierte que, si bien se reconoce la autonomía y la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, se insiste en que los derechos contenidos en esos instrumentos internacionales son para todas las personas que integran el pueblo o comunidad indígena. Incluso se hace énfasis en la protección en el ejercicio de esos derechos para las mujeres indígenas y no cabe algún tipo de violencia o discriminación hacia ellas al momento de ejercer los derechos que los instrumentos internacionales les otorgan.

Una de las cuestiones más relevantes en el surgimiento del DIDH está en el grado de constitucionalización de los derechos humanos al interior de los Estados miembros. En América Latina, hay varios ejemplos en donde se pueden observar una serie de reformas o nuevas constituciones que incorporan principios y directrices del DIDH, mismas que incluyen obligaciones para los Estados, este es el caso de Perú, Colombia, Argentina y México. Dichas obligaciones consisten, entre otras cosas, en que los Estados lleven a cabo acciones que eliminen actos de discriminación y/o exclusión y garanticen el respeto, protección, garantía y promoción de los derechos humanos para todas las personas [42].

IV. LEGISLACIÓN MEXICANA

Ahora bien, es el marco nacional interno de cada país el que nos muestra cuál es ese grado de constitucionalización, pues en ámbitos muy generales como el nacional o federal, puede encontrarse la homogeneidad del derecho interno con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pero cabe la pregunta de si esa misma homogeneidad puede encontrarse en los niveles subnacionales.

En el siguiente subapartado observaremos que resultado dio la exploración en la legislación nacional.

Sin duda, los mayores avances que se han dado para la participación de las mujeres indígenas en el espacio público en el país, ha sido con las reformas constitucionales a los artículos 1, 2, 4 y 41 Constitucionales, aunque en este apartado únicamente me enfocaré en el análisis del art. 2.

---

[42] Espinoza, C. y Vázquez, D., *Op. cit.*

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El art. 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la composición pluricultural de nuestra Nación y diversos derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Dentro de estos derechos quisiera resaltar el de libre determinación y autonomía para:

a) Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución, y respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

b) Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y hombres indígenas disfrutarán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como acceder y desempeñar los cargos públicos para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

c) Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

Igualmente, en el art. 2 se determina que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas juntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación, entre otras, de propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

Como se observa, por una parte, se debe respetar la identidad social y cultural, costumbres, tradiciones e instituciones de las comunidades indígenas y, de igual forma, hay que garantizar el respeto de los derechos de todas y todos sus integrantes en esas comunidades, en el caso, el derecho de las mujeres a ser electas en cargos públicos e influir en

la toma de decisiones de sus comunidades, tal y como lo mandata el art. 2 de nuestra Constitución.

Con el reconocimiento que el art. 2 constitucional hace a los sistemas normativos indígenas, en el caso de México existe un sistema normativo nacional y sistemas normativos indígenas, en ambos casos se trata de ordenamientos jurídicos distintos pero que deben coexistir en una relación de coordinación.

Como se advierte, el marco constitucional mexicano está adecuado a lo que establecen los diversos instrumentos internacionales de protección de derechos de pueblos y comunidades indígenas.

Cabe señalar que existen diversos instrumentos que han sido orientadores en la labor de los juzgadores para atender los asuntos en materia indígena, tales como la Guía de Actuación para Juzgadores en materia de Derecho electoral indígena, el protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren personas, comunidades y pueblos indígenas y el *Protocolo para la Defensa de los Derechos Político-Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas*.

Lo mandatado por los instrumentos internacionales y por la Constitución General fue puesto a prueba en el proceso electoral 2017-2018.

Para asegurar la efectividad del derecho que tienen los integrantes de comunidades indígenas, de ser votados a cargos de elección popular; el Instituto Nacional Electoral emitió el Acuerdo INE/CG508/2017 para determinar que, en trece de los veintiocho distritos indígenas, los partidos políticos deberían postular únicamente candidaturas indígenas para diputaciones federales, en los que existiera una concentración indígena que superara el 60 por ciento de la población total.

Asimismo, para hacer efectivo el derecho de las mujeres indígenas a ser votadas para cargos de elección popular, se estableció que las 13 personas indígenas postuladas para esas candidaturas, no podrían ser personas del mismo género en más de siete distritos.

En el proceso 2020-2021, el Instituto Nacional Electoral (INE) emitió los siguientes acuerdos:

— INE/CG572/2020. Este acuerdo señala la postulación de treinta fórmulas (veintiuna de mayoría relativa[43] y nueve de representación proporcional[44]) como una acción afirmativa para personas indígenas.

---

[43] Estados de Chiapas: 5 distritos 3, 2, 1, 5 y 11; Guerrero: 2 distritos 5 y 6; Hidalgo: 1 distrito 1; Oaxaca: 5 distritos 2, 4, 6, 7 y 9; Puebla: 2 distritos 2 y 4; San Luis Potosí: 1 distrito 7; Veracruz: 2 distritos 2 y 18; Yucatán: 3 distritos 5, 1 y 2.

[44] Circunscripción primera: 1 fórmula Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora; Circunscripción segunda: 1 fórmula Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas;

Los partidos políticos nacionales y coaliciones tendrían que acreditar el vínculo que la persona candidata tiene con su comunidad, quedando en libertad para postular más candidaturas indígenas, pues las 30 fórmulas constituyen un piso mínimo.

Los de mayoría relativa (veintiún distritos se dividirán en 3 bloques de competitividad en los que se deberán postular al menos 11 mujeres distribuidas de forma paritaria. En razón a los de representación proporcional, no más de cinco candidaturas corresponderán a un mismo género. En la circunscripción tercera y cuarta plurinominal de las cinco que se divide el país se deberá postular al mismo número de hombres que de mujeres. Al menos una fórmula deberá ubicarse en los primeros diez lugares de cada lista.

— INE/CG18/2021 y INE/CG160/2021[45]. Estos acuerdos aprobaron cuotas para los grupos de vulnerabilidad[46] entre ellos los indígenas. Estos acuerdos modificaron los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones de mayoría relativa y representación proporcional para las elecciones 2021.

V. EL CONCEPTO INDÍGENA Y LA CONSTITUCIÓN GENERAL

El indígena se ha definido como la o las personas que forman parte de un hogar donde el jefe(a), su cónyuge o alguno de los ascendientes declara ser hablante de lengua indígena (Comisión Nacional de Pueblos Indígenas de México, CDI, 2019 citado por Rizo, 2015).

Entonces, se encuentra en el primer documento oficial que contempla el concepto de los pueblos indígenas es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está en el art. 2 y señala:

> La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural 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. La conciencia de su identidad indígena deberá ser crite-

---

Circunscripción tercera: 4 fórmulas Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Circunscripción cuarta: 2 fórmulas Ciudad de México, Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala. Circunscripción quinta: 1 fórmula Colima, Hidalgo, México y Michoacán.

[45] En acatamiento a las sentencias SUP-RAP-121/2020 y SUP-RAP-21/2021 acumulados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

[46] Personas indígenas: veintiuno de Mayoría Relativa y nueve de Representación Proporcional. Personas con discapacidad: seis de Mayoría Relativa y dos de Representación Proporcional. Personas afromexicanas: tres de Mayoría Relativa y una de Representación Proporcional. Personas de la diversidad sexual: dos de Mayoría Relativa y una de Representación Proporcional. Personas migrantes y residentes en el extranjero: cinco de Representación Proporcional.

> rio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas…».

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala, en su tesis de jurisprudencia 12/2013, que:

> Comunidades indígenas. El criterio de autoadscripción es suficiente para reconocer a sus integrantes.- De la interpretación sistemática de los artículos 2.º, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, apartado 2 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 3, 4, 9 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se desprende que este tipo de comunidades tienen el derecho individual y colectivo a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, así como a reconocer a sus integrantes como indígenas y a ser reconocidas como tales. Por tanto, el hecho de que una persona o grupo de personas se identifiquen y autoadscriban con el carácter de indígenas, es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad y que, por tanto, deben regirse por las normas especiales que las regulan. Por ello, la autoadscripción constituye el criterio que permite reconocer la identidad indígena de los integrantes de las comunidades y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan.

Es así como aquella persona que se considere indígena le corresponderá el derecho de la autodeterminación, el cual brinda autonomía para la decisión de su convivencia, organización social, económica, política y cultural, aplicar sus propios sistemas normativos, sujetándose siempre a la Constitución, respetando garantías individuales y respetando derechos humanos.

La Carta Fundamental Mexicana señala el respeto por la dignidad e integridad de las mujeres; el derecho de la autonomía indígena es un tema controvertido, como lo es la discriminación a la mujer dentro de los mismos pueblos indígenas, cuestión que también trastoca la materia político-electoral.

Se ha destacado que en los últimos procesos electorales mexicanos se ha buscado consolidar el liderazgo y la participación política de las mujeres, y esto se ha detenido un poco a pesar de que las entidades federativas han impulsado reformas legislativas para garantizar su participación, la violencia contra las mujeres en este ámbito se ha convertido en una expresión cotidiana en los procesos electorales, federales y locales celebrados en México, especialmente en los períodos 2015 al 2021, en los cuales los casos de violencia en contra de mujeres en el ámbito político aumentaron significativamente.

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que se celebró en Beijing (China) en el año de 1995 y el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995 a 2004), lograron el aumento de la sensibilidad de los Estados respecto a la situación política de género frente a la ocupación de los cargos de elección popular.

De conformidad a esta normativa de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), diversas cuestiones ocupan las preocupaciones especiales de las mujeres indígenas en el mundo, estas son [47]:

— Supervivencia de sus comunidades;
— Su identidad cultural y;
— El reconocimiento del desempeño de la mujer en los esfuerzos que se realizan por promover los intereses de las poblaciones indígenas en el mundo.

Como lo señalan estos documentos de orden mundial, las mujeres indígenas buscaron por todos los medios que los Estados miembros de Naciones Unidas adoptaran decisiones que conlleven a reformar sus leyes fundamentales al incorporar a sus normativas internas derechos de protección a las poblaciones indígenas y que, un mayor número de países ratifiquen la Convención núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la que se pide la protección de los derechos de las poblaciones indígenas y tribales.

Según la ONU, el aumento de la participación de las mujeres indígenas en los cargos de elección popular y en las estructuras políticas nacionales no es todavía suficiente; se puede referir a la esquimal Mary Simon —por ejemplo— como uno de los logros a nivel internacional, quien fue designada la primera embajadora para asuntos circumpolares en las naciones de Canadá, Estados Unidos, Rusia, Finlandia, Noruega, Suecia, Islandia y Dinamarca.

En los últimos procesos electorales mexicanos la situación se ha tornado complicada; la multiculturalidad de los sistemas de usos y costumbres se cimenta en la idiosincrasia de sus distintos pueblos originarios donde se fusionaron con las tradiciones, la religión católica y la cosmología de la colonización española.

Durante el establecimiento de la colonia en la Nueva España y la travesía hacia la conformación de una nación, el país avanzó hacia un sincretismo particular en el que durante muchos años han convivido diversas etnias, las cuales a pesar de los avances en el reconocimiento de los derechos humanos en el mundo, diversas comunidades indígenas

[47] Reed, D., «La Mujer indígena se hace cargo de su destino», *Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer,* Beijing, China, Septiembre de 1995. Organización de las Naciones Unidas. *https://www.un.org/spanish/conferences/mujer.htm.*

en México[48] suelen integrar a su vida cotidiana usos y costumbres que van en contra de todo orden constitucional como negar la participación política a la mujer en procesos plebiscitarios y/o electorales.

Es así como la aplicación de la norma fundamental en reiteradas ocasiones tratándose de violencia política contra la mujer indígena, colisiona por la nula protección del Estado Mexicano hacia una legalidad en aquellas comunidades que sus usos y costumbres normativizan la violencia de género[49] y lesionan la integridad de una persona, como también sucede con los «mestizos».

Por ello, al paso de los años se ha encontrado un incremento en la violencia política hacia las mujeres indígenas, por lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la que manifiesta[50]:

> La violencia, la discriminación y las dificultades para acceder a la justicia afectan en forma diferenciada a las mujeres indígenas y afrodescendientes, debido a que están particularmente expuestas al menoscabo de sus derechos por causa del racismo. Los obstáculos que enfrenta para acceder a recursos judiciales idóneos y efectivos que remedien las violaciones sufridas, pueden ser particularmente críticos porque sufren de varias formas de discriminación combinadas, por ser mujeres, por su origen étnico racial y/o por su condición socioeconómica, por lo que resulta indispensable poner en práctica iniciativas de recopilación de información, entre ellas estadísticas, investigaciones y estudios, que reflejen las necesidades especiales de estas mujeres para facilitar el ejercicio y la garantía de sus derechos dentro de la Administración de Justicia, así como para servir de base para la formulación de políticas públicas —culturalmente pertinentes— orientadas hacia la prevención, sanción y erradicación de actos de violencia y discriminación perpetrados contra ellas, lo que constituye un desafío. […] los Estados carecen

---

[48] Véase Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, «Mujeres indígenas, datos estadísticos en el México», artículo publicado en la web del Gobierno de México, el 7 de marzo e 2018. *https://www.gob.mx/inpi/es/articulos/mujeres-indigenas-datos-estadisticos-en-el-mexico-actual?idiom=es*. A partir de la encuesta Intercensal 2015 y el criterio de hogar, la población indígena asciende a 12 millones 25 mil 947 personas, que constituye el 10.1 por ciento de la población total. Entre ellos, 6 millones 146 mil 479 son mujeres (51.1 por ciento) y 5 millones 879 mil 468 son hombres (48.9 por ciento). A pesar de que existe presencia de población indígena en todas las entidades del país, más de 75 por ciento se concentra en ocho estados: Oaxaca (14.4 por ciento), Chiapas (14.2 por ciento), Veracruz (9.2 por ciento), México (9.1 por ciento), Puebla (9.1 por ciento), Yucatán (8.8 por ciento), Guerrero (5.7 por ciento) e Hidalgo (5 por ciento).

[49] *Op. cit.*Entre la población indígena existen 7 millones 382 mil 785 personas mayores de 3 años hablantes de lenguas indígenas HLI, que representan 6.5 por ciento de la población de ese grupo de edad. Entre los hablantes de lenguas indígenas 3 millones 786 mil 673 son mujeres (51.3 por ciento) y 3 millones 596 mil 112 son hombres (48.7 por ciento).

[50] Rodríguez, J. *et al.*, *Acceso a la justicia de las mujeres indígenas en Centroamérica,* Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Embajada Real de Dinamarca, Real Embajada de Noruega, Embajada Real de los Países Bajos, San José de Costa Rica, 2010, p. 9.

> de una visión y de una política integral institucionalizada para prevenir, sancionar, investigar y reparar actos de violencia contra las mujeres y observa con gran preocupación la ineficacia de los sistemas de justicia para juzgar y sancionar a los perpetradores de actos de violencia contra las mujeres y que esta ineficacia se vincula, entre otros aspectos, a la existencia de patrones socioculturales discriminatorios.

Por ello, al paso de los años se ha encontrado un incremento en la violencia política hacia las mujeres indígenas y sobre todo las que viven en zonas marginadas [51]; de ahí la necesidad de que las y los juzgadores mexicanos apliquen un catálogo de leyes y mecanismos que, ante las distintas zonas que existen en el país, protejan los derechos fundamentales que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que incluya una tutela completa hacia aquellas mujeres indígenas que quieran participar en decisiones políticas y/o que sientan vulnerados sus derechos por una mala aplicación e interpretación de los usos y costumbres de su comunidad [52].

La historia de México enseña que la mujer se le ha excluido del espacio público, algo que poco a poco, a través del respeto a las normas fundamentales a través de sentencias judiciales ha modificado el ámbito político, al otorgar la protección constitucional de la igualdad en el género.

La reforma al art. 1.º constitucional ha establecido acciones afirmativas para hacer realidad la igualdad entre los géneros; es así como la emisión de diversas sentencias judiciales hacia problemáticas de género en comunidades indígenas, ha obligado a que se aplique efectivamente la normativa fundamental hasta conseguir la paridad en la postulación de candidaturas establecida la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) [53].

A la fecha, más mujeres indígenas se han podido sumar a cargos del Estado mexicano y aun así mayor ha sido la resistencia de diferentes actores y voces políticas y en muchas ocasiones se ha llegado al uso violencia, la que muchas veces se encuentra escondida en la

---

[51] Bonfil Sánchez, P.; de Marinis, N.; Rosete Xotlanihua, B. P. y Martínez Navarro, R., *Violencia contra las Mujeres en las Zonas Indígenas en México*, Secretaría de Gobernación (SEGOB), Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 2018.

[52] Debo aclarar que lo mismo sucede con las mujeres que no son indígenas. La violencia política por razones de género es un problema al que se enfrentan una gran cantidad de mujeres dedicadas a la política.

[53] Párrafo segundo de la Base I, del art. 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

interpretación de usos y costumbres de una comunidad, la cual inhibe la participación de la mujer en la vida pública.

La investigadora Dalia Barrera-Bassols señala la existencia en México de una división, de tipo patriarcal en las relaciones entre mujeres y hombres indígenas donde:

> […] Las mujeres indígenas no perciben como trabajo las actividades como la cosecha y los quehaceres domésticos, las mujeres tienen como destino casi único el matrimonio, por lo que no conviene que estudien sino se dedican a los quehaceres domésticos, las actividades económicas fuera de casa o usar machete se reservan para los hombres, en algunos casos los padres eligen los cónyuges de las mujeres. Así las mujeres aparecen como un grupo débil sin oportunidad de defensa frente a su sociedad y la sociedad mestiza nacional…En relación al sistema de cargos ellas se ocupan de preparar al esposo la comida o arreglos religiosos, sin embargo, por efecto de la migración por parte de los hombres, comenzaron a ocupar ciertos cargos, aunque siguen siendo objeto de presiones…La primera presidenta de comisión de Cultura fue hostilizada por hombres y mujeres, al tener que ocupar este cargo por ausencia del marido migrante. Dentro del Comité no aceptaban que una mujer los dirigiera. No la obedecían, no se coordinaban.

A pesar de todos los esfuerzos que se han hecho hasta estos momentos por parte del Estado Mexicano, muchas veces los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas restringen la participación política de sus mujeres, violentando sus derechos políticos, donde por cuestiones socioculturales aún en pleno siglo XXI, el género femenino es relegado de una manera significativa del espacio público, a través de amenazas y presiones.

Es así, que el estado mexicano debe buscar una ruta para aplicar mecanismos adecuados que prevengan y sancionen la problemática del trato y marginación de la mujer indígena a la vida política y, eventualmente, a erradicarla en un marco en el que las leyes generales se armonicen con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas que marcan los tratados internacionales y la ley fundamental mexicana.

VI. CONCLUSIONES

Se encuentra entonces que, dentro de la paridad, hay conceptos que explican todas aquellas medidas que se implementan por parte de las autoridades electorales para lograr la igualdad material entre hombres y mujeres; éstas son las acciones afirmativas, las cuales son políticas públicas cuyo objetivo es compensar las condiciones que discriminan a ciertos grupos sociales del ejercicio de sus derechos. Se les conoce

también como «acciones positivas», «medidas positivas», «discriminación en sentido inverso» y «discriminación positiva» [54].

Las acciones afirmativas son recomendadas para grupos sociales en desventaja, en el caso de las mujeres son obligatorias ya que su condición de género es un factor que limita su acceso a los recursos económicos, culturales y políticos importantes para su desarrollo; su aplicación a favor de las mujeres no constituye discriminación para los hombres ya que para éstos el género no representa una limitante para el ejercicio de sus derechos [55].

Algunos ejemplos de estas medidas son la implementación de acciones especiales para facilitar el acceso al crédito, a cargos de representación política y a becas especiales para mujeres y niñas.

Las resoluciones de las autoridades administrativas electorales como las sentencias que emiten los órganos jurisdiccionales electorales contienen auténticas acciones afirmativas, las cuales han logrado la disminución de la brecha de la desigualdad entre los derechos político-electorales de los hombres y las mujeres.

Entonces se conocen a las acciones afirmativas como el conjunto de medidas de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombres para lograr la igualdad efectiva y corregir la distribución desigual de oportunidades y beneficios en una sociedad determinada [56].

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la Jurisprudencia 11/2018, estableció diversos parámetros que deben tener las acciones afirmativas en materia de paridad de género, con la finalidad de lograr la igualdad sustancial entre hombres y mujeres en el ámbito público, su rubro «Paridad de género. La interpretación y aplicación de las acciones afirmativas debe procurar el mayor beneficio para las mujeres», es una interpretación sistemática y funcional de diversos artículos constitucionales, de Convenciones y leyes para ayudar a esta cuestión.

De esta jurisprudencia, se entenderán tres de las principales finalidades de las acciones afirmativas: 1) El garantizar la existencia del principio de igualdad entre hombres y mujeres, 2) El promover y acelerar la participación política de las mujeres en cargos de elección

---

[54] Consultable en la liga: *https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/acciones-afirmativas#:~:text=Acciones%20Afirmativas.%20La%20Ley%20General%20para%20la%20Igualdad,y%20hombres%E2%80%9D.%20Las%20acciones%20afirmativas%20son%20pol%C3%ADticas%20.*

[55] *Ibid*.

[56] *Op. cit., supra* 7, p. 13.

popular, y 3) La eliminación de cualquier forma de discriminación y exclusión histórica o estructural.

El significado de este criterio es que cualquier medida afirmativa por razón de género, debe contener todos los criterios interpretativos establecidos en favor de las mujeres, lo que logra un mayor beneficio posible; es decir, la autoridad tiene la obligación de la adopción de una perspectiva de la paridad de género como un mandato de optimización flexible que admita una participación mayor de mujeres que aquella que la entiende estrictamente en términos cuantitativos [57].

Entonces si se traslada esta tesis jurisprudencial al hecho de que existe una marcada discriminación a la mujer indígena, debe advertirse que todas las normas e instituciones jurídicas en materia electoral, no pueden ni deben restringir a las denominadas acciones afirmativas en beneficio de las mujeres; en tanto que se podrían ver limitadas a ser postuladas en cargos que no afecten al derecho de reelección de candidatos varones.

Al aplicar la igualdad de una manera total o absoluta, se podría considerar que en todos los casos se debería privilegiar el derecho de la mujer indígena para ser postulada en el acceso a los cargos públicos sin restricciones.

El derecho a elegirse debe atender a diversos criterios objetivos que armonicen la paridad, la alternancia de género, los usos y costumbres, la igualdad sustantiva y la no discriminación, así como el de auto organización de los partidos y el principio democrático en sentido estricto [58]; esto es que cada caso es diferente y que cada caso tenga relevancia en el caso concreto, lo que implica realizar un análisis exhaustivo.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado en su tesis de jurisprudencia 22/2016 que:

> Sistemas normativos indígenas. En sus elecciones se debe garantizar la igualdad jurídica sustantiva de la mujer y el hombre (legislación de oaxaca).– De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1.º, 2.º, párrafo quinto, Apartado A, fracciones I, II, III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, Base A, fracción II,

---

[57] Como el 50 por ciento de mujeres y el 50 por ciento de hombres en la conformación de un Congreso de una Entidad Federativa.

[58] Véase Jurisprudencia 36/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: «Representación proporcional. Paridad de género como supuesto de modificación del orden de prelación de la lista de candidaturas registrada»; en lo particular donde señala «la autoridad podrá establecer medidas tendentes a la paridad siempre que no afecte de manera desproporcionada otros principios rectores de la materia electoral, para lo cual deberá atender a criterios objetivos con los cuales se armonicen los principios de paridad, alternancia de género, igualdad sustantiva y no discriminación, así como el de auto organización de los partidos y el principio democrático en sentido estricto».

> de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; y 255, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de la mencionada entidad federativa, se advierte que el Estado reconoce y garantiza el derecho de las comunidades indígenas para llevar a cabo las elecciones de los integrantes de los órganos de autoridad municipal conforme a sus usos y costumbres; no obstante, tal derecho no es ilimitado ni absoluto ya que su ejercicio debe de estar invariablemente regido por las normas y los principios establecidos en la Constitución Federal y en los Tratados tuteladores de derechos fundamentales suscritos por el Estado mexicano, entre los cuales está el de garantizar de manera sustantiva la participación de las mujeres en condiciones de igualdad jurídica frente a los hombres. En este contexto, las normas del Derecho Consuetudinario deben promover y respetar el derecho de voto de las mujeres tanto en su vertiente activa como pasiva.

Es así, que los instrumentos internacionales son la base para impulsar el desarrollo de las mujeres indígenas y deben tomarse en cuenta para tutelar su integración a lo económico, social y político; por esta razón, los propios instrumentos internacionales reconocen que los derechos consagrados en ellos deben proteger y ser ejercidos por igual entre mujeres y hombres.

Así, de esa forma los órganos autónomos electorales deben ser muy cuidadosos al tutelar las candidaturas indígenas de mujeres para tener una posibilidad real de acceso a un número de cargos de forma igualitaria con respecto a sus compañeros candidatos, y que, al encontrar un choque frontal con los usos y costumbres, se tengan los supuestos de tomar decisiones como el entendimiento de que debe prevalecer el estado de derecho sobre todas las cosas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Alonso, Jorge. «El derecho de la mujer al voto». *Revista de Estudios de Género. La Ventana*. 19, 2004, pp. 152-158. Disponible en: *https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88401907*.

Alanís, Bonifaz, Lavalle y Aparicio, *Identificación y análisis de los obstáculos que enfrentan las mujeres indígenas en el ejercicio de sus derechos políticos*, México, 2019.

Aristóteles, *Investigación sobre los animales*. Introducción de Carlos García Gual. Traducción y notas de Julio Pallí Bonet. Editorial Gredos, Madrid, 1992.

Avendaño, R., «México fue de los últimos países de la ONU en legislar voto femenino», 2017, Disponible en *http://www.cronica.com.mx/notas/2017/1031532.html*.

Bachelet, Michele. Discurso pronunciado en la entrega de los Premios Making a Difference for Woman ofrecida por el Consejo Nacional de Investigación sobre la Mujer, 2011. Disponible en: *http://www.unwomen.org/es/news/stories/2011/3/remarks-by-ms-michelle-bachelet-at-the-making-a-difference-for-women-awards-dinner-2011*.

Barrera-Bassols, D. «Mujeres indígenas en el sistema de representación de cargos de elección. El caso Oaxaca», *Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, vol. 3, 1, México, 2006, Disponible en: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722006000100002*.

Bonfil Sánchez, P.; de Marinis, N.; Rosete Xotlanihua, B. P. y Martínez Navarro, R., *Violencia contra las Mujeres en las Zonas Indígenas en México*, Secretaría de Gobernación (SEGOB), Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 2018. Accesible en *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/348121/Violencia_de_G_nero_Contra_Mujeres_en_Zonas_Ind_genas_en_M_xico.pdf*.

Buck, S. A. «La organización de las mujeres yucatecas, 1923-1953», 2014. Disponible en: *https://library.ucsd.edu/pueblosyucatecos/exhibits/show/pueblosyucatecos/organizacion-mujeres-yucatan*.

Cárdenas, E. «Migración interna e indígena en México: enfoques y perspectivas». *Intersticios Sociales*, 7, 2014, pp. 1-28. Recuperado de *http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=421739500003*.

Centro de documentación, investigación e información de los pueblos indígenas, Foro permanente para las Cuestiones Indígenas, 2019. Accesible en *https://www.docip.org/es/pueblos-indigenas-en-la-onu/foro-permanente/.*

Carranza Aguilar, M. E. (s. f.), *Antropología y género. Breve revisión de algunas ideas antropológicas sobre las mujeres*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: *https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/512eaba757c9bf6.pdf*.

Color Vargas, M. *Fuentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. México: ONU y SCJN, 2013.

Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW), 1946. Disponible en: *http://www.unwomen.org/es/csw*.

Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, *Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo*. Fundación Kofi Annan e IDEA Internacional, 2012.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará), 1994. Disponible en: *http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html*.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 1979. Disponible en: *https://undocs.org/es/A/RES/34/180*.

Cruz Rodríguez, E., «Multiculturalismo e interculturalidad. Una crítica al enfoque de Will Kymlicka», *Comunicación, Cultura y Política*, vol.4, núm. 1, Enero-Junio de 2013.

De Beauvoir, S. *El segundo sexo*, 1949. Disponible en: *https://www.segobver.gob.mx/genero/docs/Biblioteca/El_segundo_sexo.pdf*.

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 1995, Disponible en: *http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?la=es&vs=755*.

De Gouges, O. «Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana, 1791», *Perseo,* 3, 2013. Disponible en: *http://www.pudh.unam.mx/perseo/declaracion-de-los-derechos-de-la-mujer-y-la-ciudadana-2*.

Espinoza, C. y Vázquez, D., «Las políticas públicas con perspectiva de derecho humanos en el giro a la izquierda. De la ruptura a la segunda vuelta institucional en Venezuela y Ecuador», *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 2015.

Gajardo, J. «Pueblos indígenas». *Eunomia Revista en Cultura de la Legalidad,* 9, 2016, pp. 232-239, Introducción Conceptual.

Género e Igualdad, Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, México, 2019.

Granados, J. y Quezada, M. «Tendencias de la migración interna de la población indígena en México, 1990-2015». *Estudios demográficos y urbanos*, 33(2), 2018, pp. 327-363. *https://dx.doi.org/10.24201/edu.v33i2.1726*.

El martillo de las brujas, para golpear a las brujas y sus herejías con poderosa maza (Malleus Maleficarum), Jiménez Monteserín, M. (trad.), Editorial Maxtor, Valladolid, España, 2004.

Hernández Carballido, E., *Dos violetas del Anáhuac*, Documentos y Estudios de la Mujer (DEMAC), México, 2010. Disponible en: *https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/4941/violetas_demac_2010.pdf*.

Kymlicka, W., *Ciudadanía multicultural*. Editorial Paidos, España, Barcelona: Paidos, 2017.

Lamas, M., «La antropología feminista y la categoría «género»», en Lamas, M. (comp.), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. PUEG/UNAM, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 2013, pp. 97-118.

Licona Vite, C., *Un siglo de participación política de la Mujer en México (1916-2016)*. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Cámara de Diputados. LXIII legislatura. México, 2016.

Macho Stadler, M., *La inferioridad mental de la mujer*, 2017. Disponible en: *https://mujeresconciencia.com/2017/03/08/la-inferioridad-mental-la-mujer*.

Montenegro, S. (s. f.), *Ciudadanía y mujeres: excluidas por principio*. Manuscrito sin publicar. Unidad de Género, Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación. Disponible en: *https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/e7865a4617e6fd5.pdf*.

O'Donnell, G. «Democracia y Estado de derecho», *Journal of Democracy*, 2004.

ONU, Carta de las Naciones Unidas, 1945. Disponible en: *https://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html*.

ONU, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948. Disponible en: *https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf*.

ONU-Mujeres Guía estratégica. *Empoderamiento Político de las Mujeres: Marco para una Acción Estratégica. América Latica y el Caribe (2014-2017)*, 2014. Disponible en: *https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2014/empoderamiento%20politico%20de%20las%20mujeres%20lac%202014-17%20unwomen.pdf?la=es&vs=1828*.

Organización de Estados Americanos. *Convención sobre los Derechos políticos de la mujer*. Disponible en: *https://www.oas.org/dil/esp/convencion _sobre_los_derechos_politicos_de_la_mujer.pdf*.

Rodríguez, G. *et al.* en *Bloque de Constitucionalidad, Metodología para la Enseñanza de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, primera edición, México, 2003.

Rodríguez, J. *et al.*, *Acceso a la justicia de las mujeres indígenas en Centroamérica,* Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Embajada Real de Dinamarca, Real Embajada de Noruega, Embajada Real de los Países Bajos, San José de Costa Rica, 2010.

Saba, R., *Más allá de la igualdad formal ante la ley ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?* Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2016.

Villa, V., «Los Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos». En C. Martin, D. Rodríguez-Pinzon y J. Guevara B., *Derecho Internacional de los Derechos Humanos,* México: Universidad Iberoamericana, 2004.

VI Conferencia de los Estados parte de la Convención de Belén de Pará. Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos contra las Mujeres (2015). Lima: OEA. Disponible en: *http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracion-esp.pdf*.

Wollstonecraft, M., *Vindicación de los derechos de la mujer*, 1792. Disponible en: *http://jzb.com.es/resources/vindicacion_derechos_mujer_1792.pdf*.

Complementaria

Banco Mundial. *Latinoamérica indígena en el siglo xxi*. (2017) Recuperado de *https://www.bancomundial.org/es/region/lac/brief/indigenous-latin-america-in-the-twenty-first-century-brief-report-page*.

— *Lenguas indígenas, un legado en extinción,* 2019. Recuperado de *https://www.bancomundial.org/es/news/infographic/2019/02/22/lenguas-indigenas-legado-en-extincion*.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos indígenas. *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, 2015. Accesible en *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239921/01-presentacion-indicadores-socioeconomicos-2015.pdf*.

Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y IIDH/CAPEL, tomos I y II, San José de Costa Rica, 2017.

Enciclopedia Británica. (s. f.) Seneca Falls Convention. Disponible en: *https://www.britannica.com/event/Seneca-Falls-Convention*.

Espinosa, G., «Maternidad indígena: los deseos, los derechos, las costumbres» en S. Lerner e I. Szasz (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, t. II, México, El Colegio de México, 2008, pp. 141-202.

INEGI. *Encuesta Intercensal 2015*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía,. 2015. Recuperado de *http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal*.

INMUJERES/CONAPO/CDI/SSA (2006). *La salud de las mujeres indígenas y su contexto socioeconómico, demográfico y de salud*, México.

Instituto Nacional de las Mujeres en México. *La población indígena mexicana*, 2005. Recuperado de: *http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100782.pdf*.

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI). «En el país hay 25 millones de personas que se reconocen como indígenas», 2015. Recuperado de *https://www.inali.gob.mx/es/comunicados/701-2019-02-08-15-22-50.html*.

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, «Mujeres indígenas, datos estadísticos en el México», artículo publicado en la web del Gobierno de México, el 7 de marzo de 2018. Accesible en *https://www.gob.mx/inpi/es/articulos/mujeres-indigenas-datos-estadisticos-en-el-mexico-actual?idiom=es*.

Infobae. *La Conquista de América y la desaparición de los pueblos indígenas cambio el clima de todo el planeta*, 2019. Recuperado de *https://www.infobae.com/america/mexico/2019/02/25/la-conquista-de-america-y-la-desaparicion-de-pueblos-indigenas-cambio-el-clima-de-todo-el-planeta/*

Navarrete, F. *Los pueblos indígenas de México*. México, 2008.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Convenio (núm. 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Recuperado de *https://www.refworld.org.es/docid/50ab8efa2.html*.

Rizo, N. *Boletín CONAMED OPS. Población indígena en cifras*, 2017. Recuperado de *http://www.conamed.gob.mx/gobmx/boletin/pdf/boletin13/poblacion_indigena.pdf*.

Rubio, M. (2000). «Desarrollo, marginalidad y migración». En Ini, P. (ed.), *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México*. Primer informe (tomo 1). México: INI, PNUD., 2010.

Vayas, E., Jiménez, A., Guamán, N., Paredes, T. *Contratexto: Revista de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Lima*, 2018. Recuperado de *https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6827414*.

UNESCO. *Pueblos indígenas* (2019). Recuperado de *https://es.unesco.org/indigenous-peoples*.

UNICEF. *Atlas Sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina,* 2017. Recuperado de *https://www.unicef.es/prensa/unicef-presenta-el-atlas-sociolinguistico-de-pueblos-indigenas-en-america-latina*.

1. Legislativa y Jurisprudencia

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015.

1a./J.126/2017 (10a.), Décima Época, Primera Sala SCJN, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Página: 119.

Acuerdos INE: INE/CG508/2017; INE/CG572/2020; INE/CG18/2021 y INE/CG160/2021.

Derecho electoral mexicano:
Una visión local: desde la óptica de distintas entidades federativas
Luis Rafael Montes De Oca Valadez (coord.)
ISBN: 979-13-88286-17-9
Madrid, 2026
pp. 67-88
DOI: *10.37417/derecho-electoral-mexicano-una-vision-local/02*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

CAPÍTULO SEGUNDO

EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA ELECTORAL

Raúl Flores Bernal [1]

Sumario: I. Introducción. II. Transición democrática y Estado constitucional de Derecho. III. Reforma constitucional en materia de Derechos Humanos y nueva clave constitucional. IV. Control de convencionalidad a partir de la reforma: Impacto en materia electoral. V. La interpretación del art. 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales. VI. El control de convencionalidad: herramienta para la protección de los derechos político-electorales. VII. Las obligaciones y deberes de las autoridades, de promover, respetar y garantizar los derechos político-electorales del ciudadano. VIII. Los Tribunales Electorales frente a la aplicación de control de convencionalidad. IX. Conclusiones. X. Bibliografía.

Resumen: Se establecen los alcances y los límites del control de convencionalidad de las normas en la justicia electoral para la defensa de los derechos político-electorales en México; lo anterior, para demostrar que los Tribunales tienen un papel activo y dinámico en la construcción de la interpretación de los derechos políticos a la luz del control de convencionalidad.

---

[1] Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de México; Master en Argumentación Jurídica bajo la modalidad de doble titulación por las Universidades de Alicante, España y Palermo, Italia; Maestro en Derecho con mención honorifica por la Universidad Nacional Autónoma de México; Estudios de Doctorado en Derechos Humanos en la Universidad Nacional de Estudios a Distancia de España, programa en coordinación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Master en Derecho electoral por la Universidad Castilla - La Mancha, España; y Doctorando en Derecho electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral (IICE) del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Ha ocupado varios cargos públicos en materia electoral, entre los que destaca el de Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de México.

Palabras clave: Control de Convencionalidad, Estado mexicano, derechos político-electorales, interpretación, autoridades.

Abstract: *The scope and limits of the control of conventionality of the norms in the electoral justice for the defense of political-electoral rights in Mexico are established in order to demonstrate that the Courts have an active and dynamic role in the construction of the interpretation of political rights in the light of the control of conventionality.*

Keywords: *Conventionality control, Mexican State, political-electoral rights, interpretation, authorities.*

I. INTRODUCCIÓN

Tomando en consideración que, la legitimidad del Estado moderno no depende únicamente de los procesos democráticos de acceso al poder público, sino del carácter axiológico que la democracia exige a los gobernantes cumplir, a través de la protección de los derechos fundamentales [2]. De manera preponderante, los Órganos jurisdiccionales encargados de velar por la garantía y la protección de los derechos políticos tienen una enorme responsabilidad en este proceso.

Por este motivo, se necesita algo más que un diseño institucional orgánico bien planeado, siendo fundamentales las herramientas de la interpretación y argumentación jurídica que permitan a las operadoras de las normas electorales la plena realización de los derechos políticos en una sociedad cada vez más plural [3]. En las últimas décadas, la protección efectiva de los derechos político-electorales del ciudadano ha sido uno de los factores de consolidación en el naciente estado constitucional democrático mexicano, debido al surgimiento de garantías constitucionales para su protección.

En el presente trabajo de investigación se pretende determinar los alcances y los límites del control de convencionalidad de las normas en la justicia electoral para la defensa de los derechos político-electorales en México. La idea fundamental es demostrar que los Tribunales tienen un papel activo y dinámico en la construcción de la interpretación de los derechos políticos a la luz del control de convencionalidad.

---

[2] Bobbio, N., *Democracia los fundamentos en teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2009 p. 401.

[3] García Figueroa, A., *Criaturas de la moralidad una aproximación no constitucionalista al derecho a través de los derechos*, Madrid, Trotta, 2009, p. 118.

II. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

Al respecto, Roberto Gargarella apunta que «en sociedades marcadas por la pobreza y la desigualdad, existe un riesgo muy alto de que los medios coercitivos del Estado sean manipulados para proteger un orden social injusto… En el peor de los casos, dicho orden represivo puede utilizarse para custodiar la propia situación aventajada, persiguiendo y sancionando penalmente a aquellos que, de algún modo, osan ponerla en cuestión» [4].

En este sentido la idea de una transición política o democrática en México es uno de los temas que ha despertado la curiosidad de estudiosos políticos y jurídicos. La visión de estar inmersos en un proceso constante cuyo fin es la consolidación de las instituciones democráticas ha tomado una vigencia importante e inusitada.

La misma sociedad ha entrado en un camino de mayor participación, propiciando el surgimiento de nuevos liderazgos, mayores espacios de libertad y, mayores exigencias por el crecimiento de problemas sociales y las desigualdades económicas. Ligado a esto, los partidos y las elecciones tuvieron un proceso vertiginoso en las últimas tres décadas, modificando sustantivamente su papel.

Coincido con Nieto Castillo [5], cuando afirma que, las transiciones democráticas, independientemente del modelo que se haya utilizado constan, de acuerdo con la doctrina, de dos etapas: la primera liberación del régimen, que inicia con la paulatina apertura y cesión-conquista de derechos por parte de la ciudadanía y que concluye con la alternancia en el ejercicio gubernamental.

Existe coincidencia en que, para México, dicho periodo inició con las reformas constitucionales de 1917, cuyo objetivo fue encauzar a la vía institucional y, por tanto a la electoral, los descontentos sociales por falta de apertura democrática que se habían expresado, desde la década de los 60, en las manifestaciones estudiantiles de 1968 y 1971, así como en diversas guerrillas urbanas y rurales. También existe coincidencia en que el período termina con el proceso electoral federal 1999-2000, qué significó la alternancia en el ejercicio gubernamental del Partido Revolucionario Institucional al Partido Acción Nacional.

---

[4] Gargarella, R., *Justicia penal y desigualdad social, en claves de razón práctica*, Madrid, 2008, p. 38.

[5] Nieto Castillo, S., *Control de convencionalidad y la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014, p. 14.

No obstante la etapa de consolidación democrática del régimen no es tan clara porque al final del proceso los países constituyen nuevos textos constitucionales que se convierten en la base de la nueva normalidad democrática, la segunda ola democrática ocurre entre 1943 y 1959 consistió en la liberación de los países europeos del nazismo, pero también de la independencia de las antiguas colonias europeas en África y Asia, sobra decir que las democracias en la mayoría de los países recién independizados sucumbieron a las ambiciones de las dictaduras pocos años después [6].

De lo anterior se desprende que, la transición a la democracia en México ha de entenderse como el paso de un sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema multipartidista en elecciones competitivas, cuyo vértice han sido las reformas en materia electoral. En este sentido debemos tomar como base las ideas vertidas con anterioridad, que centran nuestra visión de una transición votada, que no presentó ruptura con el régimen anterior, desarrollando un cambio a través de una apertura gradual y continua; recuperando instituciones ya existentes, en lugar de diseñar nuevas.

En este breve recuento evidencia, a mi juicio la vinculación entre los procesos de transición democrática y el perfeccionamiento del control constitucional, en México se construye el modelo de Estado constitucional de derecho y paulatinamente llegó con las reformas de 2007 y 2011: el control difuso de constitucionalidad y el reconocimiento de los derechos humanos.

III. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y NUEVA CLAVE CONSTITUCIONAL

El 10 de junio de 2011 se promulgó por parte del Ejecutivo una de las reformas constitucionales más importantes en la historia moderna del sistema jurídico mexicano en materia de Derechos Humanos.

La trascendencia y los alcances de esta reforma han sido tales que, como consecuencia de ello, se han erigido nuevos paradigmas jurídicos, al sustituir a los que habían prevalecido durante la etapa del positivismo jurídico y el Estado decimonónico [7].

Esta reforma es el resultado de una lucha constante del reconocimiento constitucional de los derechos humanos como elemento de primacía en el sistema jurídico, lo anterior porque México no podía

---

[6] *Idem.*

[7] Kuhn, T., *La Estructura de las revoluciones científicas*, 3.ª, Ed., México, FCE, 2007, pp. 149-165.

mantenerse como un simple observador y eludir la responsabilidad que tiene como Estado miembro de la comunidad internacional, pues el reconocimiento y la protección de los derechos humanos son los deberes más importantes a cumplirse, resultado de las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Dentro de los principales logros implementados a la reforma al art. 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos podemos destacar lo siguiente:

a) Los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.
b) Los derechos humanos contenidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

En este sentido, para Carbonell al reformarse el art. 1 se desprende de su contenido: el principio de igualdad en derechos fundamentales y la jerarquía constitucional de los tratados internacionales; el segundo se refiere a los temas de la interpretación conforme; el párrafo tercero contempla las obligaciones a cargo del Estado derivadas precisamente de los derechos humanos, así como algunas de las características de tales derechos; el párrafo cuarto regula la prohibición de la esclavitud y el quinto aborda el principio a la no discriminación [8].

De dicha reforma se desprende la modificación a la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución, de manera que se dejó atrás el concepto de «garantías individuales» por lo que a partir de la reforma precisada se denomina: el Título Primero de la Carta Magna se llama «De los derechos humanos y sus garantías». En este sentido se desprende que para, Robert Alexy, la expresión «derechos humanos» es mucho más moderna que la de garantías individuales y es la que se suele utilizar en el ámbito del derecho internacional, si bien es cierto que lo más pertinente desde un punto de vista doctrinal hubiera sido adoptar la denominación de «derechos fundamentales» [9].

En este contexto es prudente conceptualizar a los derechos humanos, para Pérez Luño [10], como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.

En tanto que la noción de los derechos fundamentales se tiende a aludir a aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento

---

[8] Carbonell, M., *Los derechos humanos. Régimen jurídico y aplicación práctica*, México, Centro de Estudios Carbonell, 2016, p. 1.

[9] Alexy, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 24-25.

[10] Pérez Luño, A. E., *Los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 2004, pp. 46-47.

jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada.

En este sentido se puntualiza que, lo importante, es tener claro la diferencia entre derechos humanos, derechos fundamentales y garantías. El primer concepto es de carácter sustantivo, mientras que el segundo es de carácter adjetivo. Es decir, una garantía es un instrumento de protección o defensa de los derechos, por lo que no debe ser confundida con los derechos mismos [11].

Este principio constituye un criterio de interpretación de las normas relativas a derechos humanos, por el cual se busca maximizar la vigencia y respeto de tales derechos. En esa medida, ante la disyuntiva de elegir entre dos o más normas, o entre dos o más posibles interpretaciones de una misma norma, habrá que elegir, como se ha destacado, la que privilegie los mencionados derechos, en inversamente acudir a la norma o a la interpretación más limitada para establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos.

En este sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis: «Principio *pro personae*. El contenido y alcance de los derechos humanos deben analizarse a partir de aquél» [12], sostiene que es posible apreciar que el segundo párrafo del art. 1 citado exige que las normas relativas a los derechos humanos se examinen de conformidad con la propia Constitución. De lo anterior es posible concluir que, con reforma constitucional se incorpora como principio interpretativo el *pro homine* o *pro personae*, que consiste en el deber de las autoridades del Estado en interpretar las normas relativas a los derechos humanos de la forma que favorezcan más a las personas.

Con base en lo anterior se destaca, que el establecimiento de los derechos humanos, implica que todas las autoridades en el ámbito de su competencia, los reconozca y los proteja, ponderando el principio *pro personae* y *pro homine*.

IV. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD A PARTIR DE LA REFORMA: IMPACTO EN MATERIA ELECTORAL

Para Karlos Castilla, el control de convencionalidad es una interpretación de derechos y libertades acorde a tratados, que significa que los jueces nacionales están obligados a: 1) Observar los tratados internacionales; 2) Aplicar los tratados internacionales en materia de

---

[11] Ferrajoli, Li, *Democracia y garantismo*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2010, p. 60.

[12] Tesis 1a. XXVI/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, febrero de 2012, p. 659.

derechos humanos como el derecho interno que es; 3) No interpretar en contra del contenido, objeto y fin de los tratados internacionales; 4) Hacer efectivos los derechos y libertades contenidos en los tratados internacionales y 5) Observar como pauta de interpretación la jurisprudencia de la Corte IDH [13].

En este sentido se desprende que, el control de convencionalidad es el mecanismo que se ejerce por parte de todas las autoridades mexicanas para verificar que una ley, un reglamento o un acto de las autoridades se ajusta a las normas, los principios y las obligaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, principalmente, en la que funda la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluso dejando de aplicar la normatividad interna.

El primer paso hacia el control de convencionalidad se encuentra en el voto concurrente razonado del Juez García Ramírez en el *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala* [14], en el que se señala que debe ejercerse una especie de control de convencionalidad de las normas.

Sin embargo, en el caso particular de México en el asunto varios 912/2010, el más alto Tribunal de la República señaló, que el control de convencionalidad lo podían ejercer los órganos jurisdiccionales. En este sentido el Juez ad hoc de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Eduardo Ferrer Mac-Grergor Poisot, en el fallo del *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, en el que señaló que la intencionalidad de la Corte Interamericana es clara al establecer que el control de convencionalidad debe ejercerse por todos los jueces, independiente de su formal pertenencia o no al Poder Judicial y sin importar su jerarquía, grado, cuantía o materia de especialización, lo cual implica, entre otros aspectos, la obligación de los jueces de aplicar de forma directa los tratados internacionales.

De manera específica, se desprende que el Tribunal Electoral ha ejercido, control de convencionalidad en las siguientes formas: *a)* Invocación de tratados internacionales para la construcción de la premisa normativa; *b)* Migración de criterios internacionales para motivar la resolución de casos en México, y, *c)* Control de convencionalidad para anular actos que infrinjan la Convención Americana sobre derechos humanos.

---

[13] Castilla, K., «El control de convencionalidad: un nuevo debate en México a partir de la sentencia del caso Radilla Pacheco», *Anuario de Derecho Internacional*, México, UNAM, vol. XI, 2011, pp. 593-624.

[14] Corte IDH, *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 25 de noviembre de 2003, serie C, núm. 101.

V. LA INTERPRETACIÓN DEL ART. 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Retomando la famosa frase de Ferdinand Lasalle, en el año de 1862, citada por Palomino Manchego, José, «de nada sirve lo que se escriba en una hoja de papel (refiriéndose a la Constitución), sino se ajusta a la realidad, a los factores reales y efectivos de poder» [15].

Tomando en consideración, que el Estado mexicano ha sido suscriptor de casi todos los tratados y convenios en materia de derechos humanos desde que comenzaron a protegerse en el sistema de la Organización de las Naciones Unidas; sin embargo, al día de hoy, se tiene un rezago importante en la armonización del derecho interno tanto federal como local, a pesar de la fuerza legal que les otorga nuestra Constitución Política en su art. 133, en relación con el diverso 1. Lo anterior, propósito de la reforma publicada el 10 de junio de 2011. Sin embargo, en el nuevo contexto internacional, del que México forma parte, el principio de supremacía ha sufrido una evolución paulatina en la manera de ser conceptualizado.

En este sentido, cabe destacar que, durante muchos años, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia consideró que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por debajo de la Constitución y en un plano superior de las leyes Federales en el orden de las fuentes del derecho. En el año de 1992, emitió un criterio sosteniendo que tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ambos ocupan, el rango inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano [16]. Para el año de 1999, según refiere el Pleno de la Suprema Corte, ubicó a los tratados internacionales por encima del orden jurídico local, por encima de leyes estatales y federales, estando éstas al mismo nivel [17].

Del contexto evolutivo se desprende que, con la reforma en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011, y en particular respecto al art. 1, en donde destacados constitucionalistas como Caballero Ochoa refiere lo siguiente: el primer párrafo del artículo primero,

---

[15] Palomino Manchego, J. F., *Problemas escogidos de la constitución peruana de 1993*, México, UNAM, 2003, p. 98.

[16] Herrerías Cuevas, I. F., *Control de convencionalidad y los efectos de las sentencias*, México, Ubijus, 2012, p. 51.

[17] *Idem.*

constituye una cláusula expansiva de los derechos fundamentales, al establecer que los derechos no pueden ser restringidos ni suspendidos, sino en los casos y con las condiciones que la misma Constitución establece, y a contrario sensu, ampliadas por cualquier vía, incluso de manera tácita a los tratados internaciones [18].

En la resolución de la contradicción de tesis 293/2011, se analizó el carácter que debe tener la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la posición jerárquica de los tratados internacionales en relación con la Constitución Federal.

La anterior reseña permite advertir la existencia de una antinomia o contradicción en el mismo cuerpo normativo, pues por una parte, se establecía la posibilidad de que los jueces de las entidades federativas podían abstenerse de aplicar la ley local si advertían que era contraria al texto de la Constitución; posteriormente, se negó tal posibilidad, considerando que la interpretación gramatical del art. 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conducía al desconocimiento del sistema de control de la constitucionalidad que se había establecido en los artículos 103 y 107 los cuales debían analizarse en relación con los artículos 124 y 133 del mismo cuerpo normativo; posteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que los tratados internacionales que contengan derechos humanos no previstos por la Constitución podían tener el mismo rango. Sustentándose conforme a la interpretación que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir las tesis: «Tratados internacionales. Se ubican jerarquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto a la constitución federal» [19], así como «Supremacía constitucional y Ley Suprema de la Unión. Interpretación del art. 133 constitucional» [20].

De lo anterior, se desprende que la celebración de un tratado internacional genera un compromiso en las relaciones internacionales que implica el deber de los países firmantes de incorporarlos a si derecho interno.

En México de conformidad con lo establecido en la fracción X del art. 89 constitucional, el Presidente de la República entre sus facultades y obligaciones, en relación con los tratados, tiene las de: celebrarlos, darlos por concluidos, denunciarlos, suspenderlos, modificarlos, retirar las reservas que se les han hecho. Así, al cumplirse el proceso de

---

[18] Caballero Ochoa, J. L., *La cláusula de interpretación conforme y el principio pro personae*, Porrúa, México, 2019, pp. 42-72.

[19] Tesis P. LXXVII/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, noviembre 1999, p. 46.

[20] Tesis P. VIII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 6.

celebración, los tratados pasan a formar parte de la Ley Suprema de la Unión, como lo establece el art. 133 de la Carta Magna.

Del precepto constitucional invocado se desprende que existen dos requisitos formales de validez para la incorporación de un tratado internacional al orden jurídico nacional: uno es la celebración del tratado internacional por parte del Ejecutivo Federal, y otro la ratificación por parte del Senado de la República. A manera de conclusión, se desprende que los tratados de derechos humanos «son una extensión de la Ley Fundamental».

VI. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD: HERRAMIENTA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

El modelo de protección y garantía a los derechos políticos en nuestro país ha tenido distintas fases de evolución. La primera deriva del conflicto surgido como consecuencia de los debates en la SCJN, en torno a las tesis de Iglesias y Vallarta. De acuerdo con el primer criterio interpretativo, la protección de los derechos políticos era posible a través de juicio de amparo, en aquellos casos en que los ciudadanos adujeran violaciones a derechos políticos de autoridades que hubiesen obtenido el poder de manera ilegítima, en violación de procedimientos y principios democráticos, pues no tenían el carácter de competentes, en relación con una interpretación del art. 16 de la Carta Magna, motivo por el cual resultaba legítimo y procedente poner orden en el método seguido para la elección de representantes populares [21].

Por su parte se encuentra la tesis del ministro Vallarta, el cual sostiene que la Corte no podía decidir cuestiones políticas, ya que los jueces se exponen a manipulaciones eternas, desnaturalizando así la función original de la Suprema Corte [22]. La SCJN retomó la doctrina de la Corte Suprema norteamericana en torno a la «*Political Question*», desarrollada por el ministro Marshall en el caso Marbury vs Madison.

Esta última tesis fue la predominante hasta finales del siglo xx, sirviendo como criterio a la SCJN para interpretar de manera estricta la causal de improcedencia de los juicios en la Ley de Amparo, a través de la siguiente tesis: «Derechos políticos. Amparo improcedente contra leyes del contenido político electoral, si la controversia versa exclusivamente sobre [23].

---

[21] Iglesias, J. M., «Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia», *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, 1946, pp. 257-295.

[22] Vallarta, I. L., *Cuestiones constitucionales*, México, J. J. Terrazas, San José de Gracia, 1894, t. I, pp. 63-64.

[23] Tesis: 2a. XIII/94, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. XIV, octubre de 1994, p. 33.

En este contexto se destaca que los derechos políticos comienzan a tener garantías y protección a principios de los años 90, con la creación del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano y su respectiva regulación por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral [24], lo cual vino a colmar el gran vacío relativo al derecho a una tutela de justicia efectiva en aquel entonces. En la actualidad, el reconocimiento de éstos como auténticos derechos fundamentales ha sido de manera plena, tal y como consta de su reconocimiento jurisprudencial [25], al tenor del siguiente criterio de jurisprudencia: «Derechos de participación política a votar y ser votado. Son Derechos fundamentales protegidos a través de los procesos de control constitucional establecidos en la Constitución Federal, de acuerso al sistema competencial que la misma preve» [26].

En este sentido, de la evolución de los derechos-político electorales, podemos definirlos como: Las prerrogativas irrenunciables que tienen los ciudadanos para participar en la conformación de los poderes públicos de su Estado, que les facultan además para participar de manera individual o colectiva en las decisiones de su comunidad, son conocidas en lo general como derechos civiles, derechos cívicos o derechos políticos. Estos derechos son inherentes a todo ser humano, pero suelen comenzar a ejercerse cuando las personas cumplen determinados requisitos de edad y lugar de residencia, principalmente, según las normas de cada Estado; esto es, que se ejercen cuando los individuos son considerados ciudadanos por su comunidad. Para Fix-Fierro, los derechos políticos son derechos fundamentales en un sentido doble: primero, como derechos subjetivos de carácter básico que constituyen el fundamento de otros derechos e instituciones; y el segundo, como derechos subjetivos consagrados en las normas fundamentales (Constitución) del ordenamiento jurídico [27].

En la práctica, una referencia legal que delimita estos derechos, se encuentra en el art. 79 de la LGSMIME [28], el cual establece que el Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano es procedente cuando el ciudadano haga valer «presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de

---

[24] Fix-Zamudio, H., «Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral», en *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE, UNAM, IIJ, 1992 p. 20.

[25] Bernal Pulido, C., *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, TEPJF, 2009, p. 61.

[26] Tesis: P./J. 83/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 984.

[27] Fix Fierro, H., «Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización», *Cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinales de la Justicia Electoral*, México, TEPJF, núm 8, 2005, p. 26.

[28] Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos».

En un inicio, la interpretación sistemática de dicho precepto legal hizo considerar (de forma errónea) a diversos operadores jurídicos, que los derechos político-electorales eran únicamente *votar, ser votado, asociarse y afiliarse a los partidos políticos*; sin embargo, al analizar la procedencia del JDC, el TEPJF determinó en su jurisprudencia 36/2002 que el concepto de derechos político-electorales debía incluir además otros derechos como el de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, como se cita a continuación: «Juicio para la protección de los Derechos político-electorales del ciudadano. Procede cuando se aduzcan violaciones a diversos derechos fundamentales vinculados con los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación». En conformidad con los arts. 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con lo dispuesto en los arts. 17, 2.º párrafo; 35, fracciones I, II y III; 41, fracciones I, 2.º párrafo, *in fine*, y IV, 1.º párrafo, *in fine*, y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debe considerarse procedente no sólo cuando directamente se hagan valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos político-electorales: I) De votar y ser votado en las elecciones populares; II) De asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y III) De afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, sino también cuando se aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político-electorales, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva [29].

Como puede apreciarse, aunque en riguroso derecho los derechos político-electorales pudieran verse restringidos a votar, ser votado, asociación y afiliación, la interpretación del TEPJF los ha ampliado e incluye prácticamente a todos los derechos fundamentales que estén relacionados estrechamente con el ejercicio de los otros cuatro derechos mencionados.

---

[29] «Justicia Electoral», *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, pp. 40-41.

Además, el TEPJF agregó en sus criterios jurisprudenciales, que la interpretación de estos derechos político-electorales no debe ser restrictiva, sino al contrario, debe ser potenciada por tratarse de derechos fundamentales de los seres humanos. Ello quedó plasmado en la jurisprudencia 29/2002 que se cita a continuación: «Derechos fundamentales de carácter político-electoral. Su interpretación y correlativa aplicación no debe ser restrictiva».

Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. En efecto, los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el art. 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática. Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son los de asociación política y de afiliación político-electoral; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquella esté relacionada con un derecho fundamental. Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados [30].

Como puede apreciarse de los criterios jurisdiccionales invocados, persiste la idea que, en México, los derechos político-electorales por antonomasia son cuatro, a saber: los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación; no obstante, la interpretación judicial les ha agregado para efectos de su tutela, a todos los demás derechos fundamentales que están ligados en el contexto electoral, con el ejercicio de los otros cuatro mencionados. La finalidad es no hacerlos nugatorios sino por el contrario, potenciarlos, al hacer una interpretación extensiva de los mismos en beneficio de los derechos humanos.

---

[30] «Justicia Electoral», *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, pp. 27-28.

A mayor abundamiento se desprende que, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en el art. 21 refiere como derechos político-electorales:

> [E]l derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, sea directamente o por medio de representantes libremente elegidos, y a tener acceso en igualdad a las funciones públicas, siendo la voluntad del pueblo, expresada en elecciones auténticas y periódicas por sufragio universal, igualitario y secreto, la base de la autoridad del poder público.

En este sentido, los derechos políticos en general no sólo se refieren a los derechos de los ciudadanos de votar, ser votados, de asociación y de afiliación política, como lo establecen las fracciones I, II y III del art. 35, así como el párrafo segundo de la base I del art. 41 de nuestra Carta Magna, sino también a los derechos que tiene todo individuo para intervenir en actividades que se encuentren relacionadas con el Estado en el ejercicio de la función pública; es decir, con independencia de que se trate de derechos para elegir a autoridades políticas, o de ser electo, o de asociarse, o de reunirse pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Estos derechos también garantizan el ejercicio del derecho de petición y de manifestación de las ideas, ya sea en forma escrita o en forma oral, cola limitante de que sólo podrán hacer uso de estos derechos los ciudadanos mexicanos.

En este contexto, y siguiendo a Arturo Barraza, podemos expresar que los derechos político-electorales pertenecen a la rama del derecho público, reconocidos constitucionalmente a la persona como ciudadano mexicano, ya sea en lo individual o colectivo, para que, dentro de un Estado de derecho, participe con la representación de la soberanía del pueblo y de manera democrática en la renovación del poder público[31].

Por su parte, La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, firmada en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en 1948, prescribió en su art. 21, el texto siguiente:

> Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta autoridad se expresa mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto.

---

[31] Barraza, A., *Los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos, Apuntes de Derecho electoral, Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 416-417.

Aunado a lo anterior, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos firmado el 16 de diciembre de 1966, establece en su art. 25 lo siguiente:

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

Finalmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos firmada el 22 de diciembre de 1969, la cual determinó en su art. 23:

> Todos los ciudadanos deben de gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
>
> *a)* De participar en la dirección de asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos.
>
> *b)* De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores.
>
> *c)* De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones púbicas de su país.

Derivado de los citados dispositivos legales, se conceptualiza a los derechos político-electorales, como prerrogativas que posibilitan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en la vida política del país. La nota distintiva de los derechos político-electorales estriba en la constitución de una relación entre los ciudadanos y el Estado, contrario al marco de los derechos subjetivos, en donde no se exige que los individuos tengan una calidad específica, porque tutelan los derechos que derivan de la naturaleza humana como tal.

Así, los derechos políticos-electorales vienen a determinar, primero, a la persona como actor de poder político y, segundo, a establecer las modalidades de su relación con las instituciones de gobierno debido a ser inherentes al desarrollo del Estado democrático; su contenido y contexto evolucionaron en la medida que el ejercicio del poder dejó de concentrarse en un solo individuo o en los órganos de gobierno.

En las sociedades democráticas modernas los derechos político-electorales se encuentran íntimamente relacionados con la representación política, en la cual la participación pública interactúa en dos sentidos, a saber: primero, para integrar los órganos de gobierno y, segundo, denota la capacidad para influir en la gestión de aquéllos.

A mayor abundamiento, se destaca que en la sentencia resuelta por la Corte Interamericana en el caso Castañeda Gutman se deja claro que los derechos políticos son derechos humanos de los ciudadanos, que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión, y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático.

VII. LAS OBLIGACIONES Y DEBERES DE LAS AUTORIDADES, DE PROMOVER, RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

De la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 se señala, en el párrafo tercero del art. 1 constitucional, la obligación del Estado mexicano en todos sus niveles de gobierno de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De esta forma queda claro que todo derecho humano reconocido por la Constitución y por los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades.

En el presente apartado se analizarán los alcances de los cuatro tipos de obligaciones a las que refiere dicho párrafo, ya que los derechos fundamentales suponen obligaciones precisas para las autoridades de los distintos niveles de gobierno. Al respecto, el precepto legal 28 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) dispone en lo que interesa lo siguiente:

> Artículo 28. Cláusula Federal
>
> 1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.
>
> 2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.
>
> 3. Cuando dos o más Estados Partes acuerden integrar entre sí una federación u otra clase de asociación, cuidarán de que el pacto comunitario correspondiente contenga las disposiciones necesarias para que continúen haciéndose efectivas en el nuevo Estado así organizado, las normas de la presente Convención.

Del precepto invocado se desprende que tanto la Comisión Interamericana como la Corte Interamericana de Derechos Humanos; la

estructura federal de un Estado parte no puede servir como obstáculo o impedimento para dejar de cumplir con lo dispuesto por la Convención, que obliga al Estado como un todo [32].

De lo expuesto se concluye, que los derechos fundamentales obligan a todos los poderes del Estado, en consecuencia, que las obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos corren a cargo de todos los poderes, de lo anterior podemos afirmar que las autoridades de todos los niveles de gobierno también tienen la obligación positiva de tomar todas las medidas que sean pertinentes para tutelar y hacer eficaz un derecho [33].

En resumen: los derechos fundamentales generan obligaciones para las autoridades de todos los niveles de gobierno, que bajo cualquier circunstancia deben observar lo que cada caso señala la Constitución y los tratados internacionales. Como se sabe, tradicionalmente se ha considerado que las obligaciones del Estado en materia de derechos fundamentales tienen tres diversos niveles: respetar, proteger y cumplir o realizar [34].

Por lo que, concluyendo, la obligación de respetar significa que el Estado debe abstenerse de hacer cualquier cosa que viole la integridad de los individuos, de los grupos sociales o ponga en riesgo sus libertades y derechos. La obligación de proteger significa que el Estado debe adoptar medidas destinadas a evitar que otros agentes o sujetos violen los derechos fundamentales.

VIII. LOS TRIBUNALES ELECTORALES FRENTE A LA APLICACIÓN DE CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

El control de convencionalidad en sede nacional es un control difuso. Todos los juzgadores mexicanos, sin importar materia, cuantía o territorio, están obligados a ejercerlo. La pregunta es ¿Cómo hacerlo?

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó el sistema de control de convencionalidad para las autoridades mexicanas que debía ejercerse en el marco del control de constitucionalidad. En ese marco, señaló que el Poder Judicial de la Federación ejerce un control concentrado de constitucionalidad (abstracto para la Suprema Corte vía acción y concreto por la misma Corte y los tribunales de amparo); que

---

[32] Carbonell, M., *op. cit.,* p. 49.

[33] *Ibid.*, p. 58.

[34] Dulitzky, A., «Alcance de las obligaciones internacionales de los derechos humanos», en Martin, Claudia *et al*., (compiladores), *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Fontamara, UIA, 2004, p. 99.

la jurisdicción electoral tiene un sistema concentrado especializado; que los tribunales locales ejercen control difuso de constitucionalidad frente a los casos concretos.

Ahora bien, la pregunta obligada consiste en saber cómo ejercer el control de convencionalidad, a esta interrogante, Karlos Castilla nos da una respuesta [35] y consiste en los siguientes elementos:

1) Identificar el derecho o libertad que pretende proteger e interpretar.
2) Identificar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicable.
3) Comparar las de semejanzas fácticas de casos.
4) Comparar que comparten las mismas propiedades relevantes esenciales.
5) Verificar que la conclusión a la que se llega es compatible con el objeto y fin de la Convención Americana.

Por lo que a manera de conclusión se desprende que comparto la apreciación de Karlos Castilla por virtud de la cual se pretende generar una visión de progresismo en la función jurisdiccional de manera específica en el Tribunal Electoral del Estado de México.

De lo anterior concluyo, que el reto al impartir justicia consiste hacerlo de manera pronta, justa e imparcial, su quehacer principal es la función judicial o jurisdiccional, sin embargo, el papel que desempeña no únicamente se circunscribe a esa actividad inherente e inmediata que realiza, sino también realiza funciones mediatas de la justicia que se producen como resultado de los efectos de las resoluciones que pronuncian, las cuales tienen importantes implicaciones para la sociedad en general.

Algunas de estas cualidades mínimas que debe tener el juzgador son la excelencia técnica, la humildad y la diligencia, por supuesto que existen otras no menos importantes como la objetividad, imparcialidad, honradez, independencia, lealtad, cualidades y virtudes que no son fáciles de adquirir ya que los jueces son seres humanos con errores y desaciertos.

IX. CONCLUSIONES

A veinte años de la reforma constitucional de 1996, que materializó la justicia electoral, la calificación de la vida democrática del país exige definir el perfil modelo de los juzgadores que México requiere para salvaguardar los preceptos constitucionales y democráticos, para dirimir las controversias ciudadanas y partidistas, así como para calificar en forma

[35] Castilla, K., *op. cit.,* p. 101.

permanente las conductas de las personas, los partidos políticos y las diversas instituciones encargadas de los procesos electorales y su vigilancia [36].

En este sentido sería necesario cuestionar ¿Cuál es el arquetipo de magistrados electorales que se requieren para fortalecer las instituciones democráticas? En la tradición jurídica hay quienes defienden el modelo de juez constitucionalista, que se ciñe a un prototipo garantista, pues se ponderan todas las decisiones jurisdiccionales con base en la defensa técnica y procedimental de la Constitución, y en la protección a ultranza del contenido de los preceptos que avalan los derechos fundamentales [37].

En la vanguardia del pensamiento jurídico puede definirse otro tipo de magistrados electorales, me refiero al modelo deliberativo. Este modelo de judicatura electoral se inclina por desentrañar las acciones punibles, interioriza en la causalidad jurídica con una condición relevante: la igualdad o el peso político de quienes intervienen en el proceso electoral, antes, durante y aun después de las sentencias emitidas por los tribunales electorales [38].

Lo anterior es sumamente importante porque el juez deliberativo no califica los ideales públicos, las plataformas o las expresiones individuales, sino que se enfoca en mantener la condición de igualdad de la ciudadanía, independientemente de su pensamiento o de sus prácticas políticas [39]. Por ello, cuando de manera específica en el cuerpo de la resolución, se aborda el tema de las obligaciones de los jueces para ejercer control de convencionalidad es necesario abordar el tema del carácter *ex officio*.

El carácter *ex officio* implica que los jueces nacionales, en su carácter de jueces interamericanos, deben, debido a su oficio, realizar la función de contrastar las normas locales con el marco interamericano, para el efecto de dejar de aplicar el primero cuando contravenga el segundo; esto, sin petición expresa de parte [40].

En una visión garantista, como la que desarrolló el Magistrado Carlos Arenas Bátiz en Nuevo León, obliga a que aun cuando no exista un agravio hecho valer, si el órgano jurisdiccional se percata de que existe una violación al corpus iuris interamericano, deje de aplicar las disposiciones que lo vulneran [41].

---

[36] López Benítez, L. M., *Reflexiones sobre la justicia: Retos y oportunidades desde la visión de una juzgadora*, México, Colofón, 2018, p. 35.

[37] *Idem.*

[38] *Idem*.

[39] *Idem.*

[40] Nieto Castillo, S., *op. cit.,* p. 88.

[41] *Idem*.

De lo anterior se desprende que, el juez debe resolver conforme el sentido de la justicia y de buena fe, despolitizando la decisión y recordando que, mientras se encuentre vistiendo la toga, no puede contaminar su juicio con sus creencias partidaristas, ideológicas, de clase o de interés particular. Ya que el control de convencionalidad es un mecanismo para establecer estándares comunes en nuestra región en materia de Derechos Humanos. Este diálogo jurisprudencial es el reto y este reto ya lo tienen todos los jueces del país y no se nos debe de olvidar esa palabra mágica que está en el art. 56 de la Carta de Naciones Unidas que se llama efectividad.

Concluyo señalando que el menosprecio del papel fundamental de los Juzgadores Mexicanos sería equiparable a la renuncia de los ideales de justicia e igualdad, o no ver con buenos ojos la práctica judicial sería un retroceso y un fracaso de los ideales de grandes juristas.

Los jueces deben ponderar lo siguiente:

1) Inicialmente deben observar los derechos humanos establecidos en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales de los que México sea parte, así como los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación al interpretarlos.
2) Acudir a los criterios interpretativos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para evaluar si existe alguno que resulte más favorecedor y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger.
3) Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicas válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos [42].

Y es que, la Administración de Justicia es una parte fundamental del sistema jurídico, lo que interesa a las partes en conflicto no es el significado más o menos abstracto de la ley, sino el sentido concreto de la sentencia, del acto específico por medio del cual la Administración de Justicia dispone la solución de un litigio.

X. BIBLIOGRAFÍA

ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

[42] Expediente varios 912/2010, 33, B).

Barraza, Arturo, *Los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos, Apuntes de Derecho electoral, Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.

Bernal Pulido, Carlos, *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, TEPJF, 2009.

Bobbio, Norberto, *Democracia los fundamentos en teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2009.

Caballero Ochoa, José Luis, *La cláusula de interpretación conforme y el principio pro personae*, Porrúa, México, 2019.

Carbonell, Miguel, *Los derechos humanos. Régimen jurídico y aplicación práctica*, México, Centro de Estudios Carbonell, 2016.

Castilla, Karlos, «El control de convencionalidad: un nuevo debate en México a partir de la sentencia del caso Radilla Pacheco», *Anuario de Derecho Internacional*, México, UNAM, vol. XI, 2011.

Dulitzky, Ariel, «Alcance de las obligaciones internacionales de los derechos humanos», en Martin, Claudia *et al*., (compiladores), *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Fontamara, UIA, 2004.

Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, 2.ª ed., Madrid, Trotta, 2010.

Fix Fierro, Héctor, «Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización», *Cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinales de la Justicia Electoral*, México, TEPJF, núm 8, 2005.

Fix-Zamudio, Héctor, «Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral», en *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE, UNAM, IIJ, 1992.

García Figueroa, Alonso, *Criaturas de la moralidad una aproximación no constitucionalista al derecho a través de los derechos*, Madrid, Trotta, 2009.

Gargarella, Roberto, *Justicia penal y desigualdad social, en claves de razón práctica*, Madrid, 2008.

Herrerías Cuevas, Ignacio Francisco, *Control de convencionalidad y los efectos de las sentencias*, México, Ubijus, 2012.

Iglesias, José María, «Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia», *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, 1946.

Kuhn, Thomas, *La Estructura de las revoluciones científicas*, 3.ª ed., México, FCE, 2007.

López Benítez, Lilia Mónica, *Reflexiones sobre la justicia: Retos y oportunidades desde la visión de una juzgadora*, México, Colofón, 2018.

Nieto Castillo, Santiago, *Control de convencionalidad y la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014.

Palomino Manchego, José F., *Problemas escogidos de la constitución peruana de 1993*, México, UNAM, 2003.

Pérez Luño, Antonio Enrique, *Los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 2004.

Vallarta, Ignacio L., *Cuestiones constitucionales*, México, J. J. Terrazas, San José de Gracia, 1894.

Derecho electoral mexicano:
Una visión local: desde la óptica de distintas entidades federativas
Luis Rafael Montes De Oca Valadez (coord.)
ISBN: 979-13-88286-17-9
Madrid, 2026
pp. 89-114
DOI: *10.37417/derecho-electoral-mexicano-una-vision-local/03*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

CAPÍTULO TERCERO

PROBLEMAS DE ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MÉXICO. A PROPÓSITO DE LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN EN PRECEDENTES JUDICIALES

Miguel González Madrid [1]

Sumario: I. Introducción. II. Consideraciones preliminares. III. Los sistemas electorales en el mundo: IV. Los sistemas electorales en la historia política de México. V. Problemas de asignación de diputaciones de representación proporcional en elecciones locales. VI. Conclusión. VII. Bibliografía

Resumen: En este trabajo se plantean algunos problemas que son inherentes al diseño normativo de los sistemas de elección de diputaciones locales y que tienen incidencia recurrente en el procedimiento de asignación de diputaciones de representación proporcional (DRP) del ámbito local. Al respecto, se subraya la oportuna e importante función interpretativa de los jueces de control de la regularidad constitucional mexicana como un factor determinante para salvaguardar el equilibrio del conjunto normativo aplicable, principalmente durante el periodo de 2017-2021, pero sin perder de vista algunos antecedentes relevantes del tema. Por tanto, se revisan algunos criterios aplicados en algunas sentencias emitidas durante ese periodo,

[1] Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa; Maestro en Derecho electoral por la Universidad del Valle de Tlaxcala; y Doctorando en Derecho electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral (IICE) del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Actualmente Profesor Investigador titular C de la Universidad Autónoma Metropolitana.

suficientemente ilustrativas del valor que ha tenido el *principio de proporcionalidad electoral* en la conformación de la representación política en los Congresos locales.

Palabras clave: Principio de proporcionalidad electoral, diputaciones de asignación proporcional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Abstract. This paper raises some problems that are inherent to the regulatory design of local council election systems and that have recurring impact on the procedure for assigning proportional representation councils (DRP) at the local level. In this regard, the timely and important interpretive role of the judges of control of the Mexican constitutional regularity is underlined as a determining factor to safeguard the balance of the applicable normative set, mainly during the period of2017-2021, but without losing sight of some antecedents that are relevant to the topic. Therefore, some criteria applied in some judgments issued during that period are reviewed, sufficiently illustrative of the value that the principle of electoral proportionality has had in shaping political representation in local Congresses.

Keywords: *Principle of electoral proportionality, proportional representation, Electoral Tribunal of the Federal Judiciary.*

I. INTRODUCCIÓN

La referencia a los problemas, límites y exigencias normativas que enmarcan el procedimiento de asignación de diputaciones de representación proporcional (DRP), así como a sus resultados procesales en casos concretos, tiene como pretensión de fondo subrayar *grosso modo* que el constitucionalismo mexicano ha evolucionado en la línea de la supremacía constitucional, materializada a través de *la función interpretativa de los jueces electorales*, sobre todo cuando se hacen valer principios jurídicos y se derivan de ellos soluciones que ayudan a maximizar derechos fundamentales. Ello se puede constatar en algunos casos relevantes resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por la vía del Recurso de Reconsideración (REC), un medio de impugnación en última instancia que tiene como finalidad determinar la viabilidad de agravios por cuestiones de constitucionalidad y convencionalidad, así coAmo resolver de manera definitiva e inatacable sobre los casos concretos» en virtud del principio de supremacía constitucional.

En primer lugar, se toma como punto de partida una breve referencia a los *límites* y las *exigencias* normativas aplicables a la asignación de diputaciones de representación proporcional (DRP). Por tanto, en este trabajo se culminará con la atención en algunos problemas derivados de las exigencias constitucionales y legales que han sido aplicables al procedimiento de asignación de DRP en el ámbito local.

En segundo lugar, se hará referencia de las características generales de los sistemas electorales que imperan en el mundo, con la única finalidad de entender las razones básicas por las cuales han sido preferidos

unos u otros, dados los objetivos de la decisión política y el relativo balance entre sus ventajas y desventajas en virtud del propósito central que se persigue en la conformación de la representación política.

En tercer lugar, se continuará con una breve referencia a la instauración del sistema de representación proporcional en México, en la década de 1970, como respuesta *top down* —por tanto, no negociada— a las exigencias de las fuerzas opositoras al régimen de partido hegemónico para tener acceso a la representación política nacional (y local) conforme a sus volúmenes de votación.

Finalmente, se hará énfasis en algunos problemas de asignación de DRP en el ámbito federal y en el ámbito local, durante el periodo de 1998 a 2021. Para ello tomaré como marco de referencia la caracterización básica de los sistemas electorales y los casos resueltos en las sentencias emitidas por el TEPJF con clave SUP-JRC-209/1999[2], SUP-REC-1273/2017 y acumulados, SUP-REC-987/2018 y acumulados, SUP-REC-1036/2018 y acumulados, SUP-REC-1090/2018, SUP-REC-473/2019 y acumulados y SUP-REC-1540/2021 y acumulados, así como la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad con clave 6/98[3], constituida como precedente histórico originario y emblemático en el control abstracto de constitucionalidad en el tema de la representación proporcional.

Si bien desde 1979 opera en México un sistema electoral mixto o combinado de mayoría relativa y representación proporcional[4], para renovar la Cámara de Diputados y los Congresos de las entidades federativas, estas han quedado en libertad de configurar las reglas y los procedimientos aplicables a sus procesos electivos. De ese modo,

---

[2] El expediente mencionado ya está incluido por el Comité de Archivo del TEPJF en el «listado de expedientes para baja documental y destrucción». Al respecto, remito al enlace correspondiente: *https://www.te.gob.mx/sites/default/files/dof/Listados_Baja_DOF_1999.htm*.

[3] «Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad número 6/98, promovida por Andrés Manuel López Obrador, en su carácter de Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática, en contra de la Octava Legislatura Constitucional del Estado de Quintana Roo y del Gobernador de dicho Estado», emitida con base en la Ponencia de la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, el 23 de septiembre de 1998, y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de 28 de octubre de 1998.

[4] Durante el periodo de 1964 a 1979, en México se implementó un *sistema electoral híbrido de transición*, una vez que en 1963 se reformó la Constitución para crear la figura de «diputados de partido», con la cual se pretendió dar una respuesta emergente a la demanda de los partidos de oposición (Partido Acción Nacional, Partido Popular Socialista y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana) de acceso a la representación política nacional con base en porcentajes de votación obtenidos. Con dicho sistema electoral, el régimen de partido hegemónico consiguió amortiguar la pérdida de legitimidad progresiva, hasta que en 1977 procedió a migrar de manera sistemática y total de un sistema electoral de mayoría relativa —con la excepcional y circunstancial incrustación de los «diputados de partido»— hacia un sistema electoral mixto que ha evolucionado a un nivel de sobrerrepresentación del partido más votado controlada constitucionalmente en un margen de hasta ocho por ciento superior a su votación.

incluso puede presumirse la existencia de tantos sistemas de elección de diputaciones locales como entidades federativas existen, toda vez que: *a)* el margen de dicha libertad configurativa solamente está acotado directamente por las bases y los principios establecidos en la Constitución Política federal; y *b)* el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y las Salas (Superior y Regionales) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) crean y reiteran criterios, precisan razonamientos, aplican jurisprudencia y realizan interpretación de las normas cada vez que resuelven, respectivamente, acciones de inconstitucionalidad relativas a reformas electorales y medios de impugnación relativos a la asignación de diputaciones de representación proporcional (DRP), puesto que esos órganos jurisdiccionales están conferidos de facultades para hacer valer el principio de supremacía constitucional y los principios democráticos que rigen la renovación de los órganos colegiados de representación política.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Desde 1998, se ha debatido en los órganos jurisdiccionales mexicanos el tema de la representación proporcional con especial énfasis en los límites y requisitos fundamentales que tienen los partidos políticos para acceder a la composición de la representación política. La perspectiva de la *proporcionalidad electoral* ha sido guía de ese debate, incluso al estar combinados los dos grandes sistemas históricos, pero con relativa independencia entre sí en varios aspectos: el de mayoría relativa y el de representación proporcional. Sin embargo, la proporcionalidad electoral entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtiene un partido político sólo es una de las órbitas en la constelación asignaciones de DRP para la integración de las legislaturas, si bien puede ser considerada como la *órbita originaria* y la que importa estrictamente en términos de esa proporcionalidad.

Ahora bien, con respecto a los «problemas de asignación» de DRP, de los ámbitos federal y local, cabe considerarlos como dificultades de aplicación de los límites y requisitos comunes fijados normativamente que, de cualquier modo, deben ser superadas al final de la cadena impugnativa. Para superar esas dificultades, las autoridades jurisdiccionales —la Sala Superior del TEPJF, tratándose del Recurso de Reconsideración para la revisión especial de constitucionalidad y convencionalidad en última instancia, y el Pleno de la SCJN, tratándose de la acción de inconstitucionalidad— han aportado un esfuerzo considerable para proyectar criterios o razonamientos que dan sentido claro y preciso a —o subsanan omisiones y lagunas de— la normatividad aplicable a la asignación de DRP.

Así, podemos referir algunos límites aplicables a la asignación de DRP que se han generalizado en distintos momentos, con la evidente consecuencia de reducción o nulidad del umbral de libertad de configuración legal de las legislaturas locales, sea a través del mandato transitorio constitucional de armonización de las normas locales o del mandato directo de los dispositivos constitucionales. Por ejemplo:

1) Para el ámbito local, con la reforma constitucional de 2014 en materia electoral[5], se generalizó el porcentaje de sobrerrepresentación que en 1996 se había fijado en hasta 8 por ciento solamente para la asignación de diputaciones federales de representación proporcional. Pero cada entidad federativa estableció libremente su propio porcentaje, como en el caso de Tlaxcala, que estableció en 2004 un porcentaje perfecto de sobrerrepresentación, de 6,25, que era equivalente a dos diputaciones del total de 32 que entonces integraban su legislatura (19 de mayoría relativa y 13 de representación proporcional), y con ello se corrigió el procedimiento de asignación que había sido impugnado en 1998 y 2001[6], ya que se facilitó el cálculo de las asignaciones correspondientes.

2) Durante casi dos décadas, desde 1996, cada entidad federativa había quedado en libertad de establecer su propio porcentaje para ese efecto, incluida Tlaxcala que estableció con precisión 3.1 por ciento equivalente a una diputación del total de 32. Pero en 2014 se abandonó el requisito de 2 por ciento de la votación para que un partido político pudiera participar en el procedimiento de asignación de DRP, que había sido instaurado en 1996 sólo para elecciones federales, y se estableció el de 3 por ciento aplicable a elecciones legislativas federales y locales.

3) El principio de paridad de género se instauró también con la reforma constitucional federal de 2014, expresamente sólo para la elección de senadurías, diputaciones federales y diputaciones locales, pero se generalizó a las elecciones de integrantes de los ayuntamientos por interpretación constitucional de la SCJN y del TEPJF. Luego, en 2019, gracias a la reforma al art. 41 constitucional, este principio alcanzó un mayor nivel de generalización, pues se hizo exigible a todas las elecciones populares y aun a la integración de otras esferas de la función pública[7].

---

[5] Conforme al decreto de reforma publica en el DOF de 10 de febrero de 2014.

[6] En esas dos ocasiones, la Sala Superior del TEPJF revocó las resoluciones locales y procedió en plenitud de jurisdicción a modificar las asignaciones de DRP.

[7] Se citan a continuación, tal cual, el párrafo segundo del art. 41 constitucional y los párrafos primero y segundo de la fracción I de este mismo dispositivo, cuyo decreto de reforma se publicó en el DOF de 6 de junio de 2019; del mismo modo, se subraya con letra cursiva el texto en donde se refiere la aplicación expresa del *principio de paridad de género*: Párrafo segundo del art. 41: «La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías

A pesar de que desde 2019 la paridad de género se traduce en un mandato imperativo hacia los partidos políticos para «contribuir a la integración de los órganos de representación política», y no sólo «para garantizar la paridad de género» en la postulación de «las candidaturas a los distintos cargos de elección popular», conforme a las correspondientes leyes electorales, en las entidades federativas no se llevó a cabo la «armonización» idónea y generalizada de su normatividad para facultar a las autoridades locales a atender la asignación de DRP a efecto de que los órganos legislativos quedaran integrados paritariamente, esto es, en términos de una paridad absoluta de género. Para la asignación de DRP del ámbito federal, tampoco hubo claridad sobre la vinculación normativa de los partidos políticos al principio de paridad de género para ambos momentos, el de la postulación de candidaturas y la integración de las legislaturas, sino que este efecto fue posible gracias a la decisión de la Sala Superior —en su sentencia con expediente SUP-REC-1414/2021— de integrar la Cámara de Diputados con 250 mujeres y 250 hombres, una vez realizada una serie de ajustes de paridad [8] en las asignaciones a los partidos políticos [9].

---

de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio». Párrafos primero y segundo de la fracción I del art. 41: «Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género». «Los partidos políticos tienen como fin 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, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa».

[8] Sobre la utilidad —y excepcionalidad— de esos «ajustes de paridad», véanse las dos brillantes exposiciones de análisis de la sentencia SUP-REC-1414/2021 en línea, en el canal del TEPJF en YouTube, de 24 y 30 de noviembre de 2021: *https://www.youtube.com/watch?v=NF_WGkgCTcE* y *https://www.youtube.com/watch?v=iHPklUy7a6s*, respectivamente.

[9] Dicha sentencia —votada por unanimidad en sesión pública de 28 de agosto de 2021— ha sido pronto catalogada como precedente histórico o emblemático. Incluso sin una reforma constitucional que pueda incorporar la interpretación jurisdiccional de la vinculación entre la postulación de candidaturas y la integración de las legislaturas bajo el principio paritario puro o absoluto, la sentencia referida podrá convertirse en parámetro de las decisiones de todas las autoridades jurisdiccionales y administrativas locales en materia electoral a la hora de resolver sobre la asignación de DRP, especialmente si los casos en juicio posibilitan realizar ajustes en la verificación del cumplimiento de requisitos exigibles a los partidos y las candidaturas electas. Sin embargo, lo más aconsejable es que las legislaturas locales reformen su normatividad electoral y recojan ahí los aportes de la Sala Superior en la sentencia con clave SUP-REC-1414/2021,

De entre todos los límites impuestos normativamente, sea conforme a la Constitución y las leyes secundarias o bien en sujeción a los criterios jurisprudenciales, y aun de acuerdo con los precedentes generados, el que concierne específicamente al principio de proporcionalidad electoral tiene un peso extraordinario, pero no único, porque, a la vez que mandata originariamente el cálculo de cuántas diputaciones deben corresponder a cada partido político, hasta 8 por ciento de sobrerrepresentación con respecto a su porcentaje de votación, también su aplicación debe ser verificada en el cierre de los ajustes que deban realizarse por efecto del cumplimiento de otros límites y exigencias normativas relativas, por ejemplo: *a)* la postulación de candidaturas en acatamiento del criterio de alternancia entre fórmulas de distinto género que componen la lista plurinominal; *b)* la rotación entre géneros, en sucesivos procesos electivos, de la primera fórmula en la lista plurinominal [10]; *c)* el cumplimiento de requisitos de elegibilidad de las candidaturas, también se toma en consideración, el de no haber sido incluido en el catálogo de sujetos sancionados por violencia política debido a género en contra de las mujeres; y *d)* la prioridad de las candidaturas con militancia partidaria, frente a las candidaturas externas, en caso de recorrimiento excepcional de fórmulas del mismo género en la lista plurinominal.

Evidentemente, en el procedimiento de asignación de DRP, ninguno de los límites y requisitos puede ser omitido y ningún caso *sub judice* debe ser apartado de la normatividad aplicable. En última instancia, para verificar los ajustes en la asignación de DRP, sea en la dimensión de los límites de la sobre y subrepresentación o en la dimensión del principio de paridad de género, ha sido pertinente y viable la actuación jurisdiccional conforme a los principios de «*mínima incidencia*» al partido-candidatura de mayor beneficio en las urnas y de maximización del beneficio al partido-candidatura en condición de vulnerabilidad estructural o histórica. Del mismo modo, la ponderación entre principios aplicables permite a la autoridad electoral encontrar el equilibrio idóneo del conjunto normativo con respecto a cada caso concreto. En ese sentido, como afirma Aharon Barak [11], si en la aplicación de un criterio para llevar a cabo una ponderación apropiada es necesaria una medida restrictiva de un derecho, «tal restricción es constitucional

---

con la consideración de que es posible que alguno de los ajustes en las asignaciones de DRP locales pueda tener como referente ese precedente.

[10] En la sentencia con expediente SUP-REC-1560/2021, la Sala Superior determinó —entre otras cosas— modificar el orden de prelación de la lista plurinominal del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ya que había postulado 8 fórmulas del género masculino y 7 del género femenino, y la lista había iniciado con una fórmula del género masculino, lo cual constituía un acto discriminatorio que reproducía la vulnerabilidad histórica de las mujeres.

[11] Aharon, B., *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Palestra Editores, Lima, 2017, p. 255.

si es proporcional», es decir, razonable, justificada y favorable a un cierto equilibrio entre derechos: «Una medida es proporcional si ella está dirigida a un propósito adecuado, si las medidas adoptadas para el logro de tal propósito se encuentran conectadas de manera racional y si son necesarias, y si la restricción del derecho fundamental [que se halla en conflicto con derechos de otras personas] es proporcional (en sentido estricto)».

Al respecto, Aharon Barak también cita las extraordinarias palabras del presidente de la Corte Constitucional de Sudáfrica en la decisión del caso *Makwanyane*, en 1995, sobre la constitucionalidad de la pena de muerte: «La restricción de los derechos fundamentales para un fin que es razonable y necesario en una sociedad democrática implica la ponderación de valores en conflicto y, en última instancia, un examen basado en la proporcionalidad… la cual exige la ponderación de diversos intereses»[12].

Eso es justicia en un sentido fuerte, toda vez que se persigue el cumplimiento cabal de la normatividad, en perspectiva garantista y conforme a principios, y se marca como finalidad de las instancias juzgadoras la de dar a cada cual según la determinación de la voluntad popular en las urnas, pero también conforme a una serie de límites y requisitos predeterminados constitucionalmente y de criterios de ponderación de principios jurídicos y de intereses de las partes en conflicto. Y esto es aplicable a todo el procedimiento de asignación de DRP, saturado en la actualidad de exigencias normativas precisamente para salvaguardar el equilibrio jurídico entre la diversidad de intereses participantes en un proceso electivo, por ejemplo, de una mayoría y diversas minorías, géneros binarios masculino/femenino, sectores de población discriminados social y políticamente por su condición de migrantes, discapacitados, diversidad sexual, etcétera. De manera que, en una sociedad democrática y compleja cada vez más es evidente que la distribución de posiciones de representación política nacional o local no puede ser atendida sólo de acuerdo con criterios que tienen que ver con porcentajes de votación, sino además, con criterios que permiten destacar la diversidad estructural de actores políticos.

III. LOS SISTEMAS ELECTORALES EN EL MUNDO

1. El sistema de mayoría (SM)

Este sistema fue creado por los ingleses para que los ciudadanos —*propietarios masculinos* de bienes de producción, extensiones territoriales y de considerables ingresos económicos— eligieran a sus

[12] *Id.*

representantes ante la Cámara de los Comunes por simple mayoría, uno por distrito electoral [13] (por cierto, delineados conforme a la «tradición» del *Gerrymandering* [14]).

Sea en su versión inglesa (de mayoría relativa y una sola ronda, conocido como *first past the post*) o en su versión modificada que, sin embargo, conserva la vertiente uninominal (como es el sistema de voto alternativo en Australia), o en su versión francesa de doble vuelta (el *ballotage*) que exige mayoría absoluta al ganador de la elección, el sistema mayoritario no persigue una composición parlamentaria que refleje la distribución de la votación de la ciudadanía, sino que más bien busca definir un «vencedor indiscutible» y, a la vez, un gobierno [15].

2. El sistema de representación proporcional (SRP)

Este sistema fue propuesto en 1861 por el inglés John Stuart Mill, en su libro *El gobierno representativo* [16], porque le parecía una forma de gobierno que él consideraba perfecta, pero al que le

---

[13] Carles Planas Bou (en *El Periódico*, de amplia circulación en Cataluña, en su edición en línea de 6 de mayo de 2015) describe muy bien el sistema electoral inglés, extendido a un amplio sector de países del Reino Unido (Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte): «En el Reino Unido se sirven del sistema uninominal mayoritario, lo que llaman "*First Past the Post*". Este se basa en la mayoría simple, no absoluta. De esta manera, el vencedor sólo necesita tener un punto más que el segundo para ganar, aunque no supere el 50 por ciento de los votos». «El sistema limita la representación de los partidos minoritarios y facilita la elección de los partidos hegemónicos. Eso explica que, desde el 1922, 18 de las 23 elecciones generales se hayan ganado con mayoría absoluta. En las elecciones del 2010, el 52,8 por ciento de los votos no sirvieron para nada ya que apoyaban a candidatos perdedores». Y agrega que en la actualidad dicho sistema electoral se aplica en 650 distritos o circunscripciones electorales uninominales a fin de integrar la Cámara de los Comunes del Parlamento en el Palacio de Westminster, localizado en la orilla norte del río Támesis. Planas Bou, C., «Las cuatro claves del sistema electoral británico», *El Periódico*, 6 de mayo de 2015, Disponible en: *https://www.elperiodico.com/es/internacional/20150506/cuatro-claves-sistema-electoral-britanico-4161662*.

[14] La denominación deriva de la formación de un distrito electoral por el estadounidense Elbridge Gerry, en 1812, quien había sido gobernador de Massachusetts, para hacer ganar ahí a su partido al conjuntar demarcaciones dispersas de votación favorable, logrando formar así un distrito en forma de salamandra *(salamander)*. Los periodistas de aquel tiempo combinaron Gerry con la terminación «mander». Literalmente, *Gerrymandering* significa hacer un distrito tipo salamandra al estilo Gerry. Al respecto, véase la base de datos de ACE Project (*http://aceproject.org/ace-es/topics/ei/eif/eif03*) y Valverde Loya, M. Á., *Componentes y criterios de la distritación electoral*, México, TEPJF, 2018, p. 22, En línea: *https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/29ce3a0b1fcd60f.pdf* y *https://www.te.gob.mx/eje/page/editorialNews*.

[15] *Dixit* Sartori, G., *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, pp. 17-18.

[16] Mill, John Stuart, *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, Traducción de Marta C. C. de Iturbe, Colección Clásicos del Pensamiento, 2007, p. 338.

era inherente el problema de haber conferido «poder absoluto» a la mayoría triunfante electoralmente y, en contraste, impedía a las minorías participar en la representación política para involucrarse en los asuntos públicos.

De acuerdo con Karla Annett Sáenz López y Elvin Torres Bulnes [17], Bélgica (en 1899) y Suecia (1907) fueron los primeros países que instauraron este sistema, el cual predomina en la actualidad en América Latina y Europa occidental. Según Giovanni Sartori, el SRP tiene como finalidad que los porcentajes de votos obtenidos por partido político se conviertan en igual medida en escaños o curules o cargos legislativos de representación política. «Aun así su grado de proporcionalidad o desproporcionalidad varía mucho», pues eso depende del tamaño del distrito electoral (como Douglas Rae lo había calculado) [18] y de otros factores intervinientes en el reparto de escaños. De cualquier forma, agrega Sartori, el sistema más puro de esta familia es el llamado sistema de Voto Único Transferible (VUT) que opera con distritos —o circunscripciones— en los cuales se eligen varios representantes [19].

3. Los sistemas híbridos

Llamados también sistemas electorales «mixtos», los cuales pueden ser de modalidad «dependiente» (porque, como en Alemania, se deben realizar ajustes finos en la combinación de resultados de mayoría y de proporcionalidad, en la etapa terminal del proceso electivo, después de las votaciones en urnas) o «independiente» (como

---

[17] Sáenz López, K.A. y Torres Bulnes, E., «Evolución de la representación proporcional en México», *Documento de Trabajo* núm. 48, Alcalá de Henares: Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá, 2013, pp. 5-6. Enlace de localización: *https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/17221*.

[18] Sobre los efectos de los sistemas electorales en los sistemas de partidos y su acceso a la representación política, aludidos en los estudios de Douglas Rae, que empleó un enfoque comparativo-cuantitativo, véase: Nohlen, D., «Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos», *Revista Española de Ciencia Política* núm. 31, Madrid, CEPC, 2013, pp.18 y ss.

[19] Sartori, Giovanni, *op. cit.,* pp. 20-21. El politólogo italiano fallecido señala que los sistemas proporcionales menos puros son los que emplean: 1) El método de «mayor residuo» (en Italia, para la elección de diputaciones, hasta 1993); 2) el método D'Hondt o del «mayor promedio» (en Austria, Bélgica, Finlandia, Italia (para la elección de senadurías, hasta 1993), varios países latinoamericanos y España (de 1978 y hasta la actualidad, para la elección de diputaciones); y 3) la fórmula Sainte-Laguë (en Noruega y Suecia, pero también en Alemania desde 2008-2009, combinada con la fórmula Schepers), que produce mayor proporcionalidad que el método D'Hondt. Por cierto, Alemania adoptó la fórmula Sainte-Laguë/Schepers mediante una enmienda constitucional en 2008 y, por tanto, abandonó el método Hare/Niemeyer.

en México, en donde la proporcionalidad electoral no exige un ajuste del resultado mayoritario). Alemania fue el primer país en haber adoptado este sistema electivo, en 1949, pero el número de países que lo utilizan en la actualidad se ha elevado considerablemente, como bien lo señalan Ernesto Calvo y Marcelo Escolar[20]. Estos autores, además, coinciden con Giovanni Sartori en que la implementación y el éxito de los sistemas electorales dependen no sólo de su propio diseño o modelaje, sino también de factores institucionales que han decidido el diseño normativo y el modo como incluso puede finalizar su operación, como en Alemania, en donde siempre se busca obtener una «representación proporcional y personalizada» a través de mecanismos autorizados de «ajuste de proporcionalidad» entre las fuerzas políticas contendientes, siempre en aras de la mayor proximidad posible entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños de un partido político a la hora de la integración del órgano legislativo, para lo cual se dispone de un *stock* de diputaciones de representación proporcional que sirve de mecanismo de ajuste final de la integración de la representación política.

Calvo y Escolar señalan al respecto que el «ajuste de proporcionalidad» es «el procedimiento técnico mediante el cual se vinculan los resultados de ambas arenas a fin de corregir el sesgo mayoritario que se produce en las circunscripciones uninominales o plurinominales de baja magnitud»[21].

El gráfico 1 resume lo dicho en esta sección II. Cabe agregar que, según un estudio de IDEA Internacional publicado en 2006[22], de un total de 200 países, 48 habían adoptado el sistema de mayoría simple, 23 el de doble ronda, 71 el de representación proporcional por listas, 8 el de representación proporcional personalizada, 21 el sistema paralelo, 2 el de voto único transferible, 4 el de voto único no transferible y 2 el de voto alternativo (Nauru y Australia).

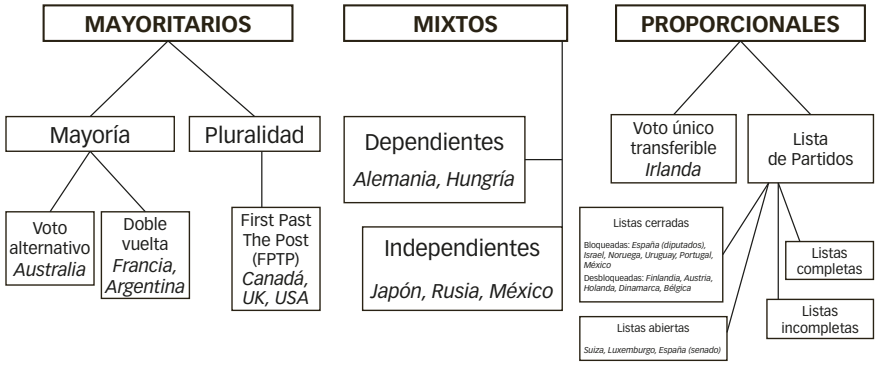
---

[20] Calvo, E. y Escolar, M., «La implementación de sistemas electorales mixtos en legislaturas de magnitud fija: teorías y soluciones», *Política y Gobierno,* núm. 2, vol. X, México, CIDE, 2003, pp. 359.

[21] *Ibídem*, nota 1, p. 360.

[22] Idea Internacional. *Diseño de sistemas electorales. El nuevo manual de Idea Internacional,* 2006, p. 37.

Gráfico 1. *Sistemas electorales en el mundo*



Fuente: Elaboración propia con base en diversas referencias.

IV. LOS SISTEMAS ELECTORALES EN LA HISTORIA POLÍTICA DE MÉXICO

1. El sistema de mayoría, 1812 a 1979.

La Nueva España aplicó el sistema electoral mayoritario e indirecto previamente a la Constitución Política de la Monarquía Española[23], traída desde Cádiz en el verano de 1812 hasta el puerto de Veracruz[24], para designar por sufragio en tres niveles (parroquia, partido y provincia) a los diputados que habrían de participar en las Cortes Generales Extraordinarias de la Nación Española, el 24 de septiembre de 1810. Así se eligieron también a los diputados de provincia con la Constitución de Cádiz mientras estuvo vigente en la Nueva España. El modelo de elección indirecta de tres grados (y hasta cuatro, si se considera la elección inicial de compromisarios, en cada parroquia) subsistió en el periodo de 1824 a 1857[25]. Desde entonces y hasta la elección federal

[23] La Constitución o Estatuto o Carta de Bayona, impuesta en 1808 por Napoleón Bonaparte en su aventura por la península ibérica, para convertir a su hermano José Bonaparte en monarca del reino español, como «José I de España», fue la primera norma fundamental española que estableció iguales derechos para ciudadanos de la península y de los territorios de ultramar para participar en la elección de representantes de todas las provincias a las Cortes de España.

[24] Sobre ese episodio histórico y sobre la primera elección constitucional en la Nueva España, véase: Souto Mantecón, Matilde, «El primer ejercicio constitucional en Nueva España: la elección del ayuntamiento en la Ciudad de Veracruz en 1812. Descripción de la mecánica electoral», en Gantús, F. (coord.), *Elecciones en México del siglo XIX. Las prácticas*, Tomo I, México, coedición Instituto Mora, tedf y conacyt, 2016, pp. 55-92.

[25] Véase al respecto: Sordo Cedeño, Reynaldo, «Liberalismo, representatividad, derecho al voto y elecciones en la primera mitad del siglo XIX en México», en Moreno-Bonett, M.

legislativa intermedia de 1979, no hubo demarcaciones electorales uninominales fijas, sino que previamente a cada proceso electoral en la ley se fijaba la cantidad de ciudadanos que podía elegir un diputado. Así, los límites territoriales de cada distrito electoral variaban según los ajustes a la cantidad mínima de población requerida para tal finalidad.

Con la reforma electoral de 1977, aplicada en las elecciones de 1979, se estableció una geografía de 300 distritos electorales uninominales, cuyo número no ha variado a la fecha y cuyo volumen poblacional es casi igual comparativamente por ley. En 1979 se eligieron 300 diputaciones de mayoría relativa, además de 100 diputaciones por el principio de representación proporcional en 3 circunscripciones plurinominales[26]. Luego, en 1986, una reforma constitucional elevó a 200 el número de ese tipo de diputaciones, el cual se ha conservado a la fecha. Un balance *grosso modo* de la sucesión de sistemas electorales mayoritario y de representación proporcional para el caso mexicano, muestra que entre 1808 y 1964 imperó el principio de mayoría relativa en la elección de diputaciones —cual haya sido su denominación formal—, mientras que entre 1964 y 1979 se ensayó un sistema electoral mixto con la introducción de los «diputados de partido» para dar respuesta emergente a la exigencia de la oposición de acceso a la representación política nacional, el cual se convirtió plenamente en una sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional a partir de 1979, cuya finalidad consistió en institucionalizar la pluralidad de la representación política con base en el reconocimiento de nuevas fuerzas políticas y, por tanto, de una variada oposición.

La crisis de legitimación que experimentó el régimen de partido hegemónico durante los años de 1960 y 1970, y que se acompañó de una tendencial caída de la votación del partido gobernante, prácticamente aceleró la instauración de dicho sistema electoral mixto. Aunque la primera iniciativa de reforma constitucional para introducir el principio electivo de representación proporcional fue presentada a finales de los años de 1940 por el Partido Popular (luego convertido en Partido Popular Socialista, en 1961), el partido gobernante no tuvo la menor intención de transitar tempranamente hacia un nuevo sistema electoral, toda vez que el de mayoría relativa para la renovación del poder legislativo federal le había sido muy generoso en 1946 y 1949, al obtener 141 y 142 diputaciones en esos años, respectivamente, de un total de 147.

---

y González Domínguez, M.ª R. (coords.), *La génesis de los derechos humanos en México*, México, iij-unam, 2006, pp. 529-566.

[26] Véase al respecto: Palacios Mora, C. y Erubiel Tirado, C., «Circunscripciones electorales plurinominales: configuración geográfica y equilibrio poblacional, 1977-2007», *Investigaciones Geográficas* núm. 68, México, Instituto de Geografía, 2009, pp. 102-115.

2. El sistema electoral mixto: la transición 1963-1979 y el episodio de la cláusula de gobernabilidad (1988-1996)

Derivado de una reforma constitucional de 1963, un año después se eligieron también «diputados de partido»[27], con lo cual se registró el antecedente de un sistema electoral mixto rudimentario; y también, en 1972, con la reducción del porcentaje de votación de 2.5 a 1.5 exigido a un partido político para acceder a la representación política nacional por esa vía, se tuvo el antecedente del porcentaje exigido para acceder a la representación proporcional en 1979 y hasta 1997, cuando se elevó a 2 por ciento.

Con esa reforma de 1963 se registró una especie de transición al sistema electoral mixto que hoy sigue imperando, con el consecuente beneficio de las minorías políticas partidistas y un impacto positivo en la legitimación del sistema político mexicano. Evidentemente, el sistema electoral de transición entonces creado carecía de una lógica de proporcionalidad y se admitió más bien por sus efectos legitimadores. Esta misma carencia se reprodujo entre 1977 y 1988, y aun se hizo patente al ser incorporada mediante reforma constitucional de 1986 la llamada «cláusula de gobernabilidad», que permitió que el partido con mayor porcentaje de votos obtuviera la mayoría absoluta parlamentaria[28].

La eliminación de la cláusula de gobernabilidad con la reforma constitucional de 1996 y la consecuente instauración de un rango de proporcionalidad electoral con la fijación de un margen de sobrerrepresentación de hasta 8 por ciento por encima del porcentaje de votación de un partido político, dio lugar a la creencia de que, por fin, se había logrado un sistema de proporcionalidad pura. En realidad, la reforma de 1996 produjo un ajuste en el modelo electoral que se tradujo en la contención del exceso de representación política por el partido político con mayor votación. Fue hasta 2014 que, con el establecimiento del margen de ±8 por ciento, quedó redondeado el rango de sobre y subrepresentación política, pues, a la fecha, lo que unos partidos reciben como incentivo, otros lo pierden en la misma medida, y ningún extremo debe ser rebasado. De hecho, la autoridad jurisdiccional —tanto del ámbito local como federal— tiene la obligación de verificar el cumplimiento de los límites constitucionales de sobre y subrepresentación, como puede ser cotejado en diversas sentencias a partir de 2014, incluidas aquellas con estos expedientes: SUP-REC-1273/2017 y acu-

---

[27] Un buen resumen de la reforma constitucional de 1963 y su continuación en 1972, en lo concerniente a la creación de «diputados de partidos» y los requisitos para acceder a la representación política nacional por esa vía, se encuentra en Solorio Almazán, H., *La representación proporcional*, México, TEPJF, 2008, pp. 13-14. Véase también: Sáenz López, K.A. y Torres Bulnes, E., *Evolución de la representación…*, *op.cit.*, pp. 9-10.

[28] Véase Solorio Almazán, H., *op. cit.,* p. 15.

mulados, SUP-REC-987/2018 y acumulados, SUP-REC-1036/2018 y acumulados, SUP-REC-1090/2018, SUP-REC-473/2019 y acumulados (que estudió la pretensión de alcanzar una «proporcionalidad pura») y SUP-REC-1540/2021 y acumulados.

Así, por ejemplo, en la sentencia con clave SUP-REC-473/2019 y acumulados, emitida el 2 de septiembre de 2019, la Sala Superior contestó que la fórmula aplicada en el procedimiento de asignación de DRP para integrar la legislatura del estado de Quintana Roo, «no pretende como finalidad alcanzar una representación proporcional pura, debido a que el art. 116 constitucional establece los límites de sobre y de subrepresentación, lo que denota la posibilidad de que puedan presentarse desproporcionalidades en la conformación de los Congresos locales, siempre y cuando no se rebasen los indicados límites» (p. 65 de la sentencia referida).

A su vez, en la sentencia con clave SUP-REC-987/2018 y acumulados, la Sala Superior determinó la improcedencia del medio de impugnación, pues la autoridad jurisdiccional responsable no había realizado análisis de constitucionalidad alguno; sin embargo, en único voto particular disidente con el sentido de la resolución, el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón consideró que «si la Constitución general señala límites de sobre y subrepresentación con el fin de reducir la brecha de la desproporcionalidad, las normas legales que desarrollen tales procedimientos de asignación [de DRP] deben de igual manera interpretarse buscando que exista la mayor correspondencia posible entre la preferencia ciudadana con que hayan sido favorecidas las diversas fuerzas políticas y su integración en el congreso dentro de los umbrales constitucionales» (véanse las páginas 40 y 41 de la sentencia referida).

En la sentencia con expediente SUP-REC-1036/2018 y acumulados, en relación con la asignación de DRP para integrar la legislatura de Nuevo León, se advierte que los recurrentes adujeron la «indebida» interpretación por parte de la Sala Regional responsable, «al momento de determinar el límite de sobre representación en el Congreso, pues tomó en cuenta a los partidos políticos en lo individual y no a las coaliciones». La Sala Superior consideró infundado el agravio y determinó que «conforme al modelo establecido en la Constitución Federal y en la normativa electoral en el Estado de Nuevo León para la integración del Congreso local, la determinación de los límites de sub y sobre representación se debe llevar a cabo considerando a los partidos políticos en lo individual, sin importar que hubieren contendido de forma coaligada».

En el caso que se resolvió en el expediente SUP-REC-1273/2017 y acumulados, relativo a la asignación de DRP para integrar la legislatura del estado de Nayarit, se advierte que la parte actora, en el medio de impugnación primario, «consideró que la Sala Regional indebidamente

determinó la aplicación del criterio de compensación constitucional a partir de la subrrepresentación [sic] del Partido Revolucionario Institucional, sin que se analizara y verificara si el porcentaje de votación obtenida para determinar dicha subrrepresentación [sic] era correcto o se estaba generando una representación ficticia», porque tal determinación de la autoridad responsable era lesiva de su derecho a ocupar un escaño en la legislatura referida. Del mismo modo, en las demandas acumuladas con clave SUP-REC-1275/2017 y SUP-REC-1276/2017, los recurrentes adujeron que la Sala responsable había utilizado arbitrariamente un criterio de «compensación constitucional» en la asignación de DRP para favorecer a un partido político en condición de subrepresentación, por lo que «aplicó de manera incorrecta, ajustes y la denominada compensación constitucional sin estar previstos en la fórmula de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, distorsionando en forma grave la asignación de curules al Congreso del Estado».

En consecuencia, la decisión de la Sala Superior con respecto a la verificación y corrección de los límites de sobre y subrepresentación, sobre la base de conceptos correctos de la votación, se resume en lo siguiente: «En primer lugar, es necesario que los límites mencionados tienen como finalidad garantizar el principio constitucional de representación política que persigue la mayor equivalencia posible entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños, en el contexto de un sistema electoral que combina la regla de decisión proporcional con la mayoritaria», ya que el constituyente permanente ha establecido «que debe existir una proporción entre la votación obtenida por cada partido político y el número de integrantes de la legislatura local independientemente del principio por el cual se hubieran obtenido las diputaciones (mayoría relativa o representación proporcional)».

Sin embargo, según la misma Sala Superior, «la idea de realizar ajustes, como el de la compensación hecha por la Sala Regional, es lograr un grado suficiente de pluralismo y representación dentro del órgano legislativo, sí resulta indispensable que el ajuste propuesto respete a la vez, las reglas que la norma constitucional local establece», sin que ello implique «que se deje de aplicar lo dispuesto por el art. 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución General, al momento de realizar la asignación de curules de representación proporcional en la conformación de las legislaturas estatales, sino que, para el desarrollo de la fórmula, debe preverse que el legislador local, en el [ejercicio de] su libertad configurativa, decidió que los partidos políticos que hayan superado el umbral legal [de acceso al procedimiento de asignación de DRP], les corresponde, en principio, la asignación de curules de manera directa». (Véanse pp. 21 a 24, 26, 37 a 39 y 44 de la sentencia primaria). Veremos enseguida un caso en que la obtención de un

porcentaje mínimo de votación por un partido político no es suficiente para justificar la obtención de al menos un escaño de manera directa o al inicio del procedimiento de asignación de DRP.

En la sentencia con clave SUP-REC-1090/2018, una de las personas demandantes reclamó su derecho a una DRP, pues consideró que el solo hecho de haber participado en el proceso electivo 2017-2018 la habilitaba para ser incluida en el procedimiento de asignación respectiva, pero que ello no ocurrió así porque la autoridad administrativa que realizó dicha asignación estableció «un tope» que le impidió acceder a la representación política, derivado de la aplicación de una regla local relativa a los límites de sobre y subrepresentación, posteriormente considerada por la Sala Regional Toluca como razonable y coincidente con la normatividad federal. La Sala Superior consideró como infundados los agravios relacionados con el tema de los límites constitucionales aplicables a la sobrerrepresentación, ya que «existe una relación directa entre el parámetro para calcular los límites a la sobre y subrepresentación con la votación que reciban los partidos políticos, de manera que, para la aplicación de los referidos límites en la integración del congreso local, debe descontarse cualquier elemento que distorsione la representación proporcional» (pp. 19 a 28 de la sentencia referida).

En la sentencia con expediente SUP-REC-1540/2021 y acumulados, emitida el 4 de septiembre de 2021, la Sala Superior realizó la asignación definitiva de DRP, ya que al día siguiente daría inicio el periodo de la nueva legislatura, en el estado de Hidalgo. El procedimiento de asignación de DRP generó una distorsión porque a uno de los partidos de una coalición se le atribuyeron triunfos en seis distritos electorales uninominales, toda vez que las candidaturas de la coalición en esos distritos correspondieron a dicho partido. Sin embargo, el cómputo de la votación arrojó que ese partido no había alcanzado al menos 3 por ciento de la votación estatal emitida. Al desarrollarse el cálculo de correlación entre la votación por partido y diputaciones a asignar, la sala Regional Toluca había precisado que ese partido quedaba sobrerrepresentado tan solo con sus diputaciones de mayoría relativa y, por tanto, no podía obtener alguna DRP; «en cambio, partidos que sí tuvieron un número considerable de votos y no les fue computado el triunfo, quedaron subrepresentados». Así, entonces, «para la Sala Toluca, resultaba evidente que distribuir los triunfos de mayoría relativa conforme al "siglado" del convenio de coalición implicaba actualizar una distorsión irreparable en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional». La solución a este problema, por parte de la sala regional, consistió en lo siguiente, grosso modo: en primer lugar, la entrega de constancias de mayoría a las candidaturas-partidos en coalición sólo incide para identificar a qué grupo parlamentario quedará integrada la persona investida en el cargo a la diputación; pero,

en segundo lugar, «el "siglado" no puede determinar a qué partido de la coalición o candidatura común se asignará el triunfo de mayoría relativa para efectos de la asignación por el principio de representación proporcional» (subrayado por el autor de este capítulo). En otras palabras, según la Sala Superior, para la responsable «la distorsión de la voluntad del electorado que, en su concepto se generó, es imputable a los partidos que integraron las coaliciones, pues en su visión, el efecto artificioso se pactó desde los convenios respectivos».

En ese tenor, para resolver el problema de sobre y subrepresentación en el caso de los partidos de la coalición referida, se relata que la Sala Regional Toluca determinó que «en cada distrito uninominal, deberá asignarse un porcentaje específico de votos aportados al triunfo» y que «esa operación deberá efectuarse por cada distrito uninominal y, al final, el agregado de los porcentajes de cada distrito determina la cantidad de triunfos de mayoría relativa que se deben considerar para efectos de analizar su sobre y subrepresentación» (véanse las páginas 18 a 25 de esta sentencia).

Ante la decisión de la Sala Regional Toluca, objeto de la impugnación, en su sentencia (p. 30) la Sala Superior señaló que «no comparte la premisa normativa de la que partió la Sala Toluca, en el sentido de que la Constitución general obliga a crear un sistema de verificación de la sobre y subrepresentación a partir de cuantificar fraccionariamente los triunfos de mayoría relativa», ya que la Sala Superior «ha sostenido que, en el sistema mixto de representación previsto en la Constitución general, en el que los congresos se integran por conducto de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, no existe una correspondencia exacta entre votos y escaños o curules, puesto que existen barreras legales o elementos que pueden producir sobrerrepresentación o subrepresentación de una o varias fuerzas políticas». Puesto que el razonamiento de la Sala Superior provee de otros elementos relevantes de análisis del caso y cuestiona la solución regional, es pertinente citar tal cual los siguientes párrafos que se localizan en la página 31 de la sentencia de última instancia, con la prevención de que, de todos modos, este tipo de problemas ha sido advertido jurisdiccionalmente en varios casos, entre ellos el concerniente a la asignación de DRP para partidos en coalición, en la elección federal de 2018:

> De lo anterior se evidencia que la Constitución general prevé un sistema de representación mixto, al combinar la mayoría relativa con la representación proporcional; en ese sistema destaca que, al establecer límites de sobre y subrepresentación, se permite que la proporcionalidad entre los votos de los partidos y los escaños que estos tendrán en el Congreso local no sea exacta, ya que permite distorsiones naturales que se originan, justamente, por la relatividad de los resultados electorales que surgen de las elecciones de mayoría.

Asimismo, de lo previsto en el artículo mencionado se puede concluir que el sistema es predominantemente mayoritario y permite distorsiones en la proporcionalidad, debido a que se impide que los triunfos obtenidos por mayoría relativa sean reducidos, aun cuando se genere una sobrerrepresentación mayor a los límites constitucionales.

Lo anterior es un claro ejemplo también, de que la propia Constitución general da prevalencia al sistema representativo en su conjunto, antes que al cumplimiento de sus reglas, pues el hecho de considerar que ante la afectación a la regla de sobrerrepresentación derivada de los triunfos de mayoría relativa deben subsistir esos triunfos, es evidencia de que la intención del Constituyente fue mantener la estabilidad del sistema de representación mixto.

Con base en esa interpretación, la Sala Toluca no debió dividir proporcionalmente los triunfos de los integrantes de un convenio de coalición para evitar lo que consideró una distorsión entre la asignación de las curules y la fuerza política de los integrantes de dicha coalición.

V. PROBLEMAS DE ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN ELECCIONES LOCALES

Aquellas bases constitucionales que, en 1998, el Pleno de la SCJN identificó al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, aplicables directamente al procedimiento de asignación de DRP para integrar la legislatura federal y las legislaturas locales, comenzaron a ser cuestionadas muy temprano por criterios en contrario de la Sala Superior del TEPJF. Los problemas de interpretación en ese campo de decisión jurisdiccional han derivado de aspectos diversos del sistema de proporcionalidad electoral acotada *dentro del rango de sobre y subrepresentación política* de ±8 por ciento, relacionados con requisitos de acceso al procedimiento y con los límites de asignación por partido. Veamos algunos de esos aspectos relacionados con:

a) La posibilidad de que un partido político minoritario no obtenga una DRP si acaso sólo obtiene el porcentaje de acceso al procedimiento de asignación; y

b) La posibilidad de que los legisladores locales determinen *otro límite máximo* de diputaciones por ambos principios que un partido puede obtener;

c) El dilema que se genera en un caso de coalición cuando a un partido político que forma parte de ella se le adjudica un número determinado de constancias de mayoría, con las cuales aparentemente queda sobrerrepresentado de entrada en el procedimiento de asignación de DRP, pero, puesto que su votación ha sido computada en forma se-

parada, no obtiene el porcentaje mínimo de la votación para participar en dicho procedimiento; y

d) La imposibilidad de realizar «ajustes de proporcionalidad» hacia el centro del rango de ±8 por ciento, con la pretensión de lograr la proporcionalidad pura.

En primer lugar, en el medio de impugnación SUP-REC-487/2019 acumulado al SUP-REC-473/2019, el recurrente planteó que la responsable (la Sala Regional Xalapa: SRX) había omitido asignarle una DRP, toda vez que había alcanzado el umbral mínimo exigible de 3 por ciento de la votación. Para sustentar su pretensión, invocó un criterio aplicable en la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y acumuladas, con el cual justifico la hipótesis de representatividad mínima. La SRX contestó que ese umbral es requisito para tener la oportunidad de participar en el procedimiento de asignación, pero que no era suficiente para que la autoridad le asignara una DRP. El 2 de septiembre de 2019, la Sala Superior avaló el criterio de la SRX al determinar que la pretensión del partido impugnante era «incorrecta», «pues no puede entenderse que por el hecho de haber alcanzado el tres por ciento de la votación válida emitida ello signifique el derecho a la asignación [de una DRP]».

En segundo lugar, el 13 de noviembre de 1999 la Sala Superior resolvió en el expediente SUP-JRC-209/1999 —en el que se controvirtió una reforma a la legislación del estado de Guerrero— que la asignación de DRP podía proceder incluso si una legislatura local, en ejercicio de su libertad de configuración legal, había determinado que el número máximo de diputaciones por ambos principios que un partido podía obtener fuera superior al número de distritos electorales uninominales, al contrario de lo señalado por el Pleno de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 6/98, al extraer por interpretación constitucional las siete bases aplicables a todo procedimiento de asignación de DRP federales y locales (véase al respecto al jurisprudencia P./J. 69/98 de rubro: «Materia electoral. bases generales del principio de representación proporcional»). La base quinta determina lo siguiente: «El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales». Así, la Sala Superior concluyó que las legislaturas locales no estaban obligadas a legislar en idéntico sentido o similares términos que el ámbito federal.

En tercer lugar, el 2 de septiembre de 2019 la Sala Superior contestó el agravio común planteado en los medios de impugnación SUP-REC-477/2019, SUP-REC-478/2019 y SUP-REC-485/2019, acumulados al expediente SUP-REC-473/2019, consistente en que la última reforma al art. 376 del código electoral de Quintana Roo incorporó la expresión «procurará» «para otorgar a la autoridad un instrumento para buscar mayor equilibrio entre las fuerzas políticas y

los votos recibidos». De ello, y sirviéndose de un criterio emitido en la sentencia con clave SUP-REC-666/2015, los impugnantes dedujeron que el constituyente local había optado por establecer un sistema de representación proporcional basado en las fórmulas de cociente electoral y resto mayor, así como en una normatividad tendente a instaurar «un sistema de representación proporcional pura, a fin de aproximarse a un factor cero, que refleje una adecuada relación entre porcentaje de votación y curules asignadas», es decir, a efecto de que, una vez verificados los límites de sobre y subrepresentación, la autoridad proceda a «realizar ajustes para lograr acercamiento al factor cero, para lo cual se deben tomar en cuenta los porcentajes más altos de cada extremo, a efecto de deducir y adicionar las curules que sean necesarias, es decir, se deben realizar ajustes sobre los partidos sobrerrepresentados (+8 por ciento) e inclusive dejarlos subrepresentados (-8 por ciento) si con tal ajuste se logra un mayor acercamiento al factor cero» (así la resume la sentencia en el expediente referido, página 49). Sin embargo, según los recurrentes, la SRX omitió este sentido interpretativo, por lo que la responsabilizaron de inaplicar implícitamente dicho dispositivo legal.

La Sala Superior consideró infundados los agravios planteados, pues es cierto que, en el sistema electoral mixto mexicano, la representación proporcional sirve para compensar la desproporción que genera el sistema mayoritario, así como para garantizar a las minorías políticas un mínimo acceso a la representación política mediante una serie de mecanismos que definen el modo de acceso al procedimiento de asignación de DRP, evitan los efectos de sobre y subrepresentación inherentes al sistema mayoritario, conservan la relación entre representante y representado propia de la elección mayoritaria y permiten una representación aproximada al porcentaje de votos de cada partido, pero de ahí no se puede deducir la existencia de una proporcionalidad pura.

En suma, de la normativa electoral de Quintana Roo en 2019, la Sala Superior declaró que no era posible advertir la existencia de «un diseño constitucional y legal tendente a establecer la proporcionalidad pura», ni de la lectura del art. 376 de la ley electoral local se podía desprender «un deber para las autoridades electorales de realizar una fase adicional en el procedimiento de asignación establecido en la ley».

VI. CONCLUSIÓN

Como se ilustra con el caso de asignación de DRP, en Quintana Roo, bajo el expediente SUP-REC-473/2019 y acumulados, en el caso mexicano es imposible constitucionalmente aplicar un mecanismo de «ajuste de proporcionalidad» que pueda derivar en un resultado de proporcionalidad absoluta y, por ende, de desproporcionalidad cero, según lo cual todo partido político puede o debería obtener un porcentaje de

escaños igual a su porcentaje de votación. Vaya, ¡la proporcionalidad perfecta en un sistema electoral que no está diseñado para producir tal efecto!

Es evidente la preocupación sobre los efectos de desproporcionalidad que puede generar el sistema electoral mixto adoptado localmente —en las 32 entidades federativas de la República mexicana— a partir de la aplicación del factor normativo consistente en el margen de sobrerrepresentación y subrepresentación de hasta ±8 por ciento en la relación entre el porcentaje de votos de un partido político y su porcentaje de escaños, pero, aun con ciertas variantes, la lógica del sistema electoral mixto utilizado en elecciones locales y federal no admite «ajustes de proporcionalidad» con un resultado programable de proporcionalidad pura o de compactación del rango de ±8 por ciento a un valor de cero (lo cual puede ser claramente apreciado mediante coordenadas cartesianas).

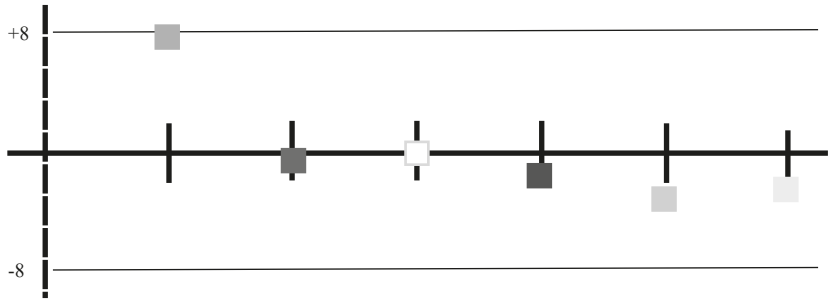
Después de todo, la proporcionalidad entre votos y escaños para cada partido político es desigual o asimétrica, y aun injusta y no democrática, como consecuencia del rango de sobrerrepresentación/subrepresentación de ±8 por ciento establecido en la Constitución Política federal mexicana y en las legislaciones electorales locales, en la forma que se presenta en el gráfico 2.

Un sistema electoral como el mixto combinado y dependiente alemán puede sortear con facilidad ese tipo de problemas (que se resumen en una palabra: desproporcionalidad acotada en un rango estable), pues ha sido diseñado para enfrentarlos exitosamente a la hora del reparto de escaños para integrar el Bundestag (la Cámara baja), y en esa dirección pueden operar normativa e institucionalmente los mecanismos de búsqueda de la mayor proporcionalidad pura posible, incluso porque se admite un activismo en esa dirección del Tribunal Constitucional Federal de Alemania[29]. Pero, en el caso mexicano, la lógica del sistema electoral mixto carece de ese tipo de mecanismos y de una normatividad robusta en esa dirección, a pesar de que en la ley electoral el legislador federal y los legisladores locales pudieron haber planteado esa pretensión si hubieran decidido incorporar la expresión «procurará» como facultad correctiva de inmenso efecto. En congruencia con esta manifestación escéptica, no hay que olvidar que el *principio de proporcionalidad electoral* aplicable al caso mexicano

[29] Mario Vallejo describe muy bien esa búsqueda en la que incluso el Tribunal Constitucional Federal de Alemania se vuelve protagonista, pero de cuyo lado también están los consensos partidistas: Vallejo, M., «El sistema electoral alemán, modelo de proporcionalidad», *RTVE*, 22 de septiembre de 2017, Disponible en: *http://www.rtve.es/noticias/20170922/sistema-electoral-aleman-modelo-proporcionalidad/1619222.shtml* Un trabajo con más elementos de análisis es el siguiente: Vidal Prado, C., «El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes», *Asamblea* (Revista de la Asamblea Parlamentaria de Madrid), núm. 26, pp. 217-233.

señala exactamente su propio alcance que podemos expresar de la manera siguiente: todo partido político obtendrá un porcentaje de curules lo más próximo posible a su porcentaje de votación, pero en todo caso operará el margen de sobre y subrepresentación de ±8 por ciento determinado constitucionalmente.

Gráfico 2. *Sobrerrepresentación / subrepresentación de ±8 por ciento*



Fuente: Elaboración propia.

Si lo anterior es muestra de un *déficit democrático* o de una *distribución injusta* de la representación política plural, es otra cosa. En tanto, aquí sólo ha sido señalado un tipo de problemas del sistema electoral mixto mexicano que debería persuadirnos de la necesidad de abrir nuevos debates para encontrar soluciones compatibles con las exigencias democráticas y de justicia electoral. O mejor aún: hace falta corregir y mejorar el diseño del conjunto normativo aplicable a la asignación de DRP en elecciones locales y federales. Tal vez eso también ayude a evitar el enredo entre normas locales-federales y la formulación de razonamientos aparentemente correctos que luego son combatidos ante la última instancia.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Aharon, B., *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Palestra Editores, Lima, 2017, P. 664.

Calvo, E, y Escolar, M., «La implementación de sistemas electorales mixtos en legislaturas de magnitud fija: teorías y soluciones», *Política y Gobierno* núm. 2, volumen X, México, CIDE, 2003, pp. 359-399. Enlace: *http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/344*.

Díaz Axtle, R., «Análisis del sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados de México», Revista *In Jure Anáhuac Mayab,* año

6, núm. 11, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac Mayab, 2017, pp. 86-135.

Espinosa Silis, A., «Las bondades del sistema de representación proporcional», *IUS* (Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla), México, 2012, pp. 149-171.

Gilas, K. M. *et al*. *El abanico de la representación política: variables en la integración de los congresos mexicanos a partir de la reforma 2014*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF, 2016, p. 207.

Lijphart, A., *Las democracias contemporáneas*, especialmente el capítulo 9 «Sistemas electorales. Los métodos de mayoría y mayoría relativa y la representación proporcional», Barcelona, Ariel, 4.ª edición, 1999, pp. 165-183.

Martínez Sospedra, M.; Marco, J. J. y Uribe Otálora, A., *Sistemas electorales. Un estudio comparado*. Tirant Lo Blanch, Valencia, España, p. 220.

Mill, J. S., *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, Traducción de Marta C. C. de Iturbe, Colección Clásicos del Pensamiento, 2007, p. 338.

Nohlen, D., «Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos», *Revista Española de Ciencia Política,* núm. 31, Madrid, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, 2013, pp. 9-39.

Planas Bou, C., «Las cuatro claves del sistema electoral británico», *El Periódico*, 6 de mayo de 2015, Disponible en: *https://www.elperiodico.com/es/internacional/20150506/cuatro-claves-sistema-electoral-britanico-4161662*.

Reynold, A. *et al*. *Diseño de sistemas electorales. El nuevo manual de Idea Internacional,* Estocolmo, IDEA Internacional, 2006, p. 37.

Rosanvallon, P., «La historia de la palabra 'democracia' en la época moderna», *Estudios Políticos* núm. 28, Medellín, Colombia, 2006, pp. 9-28.

Sáenz López, K. A. y Torres Bulnes, E., *Evolución de la representación proporcional en México*, España, Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá, Documento de Trabajo núm. 48, 2013, p. 26 Enlace de localización: *https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/17221.*

Sartori, G., *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados,* México, FCE, 1994, p. 227.

Solorio Almazán, H., *La representación proporcional*, México, TEPJF, 2008, p. 56.

Sordo Cedeño, R., «Liberalismo, representatividad, derecho al voto y elecciones en la primera mitad del siglo XIX en México», en Moreno-Bonett, M. y González Domínguez, M.ª R. (coords.), *La génesis de los derechos humanos en México*, México, IIJ-UNAM, 2006, pp. 529-566.

Souto Mantecón, M., «El primer ejercicio constitucional en Nueva España: la elección del ayuntamiento en la Ciudad de Veracruz en 1812. Descripción de la mecánica electoral», en Gantús, Fausta (coord.), *Elecciones en*

México del siglo XIX. Las prácticas, Tomo I, México, coedición Instituto Mora, TEDF y CONACYT, 2016, pp. 55-92.

Torrens, X., «Los sistemas electorales», Caminal Badia, M. (coord.), *Manual de ciencia política,* Madrid, Tecnos, 1996, pp. 343-371.

Valverde Loya, M. Á., *Componentes y criterios de la distritación electoral*, México, TEPJF, 2018, p. 22, En línea: *https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/29ce3a0b1fcd60f.pdf* y *https://www.te.gob.mx/eje/page/editorialNews*.

Vidal Prado, C., «El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes», *Asamblea* (Revista de la Asamblea Parlamentaria de Madrid), núm. 26, pp. 217-233. Enlace: *https:///lleielectoral.files.wordpress.com/2014/02/carlosvidalrevistaasambleademadrid.pdf.*

Derecho electoral mexicano:
Una visión local: desde la óptica de distintas entidades federativas
Luis Rafael Montes De Oca Valadez (coord.)
ISBN: 979-13-88286-17-9
Madrid, 2026
pp. 115-142
DOI: *10.37417/derecho-electoral-mexicano-una-vision-local/04*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

CAPÍTULO CUARTO

EL VOTO POR *BLOCKCHAIN* (CADENA DE BLOQUES)

Bianka Aryesha Llamas Covarrubias [1]
Jersain Zadamig Llamas Covarrubias [2]

Sumario: I. Introducción. II. Aspectos básicos del *Blockchain*. III. *Blockchain* y el voto. IV. Conclusión. V. Bibliografía.

Resumen: Se propone el voto por medio del *blockchain* en México. Se analizan sus ventajas y desventajas y se concluye que eventualmente, los medios utilizados en la sociedad deben de ser modificados, de acuerdo con las características de las nuevas generaciones, por tanto, lo importante es enfocarse en el presente en armonía con los avances actuales de tecnologías disruptivas.

Palabras clave: *Blockchain*, voto, Instituto Nacional Electoral, tecnologías disruptivas.

Abstract: *It is proposed Blockchain as a mean for voting. Its advantages and disadvantages are analyzed, and it is concluded that eventually, the means used in society must be modified, according to the characteristics of the new generations, therefore,*

---

[1] Abogada por la Universidad de Guadalajara y Maestra en Derecho Constitucional por la misma casa de estudios; Maestra y Doctora en Derecho electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral (IICE) del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Actualmente Coordinadora del Área Jurídica de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de Zapopan, Jalisco.

[2] Abogado por la Universidad de Guadalajara y Maestro en Derecho por la misma casa de estudios; Doctorarte en Ciencias de Datos por el Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación. Actualmente es consultor jurídico especializado en TIC y regulación, así como profesor en la Universidad de Guadalajara.

the important thing is to focus on the present in harmony with the current advances of disruptive technologies.

Keywords: *Blockchain, voting, National Electoral Institute, disruptive technologies.*

I. INTRODUCCIÓN

La sociedad contemporánea está evolucionando; los avances tecnológicos han impregnado todos los sectores de la humanidad. Además del constante crecimiento de tecnologías disruptivas que la sociedad adopta, hubo un momento liberador que empujó a todos los sectores a reinventarse a la nueva realidad de la pandemia *COVID-19*. Las clases a distancia y hasta el trabajo por medio de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) o teletrabajo, se convirtieron en los pilares fundamentales para evitar los acercamientos físicos y así prevenir los contagios para las personas. Algunas reformas (ya existentes anteriormente) tomaron más fuerza, o mejor dicho, imperativamente la sociedad tuvo que llevarlas a cabo; tal es el caso de la reforma a la Ley Federal del Trabajo (teletrabajo), cuya esencia radica en establecer derechos y obligaciones en la relación patrón-empleado, para que la fuerza laboral pudiera realizar actividades a distancia y garantizar el derecho a desconectarse en cierto horario de TIC (derecho desconexión digital).

Desde una óptica del sector privado, diversas corporaciones emplearon medidas operacionales y administrativas para implementar una infraestructura tecnológica fiable para continuar con su funcionamiento en cadenas de suministro, productos y métodos de pago. Por otra parte, desde el sector público, diversas entidades fortalecieron las medidas de gobierno electrónico para consolidar todas sus tareas en un ámbito 100 por ciento digital, por ejemplo, trámites electrónicos, pago de impuestos y múltiples obligaciones legítimas con la autoridad pública.

Lo dicho hasta aquí supone que el *COVID-19* impactó tanto en la sociedad y en diferentes sectores, que por encima de ser una acción optativa, la digitalización se convirtió en un elemento obligatorio en todos los ámbitos. Estadísticamente se mostró un aumento del 60 por ciento de actividad y ventas a través de los canales digitales en Perú, Colombia y México[3]. Por tanto, uno de los mayores aprendizajes que ha dejado esta pandemia, es que si los sectores no se modernizan y actualizan sus procesos en armonía con las TIC, las encrucijadas del

[3] BBVA, 2021, *La transformación digital en América Latina se acelera con la pandemia*, disponible en: *https://www.bbva.com/es/la-transformacion-digital-en-america-latina-se-acelera-con-la-pandemia/*

día a día harán que las entidades tengan que decidir entre evolucionar o morir.

No obstante, a pesar de la necesidad de una total digitalización, aún existe una resistencia en numerosas materias, verbigracia, en asuntos de democracia y principalmente por el sufragio efectivo. Para ser específicos, las últimas elecciones realizadas en toda la República Mexicana durante el lapso de los años 2020 y 2021 fueron presenciales y con el empleo de instrumentos tradicionales de boleta física. Pero ¿Por qué no digitalizar o automatizar más las elecciones electorales? Se podría objetar que la tecnología no es de fiar, manipulable o incluso insegura y quienes refutan esta idea podrían ser considerados temerarios, pues a causa de la memoria política que ha soportado la nación mexicana, se carga en el espíritu electoral un recelo hacia la tecnología.

En contraste con lo anterior, si bien las reglas sociales y legales no han podido enfrentar y abatir este recelo al determinismo tecnológico, por su parte las reglas codificadas, o mejor dicho, las reglas tecnológicas ha permitido resolver estos problemas gracias al surgimiento de la innovación conocida como *blockchain*. Evidentemente la tecnología *blockchain* se vincula con el concepto de criptomonedas y Bitcoin, pero su diligencia ha permitido adaptarla en diversos sectores, por ejemplo, en el voto. De hecho, en diversos encuadres dogmáticos *blockchain* ha sido dividida pedagógicamente en múltiples generaciones; *blockchain* 1.0 la Moneda, 2.0 los Contratos Inteligentes y 3.0 las aplicaciones de justicia más allá de la moneda, la economía y los mercados [4].

Hecha esta salvedad, se debe mencionar que la pretensión de este ensayo es abordar la tecnología *blockchain* en sus aplicaciones más innovadoras; más allá de la moneda, la economía y los mercados, es decir, en el sufragio efectivo, para así velar por defender el voto por medio de la tecnología *blockchain*, siempre y cuando se realice de manera correcta, confiable, segura y transparente. La estructura del presente artículo será desarrollar el concepto de *Blockchain* y sus tipos; realizar un vínculo entre *blockchain* y las votaciones; abordar asuntos de identidad y ciudadanía digital; y por último confrontar los beneficios y retos que pudieran suscitarse al emplear *blockchain*, pero que en su debida y correcta aplicación sería un aliado para implementar el voto en México.

[4] Swan, M., 2015, *Blockchain: Blueprint for a New Economy*, Estados Unidos de América, O'Reilly Media, Inc.

II. ASPECTOS BÁSICOS DEL *BLOCKCHAIN*

Es complejo abordar de manera minuciosa todo lo que comprende *blockchain*, pues al conformarse por un conjunto de tecnologías que se basan en nociones de teoría de juegos, criptografía e ingeniería de software para que una red de computadoras pseudónimas pueda llegar a un consenso sobre un registro compartido, tiene como resultado que, por separado estas innovaciones sean dignas de explicar, por su importancia para los bienes y servicios digitales. Sin embargo, es imperante delimitar el objeto de explicación únicamente del significado de *blockchain*.

En términos históricos, esta tecnología emergió gracias a la entidad anónima denominada Satoshi Nakamoto desde el año 2008, con el *paper* titulado «*Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*», en español, *Bitcoin: un sistema de dinero en efectivo electrónico peer-to-peer*. Este documento dio origen a la red Bitcoin y en el año 2009 el *software* fue liberado al público en general. Cabe destacar que se menciona a Nakamoto como una entidad anónima, porque actualmente no se reconoce oficialmente a este autor [5].

Por añadidura, algunos países como el Salvador han reconocido a *Bitcoin* como moneda de curso legal [6], y así sucesivamente diversos proyectos han emergido de la mano de esta tecnología. Otro ejemplo de una cadena de bloques popular serían las cadenas de bloques de pagos globales suministradas por *ripple*, donde los proveedores de pago, los bancos y los bancos centrales de confianza son participantes autorizados en la cadena de bloques, utilizando el *token* de contrato inteligente XRP.

Por otra parte, más allá de un sistema económico y en analogía al voto en *blockchain*, se debe imaginar un registro global y compartido entre múltiples dispositivos, asegurando la transparencia y trazabilidad de la información, sin una autoridad ni depósito central para evitar la manipulación arbitraria de una entidad, aunado a que su actualización tendría que tener el consenso (por medio de tecnología) de todos los participantes. Finalmente, la característica más novedosa es su seguridad y de ahí su palabra cadena de bloques, ya que los bloques están

---

[5] Existen algunos juicios en diversas jurisdicciones donde reconocen a personas como Satoshi Nakamoto, pero en la comunidad *blockchain* no hay un consenso, ya que la única manera de poder demostrar la autoría del *paper* oficial, es que el verdadero Nakamoto pueda hacer una transferencia de bitcoin desde la primera cuenta que se creó en la red. Véase Hernández, G., «El autoproclamado inventor del *bitcoin*, Craig Wright gana demanda y no perderá sus 55 580 millones de dólares en criptomonedas», *Xataka*, 8 Diciembre 2021.

[6] *New York Times.* Véase Lopez, O. y Livni, E., «El Salvador adopta el *bitcóin* y despierta críticas nacionales y la admiración de la comunidad de criptomonedas», The New York Times, 7 de septiembre de 2021.

unidos (desde el primero hasta el último) por medio de marcadores digitales, y es irrealizable pensar que alguna entidad pueda modificar los registros de toda la red (además tendría que modificar todos los registros).

Para ilustrar mejor, la tecnología *blockchain* permite la creación de monedas descentralizadas, contratos digitales autoejecutables y activos inteligentes que se pueden controlar a través de Internet. Esta tecnología también permite el desarrollo de nuevos sistemas de gobernanza con una toma de decisiones más democrática o participativa, y organizaciones descentralizadas (autónomas) que pueden operar en una red de computadoras sin ninguna intervención humana [7].

A pesar de que no se requiera una autoridad central o intermediarios, no significa que se exima de la confianza de terceros. Sin duda, desde un enfoque tecnocrático de los desafíos del derecho y la tecnología puede inclinarse hacia la búsqueda de soluciones pragmáticas para anular por completo los debates sobre leyes y reglamentos, por ejemplo, basándose en innovaciones tecnológicas, es decir, si el código fuente informático se puede escribir para realizar y lograr los fines deseados por los participantes de *blockchain*, entonces el código es ley y no hay necesidad de que otras instituciones gobiernen la transacción o relación [8]. Sin embargo, la esperanza de que únicamente el código fuente sea ley es inaceptable y está lejos de la realidad, ya que esta tecnología se ha perfeccionado con el tiempo, y aunque es una innovación disruptiva, también se debe de reconocer que su naturaleza evolutiva es continua y no está libre de errores de código.

En síntesis, *blockchain* como evolución o revolución, llegó a crear una sociedad compartida, transformando diversos sistemas como el legal, económico, corporativo, turístico y todos aquellos sistemas que necesiten bases de datos para registros, asuntos de confianza entre partes y activos con valor representados aceleradamente. Desde un comienzo con el surgimiento del *Bitcoin*, las criptomonedas han tenido su primera aparición en las sociedades contemporáneas, no obstante, con la alta comunidad de expertos y beneficios para la colectividad, han transmutado a una relación más profunda con la civilización, creando *tokens*, contratos inteligentes, aplicaciones descentralizadas y cambios de paradigmas democráticos, políticos e incluso de justicia.

---

[7] Poncibò, C., «Blockchain and Comparative Law». En B. Cappiello y G. Carullo (eds.), *Blockchain, Law and Governance*, Suiza, Springer, 2020, pp. 137-155.

[8] Chiu, Iris H-Y, 2021, *Regulating the Crypto Economy Business Transformations and Financialisation*, Reino Unido, Hart Publishing, p. 46.

1. Concepto y generalidades

Volviendo al tema que nos ocupa, de manera muy general, *blockchain* también es conocida como cadena de bloques, y esta es un conjunto de tecnologías unidas, que crean una estructura de marcadores digitales a prueba de manipulaciones y resistentes a las mismas, implementados de manera distribuida (es decir, sin un depósito central) y generalmente sin una autoridad central (es decir, un banco, empresa o gobierno). En su nivel básico, permiten a una comunidad de usuarios registrar transacciones en un libro mayor (compartido) dentro de esa comunidad, de modo que, en el funcionamiento normal de la red de *blockchain*, no se puede cambiar ninguna transacción una vez publicada[9].

Una definición más llana sobre *blockchain*, es que esta es un conjunto de tecnologías que crea una estructura en forma de registro compartido de manera distribuida y descentralizada entre múltiples dispositivos, donde las transacciones se registran y validan mediante un mecanismo de consenso, las cuáles son agregadas en bloques unidos con una cadena criptográfica, con el fin crear marcadores digitales a prueba de manipulaciones y resistentes a la misma[10]. Esto quiere decir, que toda transacción o movimiento dentro de la red, es registrada y está a la vista de los participantes de la red en el caso de redes privadas, o mejor aún, para el público en general cuando se trata de redes públicas y abiertas, aunado a que para actualizar esta base de datos se debe llegar a un consenso avalado por un poder computacional (dependiendo el mecanismo), para así evitar la manipulación o ataques hacia la red.

Al mencionar que nos encontramos ante un registro compartido, imaginemos una base de datos global que vive en todos los dispositivos dentro de la red y así se pueden conocer todos los movimientos hechos, desde el primero hasta el final. Respecto ha descentralizado y distribuido, significa que no existe autoridad central que decida sobre las transacciones o movimientos. Con relación al mecanismo de consenso para validar este registro, es la forma de llegar a un acuerdo o una verdad entre todos los dispositivos de la red para poder validar los movimientos y realizar registros, pues como se advirtió anteriormente, no existe una autoridad central y debe lograrse una mayoría por toda la red (+51 por ciento). Asimismo, los bloques están unidos por un hash digital y otros elementos, en forma de cadenas, bloques dependientes entre sí, creando una estructura que no puede romperse y mostrando una trazabilidad para conocer el historial de toda la red.

---

[9] Yaga, D. *et al.*, NISTIR 8202 *Blockchain Technology Overview*, National Institute of Standards and Technology, U. S. Department of Commerce, 2018.

[10] Véase Quirós, F., «Advierten que en México debe realizarse un estudio exhaustivo antes de implementar tecnología blockchain para votaciones», Cointelegraph, 9 de septiembre de 2019.

Sin embargo, actualmente se utiliza la palabra *blockchain* para crear proyectos que pueden cambiar el mundo, aunque se sugiere revisar con detenimiento sus libros de trabajo para identificar con claridad que realmente sea *blockchain*. Es decir, no porque algún proyecto o entidad maneje y despliegue tecnología *blockchain* significa que es algo loable, en ocasiones no es ni necesario, pues únicamente debiera usarse en sistemas donde múltiples partes no conocidas, desean llegar a un consenso (tecnológico) y poder actualizar el libro mayor distribuido. Dicho lo anterior, es menester abordar los tipos de *blockchain* para poder identificar qué especie podrían adoptar las democracias.

2. Tipos de *blockchain*

Con la gran disrupción *blockchain* y su impacto en todos los sectores, esta tecnología tuvo como resultado una gran aplicación en diversos casos de uso, teniendo como consecuencia la necesidad de crear diferentes modelos de redes *blockchain* que se abordarán en esta sección.

Cabe destacar que existen diversos principios, reglas, derechos y obligaciones en los marcos jurídicos contemporáneos que protegen bienes jurídicos específicos, y que por tanto, se requiere analizar primero, qué tipo de implementación y en qué medida se utilizará *blockchain* previo a comenzar un proyecto. Tal como lo menciona Werbach [11] el sistema legal dará forma a la economía *blockchain*, pero el verdadero éxito de los sistemas basados en esta tecnología dependerá de la capacidad interna para crear nuevas formas de organización. Dicho lo anterior, algunos tipos de las redes de la cadena de bloques tendrán algunos beneficios, pero a su vez diversos desafíos para los preceptos electorales.

3. *Blockchain* pública

El modelo inicial de *blockchain* fue el producto de la red *bitcoin*; un sistema íntegramente abierto y sin permiso, donde todos los nodos [12] son tratados de manera imparcial. Esta red funciona a la perfección en redes sin confianza debido a la naturaleza inmutable del registro. Además, algunas redes como *bitcoin* y varios proyectos que comparten el mecanismo de consenso *Proof of Work* (PoW), garantizan que las

[11] Werbach, Kevin, 2018, *The blockchain and the new architecture of trust*, Londres, MIT Press.

[12] Un nodo en una cadena de bloques es un punto de conexión a una red desde el que se puede crear, enviar, y recibir información.

transacciones registradas no sean editables, por lo que estas redes son ideales para registros que no deben modificarse. Sin embargo, este tipo de redes frecuentemente pueden enfrentar problemas de escalabilidad en algún momento si no se implementan los cambios necesarios [13].

Siguiendo con el caso del *bitcoin*, si los bloques se agregan cada diez minutos, durante esa temporalidad se incorporan las transacciones y salen como bloque a la red; posteriormente otros diez minutos después va otro paquete de transacciones, y así sucesivamente. La ventaja de este lapso es impedir que la red pueda ser tomada por la fuerza por un atacante que quiera pretender ser muchas personas y usuarias en la red para evitar ataques de *Sybil* [14]. La justificación de este lapso de espera de cada bloque tiene razón en protegerse *per se,* de un ataque de *Sybil*, ya que no existe una autoridad central con estas funciones, pero por otra parte pone en duda la escalabilidad.

En *blockchain* la escalabilidad se relaciona con el rendimiento de la red ante aumentos elevados del número de transacciones, relacionándose también con el número de usuarios y el mecanismo de consenso que se utiliza. Por excelencia, las redes públicas son potencialmente seguras y descentralizadas, pero en contraposición la escalabilidad queda relegada. Para esclarecer este punto, la escalabilidad de *bitcoin* se encuentra en los límites de procesamiento de las transacciones de la red. Esta se relaciona con la actualización de los registros en el libro mayor. Los bloques de Bitcoin contienen las transacciones de la red, pero estas se limitan a que el tiempo de creación de bloques son 10 minutos promedio, y el tamaño máximo de los nuevos bloques creados y agregados es alrededor de 1 megabyte o 4 megabytes llenos de transacciones *SegWit* [15].

Aquí surgen algunas interrogantes sobre la implementación de un sistema de voto mediante *blockchain*, y son: ¿qué tan escalable debe ser este sistema?, ¿la difícil escalabilidad es un problema para su implementación? En el entendido que la escalabilidad sea una capacidad de adaptación y respuesta de un sistema, con respecto al rendimiento del mismo a medida que aumentan de forma significativa el número de usuarios y por tanto sea un factor de crecimiento de un sistema, se desprende que, como ventaja de una red pública sería la seguridad de la red e inmutabilidad de los registros, pero como desafío sería su im-

---

[13] Raj, K., *Foundations of Blockchain: The pathway to cryptocurrencies and decentralized blockchain applications*, Birmingham, Packt Publishing Ltd, 2019.

[14] Ataque Sybil hace referencia a cuando un sistema es vulnerado por una entidad que controla dos o más identidades distintas en una red. En este caso, que alguien cree diversas cuentas en una red *blockchain* y tenga mayoría de participación o poder computacional para controlar la red.

[15] SegWit es una solución ideada con el fin de resolver el problema de la maleabilidad de transacciones de Bitcoin y mejorar la escalabilidad del mismo.

plementación a una mayor escala, por tanto, si las entidades consideran implementar esta red, se sugiere comenzar con pequeñas elecciones.

Finalmente, en las redes públicas o conocidas también como *permissionless*, no hay restricciones para leer las transacciones, ya que cualquier persona puede descargar el libro mayor de *blockchain* actualizado con el cliente de nodo y participar. Por ejemplo, en este caso si se optara por una red *blockchain* pública, toda persona pudiera tener acceso a descargar un libro contable público; como ventaja es que existe más seguridad ya que la distribución podría ser más sólida al contener más participantes la red, pero como desventajas es el precio de las transacciones que estarían sujetas al precio del mercado, aunado a que por custodiar la seguridad, en ocasiones algunas redes sacrifican la rapidez de la transacciones, verbigracia, cada bloque en la cadena Bitcoin dura aproximadamente 10 minutos en agregarse a la red.

4. *Blockchain* privada

Este tipo de red se introdujo para ampliar el alcance de la tecnología *blockchain*. Esta cadena de bloques conocida también como *permissioned*, utiliza un enfoque opuesto al de la cadena de bloques públicas, ya que introducen un control de acceso para proporcionar acceso específico a los participantes en una red, teniendo un administrador que asigna los roles a los participantes en la red. Es imperante señalar, que en estas redes debe garantizarse que ningún atacante o entidad no conocida forme parte de la red, y por ende de los procesos de validación o creación de los bloques y así evitar cualquier posible ataque a la red. Así mismo, este tipo de redes son adecuadas para organizaciones en las que un libro mayor sólo es compartido de manera interna, además, a menudo no son totalmente inmutables y sus transacciones pueden modificarse con cierto esfuerzo, por lo que esto es un contraste con las cadenas de bloques públicas, donde es casi imposible alterarlas [16].

Las redes *blockchain* privadas también conocidas como tecnología de registro distribuido (DLT), tienden a ser más pequeñas y no necesariamente utilizan una criptomoneda (pueden no utilizarla o implementar *tokens*) y su membresía está estrechamente controlada. Este tipo de cadenas de bloques se ven favorecidas por los consorcios que tienen miembros de confianza e intercambian información confidencial [17].

En la práctica, es probable que las entidades se sientan atraídas por las cadenas de bloques privadas en lugar de las cadenas de bloques pú-

---

[16] Raj, K., *op. cit.,* p. 16.

[17] Laurence, Tiana, 2019, *Blockchain for dummies,* 2.ª ed., Hoboken, John Wiley & Sons Inc.

blicas por una serie de razones, incluso porque existe una mayor certeza de las reglas que rigen cómo operan estas redes de cadenas de bloques. Al respecto existen dos modelos importantes en las DLT, los cuales son el modelo de libro mayor distribuido, donde el intermediario de confianza ejecuta todos los nodos y los participantes acceden a los nodos en forma de software como servicio; y modelo de libro mayor compartido donde el intermediario de confianza ejecuta un nodo que aloja una copia completa de la base de datos. Los participantes también pueden ejecutar sus propios nodos descargando una copia parcial de la base de datos (The Law Society y Tech London Advocates, 2020: 26-28) [18].

En este caso, los beneficios de una red privada es más control y rapidez, toda vez que los miembros de la red conocen su identidad y pueden resolver los problemas de manera más sencilla. Sin embargo, como desventaja es que al ser una red de miembros limitados o por invitación, esto pudiera llegar a consolidar un sistema manipulable por la disparidad y equidad de las partes intervinientes en la red. Claramente, al contrario de las redes públicas, en el caso de las *blockchain* privadas, son seguras y escalables, aunque no sean tan descentralizadas como las públicas.

Dado que las cadenas de bloques privadas están dirigidas por únicas organizaciones, se pudiera inferir que no hay independencia entre los participantes, no hay un efecto real de control y equilibrio, y posiblemente no hay una mejora de seguridad esencial en comparación con una base de datos centralizada ordinaria. Sin embargo, con una implementación general, donde integren cada vez a más participantes potenciales de confianza, se podría lograr un sistema que permita expedir identidades, votos, e incluso resolver problemas operacionales dentro de la red, actuando de manera más rápida y sola administrada por las autoridades competentes.

5. *Blockchain* híbrida

Por último, la cadena de bloques del consorcio es una cadena de bloques híbrida que está semi-descentralizada. Combina las mejores características de redes *blockchain* sin permiso y con permiso. En lugar de asignar la mayoría de las tareas a una sola organización, una cadena de bloques de consorcio asigna las mismas tareas a los nodos mantenidos por varias organizaciones [19].

---

[18] The law Society y Tech London Advocates, *Blockchain: Legal & Regulatory Guidance*, 2020, pp. 26- 28.

[19] Raj, K., *op. cit*.

En este tipo de redes, también conocidas como redes semi-privadas, una parte de la cadena de bloques es privada y otra es pública. La parte privada está controlada por un grupo de personas, mientras que la parte pública está abierta a la participación de cualquiera. Este modelo híbrido se puede usar en escenarios donde la parte privada de la cadena de bloques permanece interna y se comparte entre los participantes conocidos, mientras que la parte pública de la cadena de bloques aún puede ser utilizada por cualquiera, lo que opcionalmente permite que la minería asegure la cadena de bloques [20].

Este tipo de redes son más viables para emitir el sufragio, ya que por una parte limitan a que solo ciertas entidades puedan actualizar la cadena de bloques (permisos de lectura y escritura), pero por otra parte, permite al resto de los participantes o interesados en poder leer las transacciones y el libro mayor distribuido (permisos de lectura), asegurando que solo las entidades certificadas o con el poder legal válido puedan monitorear la red, pero el resto de ciudadanos pueda estar al tanto de todo lo que suceda.

III. *BLOCKCHAIN* Y EL VOTO

1. Las votaciones mediante la tecnología *blockchain*

Antes de comenzar, debe hacerse la advertencia que el presente trabajo aborda el voto mediante *blockchain*, indistintamente si se aplica en el voto electrónico o por internet. Para la comunidad en general es sabido que el voto automatizado no es nuevo, existen hasta hoy dos modalidades: el voto electrónico y el voto por internet. Ambos podrían parecer lo mismo, sin embargo, la diferencia estriba en que el primero no está conectado a internet, pero sí se efectúa por medios electrónicos como su nombre lo indica, mientras que el segundo por supuesto que sí realiza a través de una plataforma en internet. Por tanto, no se abordan a detalle estos dos tipos de votos ya que no es motivo de estudio de la presente investigación, es decir, el objetivo del presente artículo es como se pudiera implementar el voto mediante *blockchain* indistintamente de su formato. Por tanto, el contenido de este apartado se centrará en explicar cómo podría funcionar la red *blockchain* para robustecer los sistemas de votación con la aplicación de esta tecnología en las modalidades de los sistemas jurídicos y tecnológicos en México.

Llegados a este punto, debe mencionarse que un descontento que ha sobresalido en los procesos electorales y sobre todo en el tema

[20] Bashir, I., *Mastering Blockchain: A deep dive into distributed ledgers, consensus protocols, smart contracts, DApps, cryptocurrencies, Ethereum, and more*, 3.ª ed., Birmingham, Packt Publishing Ltd, 2020.

de las elecciones es que no se puede confiar del todo en el elemento humano. Los individuos son corruptibles por naturaleza, por lo que la responsabilidad del escrutinio de los votos debería recaer en un sistema computarizado, siempre limpio, eficiente y honesto[21], esto en razón a que es más sencillo poder conocer cómo funciona los algoritmos que los humanos. En ese mismo orden de ideas, se ha aseverado que en un régimen democrático necesita de una cultura política que le sea congruente, para que en efecto, se pueda promover la participación y fortalecer sus instituciones[22], lo cual a esta consideración autoral, se puede lograr con la implementación de una tecnología o sistema transparente que permita la rendición de cuentas y genere confianza a sus usuarios como lo es la tecnología que se está proponiendo en este trabajo de investigación; *blockchain*.

A la vez, es positivo escuchar el término transparencia en asuntos electorales, toda vez que se alude a una elección que genera mayor certeza, seguridad y rendición de cuentas, y por tanto genera confianza en la ciudadanía. Sin embargo, cuando se ve implicada la secrecía del voto como una de las principales características del sufragio efectivo de un país, renace el recelo nacional ante la tecnología y se podría considerar que la implementación de *blockchain* no es tan buena idea, pues se podría argumentar que este tipo de sistema vulnera los principios democráticos.

Dicho lo anterior, el sistema electoral mexicano se ha mantenido firme y sólido, en razón a que existen mecanismos que además de brindar certeza y transparencia, permiten conservar las bases constitucionales del voto en México como lo son universal, libre, directo, personal e intransferible y sobre todo secreto, por ende, ninguna autoridad central como el Instituto Nacional Electoral en México —órgano competente para organizar elecciones en nuestro país— ni cualquier otra dependencia pública o privada, podrá o deberá conocer de manera particular por cuáles candidatos o partidos políticos está votando algún ciudadano en específico.

Incluso se han efectuado pequeños pasos para una transición tecnológica, por ejemplo, como antecedentes el voto electrónico y por internet, han existido desde hace varios años en el mundo, y a partir del 2009 en Jalisco se han realizado algunas elecciones en distinto municipios, mediante el uso de la urna electrónica[23], dichas modalidades

---

[21] Wolf, G., «El voto electrónico y el 2012», *Revista Seguridad: Cultura de prevención para TI* (14), 2012.

[22] Hernández, M., «La democracia mexicana, presa de una cultura política con rasgos autoritarios», *Revista Mexicana de Socilología,* vol. 70, núm. 2, abril-junio 2008.

[23] Véase Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Disponible en: *http://www.iepcjalisco.org.mx/urna-electronica/historia*.

se han aplicado de manera centralizada, pero con el sobresalto social de la manipulación de los resultados. Por tanto, la implementación de la tecnología *blockchain* en los instrumentos ya conocidos, pueden mejorar la seguridad de los sistemas y, asimismo, la legitimidad de los procesos y las instituciones.

Explorando un poco la idea de que el voto mediante tecnología no es algo novedoso, en un ejercicio de derecho comparado, se abordan algunos países que usan el voto automatizado de una forma dispar y que ayudarán a contrastar sus modalidades con los novísimos beneficios de la tecnología *blockchain*. Como primer ejemplo está Bélgica; en este país el votante debe identificarse en la mesa de votación y ahí recibirá una tarjeta magnética, con dicha tarjeta se dirigirá a la cabina de votación, votará y deposita la tarjeta en la urna para efectos de que el número de votos contabilizados electrónicamente concuerden con el número de tarjetas depositadas sin saber quién votó por quién; el segundo país es Brasil, totalmente distinto a Bélgica, ya que la identificación del elector y la votación son realizadas en la misma urna, al mismo momento y en tiempo real[24], por lo que de cierta forma y desde la perspectiva del derecho electoral mexicano, se estaría vulnerando el secreto del voto ciudadano.

El país de Reino Unido dispone de un sistema de votación en papel con identificadores indirectos en el que un código vincula cada papeleta a una entrada personal en el registro electoral; por tanto, los votantes no tienen más opción que confiar en que las autoridades electorales protejan su anonimato, aunque re-identificar y descubrir por qué o quién votaron las personas, sí sigue siendo una posibilidad[25].

Desde otro punto de vista, Estonia[26] trabaja de una manera muy especial y evolucionada, considerándose como la democracia electrónica más avanzada del mundo y si sigue creciendo a ritmos constantes, es muy factible que se convierta en la primera que sea totalmente digital, ya que en sus elecciones legislativas de 2019, el 44 por ciento de los votantes efectuaron su voto en línea a través de su sistema de votación nacional, y si bien es cierto que hay varios países que también han implementado el voto de manera electrónica utilizando sus máquinas de votación, empero, Estonia es un modelo de infraestructura de votación en línea idealmente reconocido a nivel mundial.

La primera votación digital que se realizó en Estonia fue en 2005, pero se generalizó en 2011 gracias a una aplicación móvil que los

---

[24] Prince, A., *Consideraciones, aportes y experiencias para el voto electrónico en Argentina*, Buenos Aires, Dunken, 2006.

[25] Boucher, P., *Cómo puede cambiar nuestra vida la tecnología de la cadena de bloques*, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, 2017.

[26] Véase *https://e-estonia.com/solutions/e-governance/i-voting*.

electores podían descargar con una tarjeta SIM [27] especial y un código PIN único, solución que ya ha sido probada y aceptada a lo largo de los años, los especialistas dicen que no es perfecta puesto que sí han identificado vulnerabilidades en este sistema, mismas que impedirían que se pudiera aplicar en un país más grande, por lo que sería bueno pensar en adoptar de manera paralela a la utilización de esta tecnología, la creación de un libro de contabilidad inmutable de votos registrados que logren producir elecciones democráticas más justas, para servir como un soporte o respaldo de la información que facilitará la corroboración del resultado en la votación en caso de existir duda [28]. Cabe mencionar que ya existen iniciativas privadas que pueden ser adoptadas por entidades públicas, como Democracy Earth, Voatz y Followmyvote, proyectos que aspiran a la resolución de los problemas derivados de la votación utilizando *blockchain*.

Asimismo, según lo expresado por los autores Llamas Covarrubias [29], en un consenso electoral implementando *blockchain* sin permiso (red pública), para contribuir al procesamiento de transacciones y voto, una persona no necesita una relación previa con el libro mayor y cada voto no depende de alguna identidad previa para el propietario del voto dentro del libro mayor. En un consenso autorizado (red privada), sólo aquellos participantes ya validados y reconocidos dentro del libro mayor pueden participar en los procesos de validación de transacciones dentro de la cadena. Aunque ambos modelos tienen sus pros y contras, el consenso autorizado opera un modelo cerrado en el que solo los participantes pueden tomar decisiones sobre lo que sucede dentro de la cadena.

En ese mismo orden de ideas, solo los participantes tienen control sobre las decisiones y validación de transacciones dentro de la cadena [30]. Ahora bien, Alex y Don Tapscott [31], señalan que un sistema de elecciones verificable de extremo a extremo puede detectar cuándo hay una alteración o modificación en los resultados por parte de alguna autoridad electoral, ya que los votantes depositan su sufragio y a cambio obtienen un recibo que les permite comprobar tres cosas: primero, que su voto se ha depositado como ellos querían y segundo, que ha queda-

---

[27] SIM (del inglés de *Subscriber Identity Module*), y en español módulo de identificación de abonado, es una tarjeta inteligente desmontable que se conecta a un dispositivo por medio de una ranura lectora.

[28] Tormen, R., *Blockchain for Decision Makers A systematic guide to using blockchain for improving your business*, Birmingham, Packt Publishing, 2019.

[29] Llamas Covarrubias, B. A. *et al.*, 2021, «Características de validez en el voto electrónico mediante blockchain», *Revista de Ciencia de la Legislación*, núm. , Septiembre 2021,

[30] Morabito, V., *Business Innovation Through Blockchain*, The B3 Perspective. Cham, Springer, 2017, .

[31] Tapscott, D. y Tapscott, A., *La revolución blockchain: descubre cómo esta nueva tecnología transformará la economía global*. Trad. Juan Manuel Salmerón, Barcelona, Deusto, 2017.

do registrado en tiempo real al momento de depositarlo, y por último, que ese voto fue contabilizado. Así, un tercero u órgano externo puede verificar los resultados de las elecciones.

2. Registro

Llegados a este punto es importante mencionar que para que exista un sistema de sufragio efectivo, independientemente si sea mediante *blockchain* o no, un elemento *sine qua non* es implementar un sistema de credenciales, ya sea por identidad o ciudadanía digital ¿Pero por qué es necesario implementar un sistema de identidad? La respuesta es sencilla; puesto que, si no se otorga un identificador a los participantes, la tecnología podría permitir votar a cualquier persona que así lo solicite (no autorizada) y menoscabar la delimitación de una elección popular. Cabe destacar que el asunto de identificador digital pudiera vulnerar, a *prima facie*, el principio de secrecía, pero con una debida implementación no sería así, la cual será abordada en el siguiente apartado.

Respecto a la identidad y ciudadanía digital relacionado con *blockchain*, surgen varias interrogantes sobre la implementación de este sistema en las votaciones políticas, respecto a ¿Cuál sería el método para registrar a los candidatos y a los ciudadanos? ¿Cómo sería el uso de *blockchain* en una votación por medios electrónicos o por internet? Para comenzar una infraestructura electoral neutra para la implementación de *blockchain*, primero es necesario crear mecanismos que identifiquen a las personas en el mundo electrónico o en el ciberespacio según sea el caso, ya que cuando se habla de automatización también de manera vinculada se debe incluir la certeza, por ello es menester que cada usuario sea identificable de cierta manera. Pues, así como los mexicanos cuentan con un acta de nacimiento que reconoce el derecho a una identidad, también cuando se adquiere la mayoría de edad y tienen un modo honesto de vivir, se puede solicitar la expedición de una credencial oficial que servirá para identificarse como ciudadanos mexicanos y, por ende, practicar legalmente los derechos ciudadanos de votar y ser elegido en elecciones políticas. Precisamente de eso se trata la identidad y ciudadanía digital, que son las maneras de identificar y autenticar a las personas dentro del espacio cibernético.

De hecho, a nivel nacional oficialmente aún no se cuenta con una identidad o ciudadanía digital nacional, aunque debe informarse de que en el año 2018 se presentó el proyecto de iniciativa que pretendía expedir la Ley General de Ciudadanía Digital[32], a su vez en el año

[32] Véase *http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/12/asun_3789285_20181204_1543337934.pdf*.

2020 se presentó un nuevo proyecto de iniciativa de ley al respecto [33]. Sin embargo, dichos proyectos contaban con algunos errores de técnica legislativa que oscilaban en confundir la ciudadanía digital y la identidad digital y en consecuencia crear antinomias y controversias sobre la naturaleza de estos derechos (Llamas Covarrubias Jersain, 2020).

Es necesario dejar claro también, que una cosa es la identidad digital y otra la ciudadanía digital, Jersain Llamas (2020) explica que la identidad digital es el conjunto de datos de los usuarios en el ciberespacio que hacen a una persona identificada o identificable, mientras que la ciudadanía digital, se desprende en derechos de los ciudadanos que se derivan en derechos públicos y derechos políticos, en *lato sensu* los derechos públicos son utilizados como un elemento esencial para comprobar el consentimiento en medios digitales, y en *stricto sensu* los derechos políticos, son la capacidad para poder ejercer derechos políticos-electorales.

Por tanto, para el caso de las votaciones por medio de la tecnología *blockchain* se deberá crear una ciudadanía digital para darle formalidad a la figura del votante en la elección y así pueda ser identificable pero no precisamente por su nombre como se hace mediante una credencial de elector, sino mediante un número o código propio del sistema, pero sin dejar de lado su identidad real, que también debe ser almacenada en dicha base de datos para saber a «quien» se le está asignando «qué» clave.

3. Votación

La incorrecta implementación de tecnología *blockchain* en un sistema de votación, sin respetar los principios electorales es un menoscabo para la democracia. Si bien la cadena de bloques permite diversas capacidades de transparencia, auditabilidad, trazabilidad y seguridad, cuando se requiere consolidar una identidad y ciudadanía digital, conlleva a que las credenciales otorgadas menoscaben algunos principios electorales.

La votación mediante la cadena de bloques, ya sea por internet o por urna electrónica sería un proceso automatizado en el cual el Instituto Nacional Electoral (INE) le asigne a los usuarios una credencial digital de ciudadanía digital, la cual permitirá dos cosas, la primera que el INE identifique plenamente al ciudadano y la segunda, que le permita emitir su voto. Sin embargo, con relación a este punto, un temible pensamiento que se puede llegar a pensar, es que sería muy fácil que el mismo INE pudiera conocer por quién está votando cada ciudadano

[33] Véase *http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/03/asun_4022117_20200319_1584642600.pdf*.

y como consecuencia se transgrede el principio de secrecía del voto, es decir, que se otorgue el identificador #5452 y se pueda comprobar que dicho identificador si votó, pero a su vez por quién votó.

No obstante, esto no significa que *blockchain* sea incompatible con la democracia, ya que existen diversas soluciones particulares para este problema. Por ejemplo, si bien la clave asignada (ciudadanía digital), tiene un mecanismo que al ser activado en principio de cuentas, permite que se identifique al ciudadano para acceder al sistema, una primera solución es que al momento de emitir el ciudadano su voto se genere un algoritmo alfanumérico diferente asignado por la máquina al azar a efecto de que se pueda emitir el voto, es decir, se le asigna a un ciudadano el identificador #587456, pero al momento de emitir su voto (técnicamente firmar la transacción) se le asignaría y haría un firmado con un identificador indirecto, ya sea #457463.

Con este algoritmo de asignar números aleatorios al momento de firmar, el INE tendrá el registro de que el ciudadano efectivamente emitió el voto pero no podría conocer por quién votó. Al final, deberán existir tanto votos como ciudadanías digitales activadas en el registro del día de la elección. Robusteciendo lo anterior, como lo proponen los autores Llamas Covarrubias [34], dicho sistema consiste en evitar un doble voto y en un sistema de rotación de llaves (doble firmado digital), en el cual se le asigna los *tokens* [35] a un elector, pero previo a emitir su voluntad política y depositar su voto, se firma digitalmente de nuevo para des-identificar el identificador principal. Con este se asegura que solo los electores votaron, y también que no se pueda saber por quién o qué votó cada participante.

Mencionado lo anterior, y prosiguiendo con los otros elementos del voto, es importante saber si el voto emitido por *blockchain* es universal, libre, secreto y directo; la respuesta es sí y se desarrollará a continuación. Es universal porque desde el ámbito tecnológico, la naturaleza de la *blockchain* es ser universal, cada computadora en la red administra su propia copia idéntica del libro mayor, que es como si fuese un conjunto de datos universales en toda la red, lo que garantiza que cada clave se transfiera solo una vez [36]. Es libre porque el sistema no sugiere o predispone a los usuarios a votar por cual o tal partido o candidato. El voto libre es la máxima expresión de la democracia, por lo que este principio de libertad, así las personas no deben estar obligadas a decirle a nadie por quién votar, aunado a no temer por ninguna

---

[34] Llamas Covarrubias, B. A. *et al.*, *op. cit.*

[35] Un *token* es una ficha o identificador que representa otra cosa, como otro objeto (ya sea físico o virtual), o un concepto abstracto. Por ejemplo, un *token* puede ser un voto.

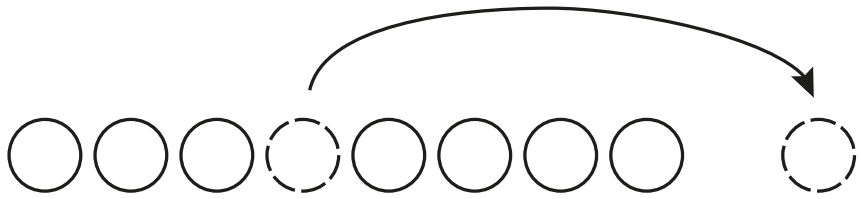
[36] Voshmgir, S., *Token Economy: How the Web3 reinvents the Internet*. 2.ª ed., Berlín, Token Kitchen, 2020.

repercusión por sus creencias políticas; y también por la secrecía del voto (Grazia y Jones, 2020)[37].

Continuando con el análisis, a pesar de que socialmente existe la creencia respecto a que *blockchain* (*Bitcoin*) es anónimo, y que por ello podría utilizarse por cibercriminales, esto es todo lo contrario, ya que la *blockchain* es un sistema de transacciones transparente, ya que en muchos casos las identidades se pueden vincular a direcciones *Bitcoin* o de otras redes *blockchain*, es decir, existen pseudo-identificadores y por tanto es pseudoanónimo, salvo que una autoridad tenga los identificadores directos e indirectos, permitiendo la re-identificación[38]. No obstante, esto no impide, como se mencionó anteriormente, que el sufragio efectivo también sea secreto para que únicamente los ciudadanos que emiten sus votos posean la información respecto a por quién o qué votó.

Aunado a la solución mencionada al comienzo de este apartado para proteger la secrecía del voto mediante *blockchain*, relativa a un doble firmado y algoritmo de indicador de número aleatorio, la tecnología *blockchain* ofrece adicionalmente una solución conocida como pruebas de conocimiento cero *(zero-knowledge proof)*, en la cual, por ejemplo la red Monero, recopila muchas claves públicas, después varias claves públicas y una clave privada (firma) crean una firma de un mensaje, y finalmente, el verificador observa que se están utilizando diversas claves, pero no puede distinguir cual es la clave privada de las públicas[39].

Para dejar este punto más claro, a continuación, se representa como en una transacción ordinaria donde se podría identificar al usuario (si se tienen los identificadores directos e indirectos), por ejemplo, con *Bitcoin*[40], un usuario o ciudadano tendría un par de claves (pública y privada), y cuando se realiza la transacción o el voto, se debe firmar con la clave privada:



Fuente: Elaboración propia.

---

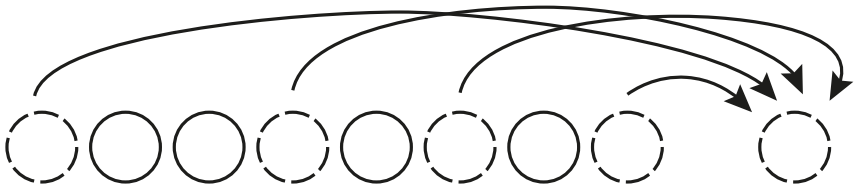
[37] Grazia Vigliotti, M. y Jones, H., *The Executive Guide to Blockchain: Using Smart Contracts and Digital Currencies in your Business*. Cham, Springer, 2020.

[38] Llamas Covarrubias, B. A. *et al.*, *op. cit.*

[39] *Idem*.

[40] Debe hacerse hincapié en que este ejemplo es pedagógico. *Bitcoin* es pseudoanónimo, y hasta que una persona revele su dirección de billetera *(wallet)*, pueden identificar al usuario, de lo contrario, únicamente el usuario mantiene su identidad.

En el ejemplo anterior, si se cuenta con la información de cada votante, claramente se podría saber sobre qué o quién se votó, pues la acción es secuencial. Por otra parte, en otras redes que emplean el uso de pruebas de conocimiento cero, una transacción (o voto en este caso), se firma con la clave privada del ciudadano y a su vez, con múltiples claves públicas de otros usuarios, para así garantizar a los verificadores (autoridad, INE), que la transacción o el voto es válido, pero a su vez, se impide conocer por quién se votó (como una mezcla de votos), pero sin perder de vista la unicidad de cada voto por persona autorizada:



Fuente: Elaboración propia.

A esto se le conoce como una prueba de conocimiento cero o un protocolo de conocimiento cero, el cual es un método mediante el cual una parte (el probador) puede probar a otra parte (el verificador) que una declaración determinada es verdadera, mientras que el probador evita transmitir cualquier información adicional aparte de la hecho de que la declaración es realmente verdadera. Y, por tanto, en este sistema de votación, se puede asegurar que la persona indicada votó, pero sin revelar información al respecto.

Finalmente, el voto puede ser directo, personal e intransferible, porque se efectúa sin intermediarios (la red) y se realiza señalando la opción de candidato o partido de su agrado, además es personal ya que nadie interviene en su lugar, solo el ciudadano; y también es intransferible cuando los ciudadanos no pueden autorizar a otra persona que vote en su lugar. En este elemento, pudieran incorporarse diversas herramientas de autenticación y autorización para fortalecer que no sea transferible y personal.

4. Obtención de los resultados de la elección

Además de los beneficios de la transparencia y trazabilidad que otorgan las cadenas de bloques, otro beneficio es la actualización de las transacciones, o en este caso de resultados en tiempo real. Por tanto, en un ejercicio de sufragio efectivo, los resultados se verificarán en tiempo real, toda vez que de manera automática se reflejan en el sistema (*ledger* o registro) de la cadena de bloques, y no habría necesidad

de que los funcionarios de casilla permanecieran jornadas completas pasando y repasando el conteo físico de los votos. Cabe destacar que en la actualidad en México existe el sistema PREP, que es un sistema que de manera «preliminar» otorga un estimado del resultado de las elecciones; este PREP se alimenta a través de la captura y publicación de los datos plasmados por los funcionarios de casilla en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas que se reciben en los Centros de Acopio y Transmisión de Datos (CATD)[41], en ese orden de ideas se está hablando a que forzosamente el elemento humano debe hacer el llenado, mientras que con el sistema *blockchain* el mecanismo sería un auto llenado en tiempo real casi inmediato.

5. Auditorías

¿Qué es una auditoría y por qué se plantea en este sistema? Según el Diccionario de la Lengua Española, esta actividad es una «revisión sistemática de una actividad o de una situación para evaluar el cumplimiento de las reglas o criterios objetivos a que aquellas deben someterse»[42], también nos dice que es «la revisión y verificación de las cuentas y de la situación económica de una empresa o entidad»[43], en ese sentido, la auditoría no es más que una revisión de alguna actividad con la finalidad de verificar y cerciorarse que se haya cumplido con todas las reglas que están establecidas en su funcionamiento, o en su caso, detectar si hubo fallas para subsanarlas, por tanto y tratándose de tecnología, se plantea y es totalmente viable en caso de que exista alguna duda razonada frente al resultado de las votaciones.

Desde el ámbito tecnológico, una auditoría de algoritmos o programas informáticos tiene como objetivo promover dos formas separadas pero entrelazadas de apertura: transparencia y rendición de cuentas. La transparencia significa que las personas afectadas por un algoritmo deberían poder saber qué hace el algoritmo, ya que en ausencia de esto no se puede saber qué ha delegado una organización para que haga el algoritmo, ni tampoco responsabilizarlo. Por otra parte, la rendición de cuentas significa que las personas afectadas por los algoritmos también deberían poder saber por qué las administraciones deciden diseñar el algoritmo tal como es; los tomadores de decisiones deben dar cuenta de su decisión en primera instancia de usar un algoritmo para realizar la tarea y resolver las opciones tanto técnicas como sociales y políticas que determinaron su forma final, y por tanto la transparencia y la

---

[41] Véase Instituto Nacional Electoral. *¿Qué es el PREP?* Disponible en: *https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/prep*.

[42] Véase la voz «Auditoría», en *Diccionario de la Real Academia Española*.

[43] *Idem*.

rendición de cuentas proporcionan dos medios importantes para lograr la equidad algorítmica [44].

Uno de los avances normativos en México, es que el libro sexto titulado del voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [45], contempla algunas disposiciones respecto a garantizar que el sistema de voto por medios electrónicos que apruebe el Consejo General del Instituto, deberá, entre diversas cosas, ser auditable en cada una de las etapas de su desarrollo e implementación. Incluso el mismo INE, en el Informe de Avances del Desarrollo del Sistema del Voto Electrónico por Internet para Mexicanos Residentes en el Extranjero [46], expresa que, en el ámbito de transparencia, se sugiere que el código fuente informático sea propiedad del INE y se permita su publicación y auditorías por terceros de confianza, para así ayudar a mejorar la viabilidad, seguridad y confiabilidad de un sistema de voto mediante medios electrónicos.

Dicho lo anterior, es lógico comprender que la auditabilidad debiera ser por el personal técnicamente capacitado, principalmente para descubrir vulnerabilidades en el sistema, y porque no toda la sociedad es capaz de poder entender un código fuente informático y algoritmos, y, por tanto, obligatoriamente deben delegar esa responsabilidad a terceros capacitados.

No obstante, el conocimiento digital ha evolucionado tanto que cada vez existe más apertura y modelos de gobernanza descentralizados (no únicamente en tecnología), para poder conocer e interesarse de los asuntos públicos de gran importancia, como en este caso son los sistemas de voto mediante el uso de las TIC. Al respecto, desde el año 2018 los autores Llamas Covarrubias [47], han propuesto como derecho digital, el derecho a la auditoría o auditabilidad (vinculado a la rendición de cuentas), cuya esencia oscila en que la ciudadanía y la sociedad en general pueda ejercer el derecho de auditar y conocer los algoritmos, modelos y códigos fuentes informáticos sobre los sistema de voto electrónico, de manera que los electores tengan la posibilidad de analizar, examinar, criticar y proponer su funcionamiento, rindiendo una transparencia del proceso electoral completa, incrementando la confianza de los ciudadanos que ejercen el voto, y evitando funciones que de manera malintencionada puedan crear violaciones de seguridad y de derechos fundamentales.

---

[44] Aragona, B., *Algorithm Audit: Why, What, and How?*, Nueva York, Routledge Taylor & Francis Group, 2022.

[45] Véase arts. 343, 344 y 345 *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf*.

[46] Véase *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/93182*.

[47] Llamas Covarrubias, J. Z. y Llamas Covarrubias, I. N., *Internet ¿Arma o Herramienta?*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara , 2018.

Y aunque esto pareciera una idea libertaria para los paradigmas tradicionales, en una lucha por el derecho cada vez en aumento se configura y materializa este derecho. Por ejemplo, realizando un estudio de diversas solicitudes de acceso a la información en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) que se le realizaron al INE, se les requería, entre diversos asuntos, el obtener el algoritmo para calcular la clave de elector, asimismo el código fuente del PREP y preguntas respecto a si contaban con algún instrumento normativo que estableciera una estrategia de IA y *machine learning*[48]. Claramente, las respuestas a dichas solicitudes fueron reservadas por motivos de propiedad intelectual o por seguridad nacional, pero demuestran que cada día existe más interés en el funcionamiento técnico ligados a los instrumentos electorales y las TIC por parte de la sociedad, y no necesariamente con conocimientos técnicos y especializados.

Pasando a otro tema, los autores Llamas Covarrubias[49], justifican que de la figura de la auditoría se desprende el derecho la seguridad de la información y la seguridad informática, de esa manera nacen conceptos como confidencialidad, integridad, disponibilidad, autenticidad, autenticación, contabilidad y otras palabras como autenticidad y no repudio, en inglés *confidentiality, integrity, availability*, *authentication, authorization, accounting, authenticity and non-repudiation*, todas están relacionadas con el derecho a la auditoría o auditabilidad, en inglés *audit* y *auditability*, siendo este último uno de los más importantes para garantizar la certeza y transparencia de la que tanto hablamos.

En ese sentido, el código fuente del sistema de votaciones por *blockchain*, es totalmente susceptible de revisión y auditoría en el caso de requerirse ya sea por los propios ciudadanos o por los partidos políticos involucrados y los requisitos para su procedencia deberán estar bien regulados en nuestra legislación mexicana. Una ventaja del código abierto (característica de *blockchain*), es que, si bien a *prima facie* se pudiera argumentar que es menos seguro, porque cualquier persona pudiera identificar errores y, por tanto, se argumente que es mejor mantenerlo en secreto, también es cierto, que algunos desarrolladores pueden insertar de manera ruin algún tipo de *malware* o puerta trasera para manipular el sistema. Por tanto, la gran accesibilidad del código fuente puede facilitar la detección temprana de vulnerabilidad y convertirlo en un producto más seguro, pues *blockchain* lleva más de 10 años en sociedad y ha tenido diversas mejoras en cuestión de seguridad.

Hechas estas salvedades, se puede asegurar que el código fuente de una red *blockchain* es transparente y público, aunado a que puede ser

---

[48] Véase *https://www.plataformadetransparencia.org.mx/*, folios 2210000137020, 2210000214118, 2210000113219.

[49] Llamas Covarrubias, J.Z. y Llamas Covarrubias, I.N., *op. cit.*

auditable por terceros. Entonces, una primera auditoría tecnológica, sería realizar procesos para buscar vulnerabilidades y fallas de seguridad de un código o sistema. Al auditar el código fuente de un programa, es verificar que las instrucciones escritas en un determinado lenguaje de programación, y los protocolos que deberá seguir el ordenador para ejecutar dicho programa, sean tan claros para permitir conocer exactamente cómo funciona el programa estudiando su código fuente[50]. Pero por otra parte, existe la auditabilidad de los resultados de votación mediante el uso de *blockchain*, verificando que se crearon correctamente las credenciales de ciudadanía digital, los *tokens*, asignación de votos y verificación de resultados.

En síntesis, la ciudadanía y la sociedad organizada tienen el derecho a conocer el código fuente sobre el sistema de voto electrónico y además solicitar una auditoría a este y a todos los instrumentos tecnológicos involucrados, de manera que los involucrados tengan la oportunidad de analizar, examinar, criticar e incluso proponer mejoras, lo cual brindaría mayor transparencia al proceso electoral y por ende incrementa la confianza de los ciudadanos que ejercen el voto. Se ha advertido que no falta mucho para que la ciudadanía reclame la obtención del código fuente de máquinas y programas computacionales para su inspección en todos los ámbitos, o quizá se llegue a una etapa donde el *software* de todas las entidades democráticas y gubernamentales en México y del mundo se encuentren bajo una licencia de *software* libre, donde no solo se tenga el beneficio de la auditabilidad o auditoría, sino también el que contemple el *software* libre en general[51], una solución ante este problema es implementar *blockchain*.

IV. CONCLUSIÓN

Se debe puntualizar, que la presente investigación no tomó como base el sistema electoral de algún otro país, puesto que el uso de *blockchain* en las votaciones no ha sido implementado a gran escala aún. Lo aquí descrito es una propuesta que pretende establecer los fundamentos y demostrar la viabilidad de una votación que respete los principios legales del voto mediante la tecnología *blockchain*, lo que podría mejorar el sistema electoral mexicano tratándose de las votaciones políticas.

Implementar tecnología *blockchain* conlleva diversos beneficios y otros retos. Los beneficios de la implementación de esta tecnología son bastantes en comparación con el sistema de votación tradicional que conocemos en México; que, en términos generales, es que electorado

---

[50] Moro Vallina, M., Tratamiento informático de la Información, Madrid, Paraninfo, 2010.
[51] *Idem*.

no necesariamente se forme en filas de diversas casillas para seleccionar con un crayón en papel impreso al candidato y partido por el cual se está votando. Con la tecnología *blockchain* esto no sería necesario, ya que implica agilidad y ahorro de tiempo y materiales físicos al estar instalada de manera electrónica en dispositivos digitales, permitiendo pulsar las opciones de candidatos y partidos en un dispositivo electrónico automatizado, y, en consecuencia, se efectúe este derecho-obligación del ciudadano de manera más práctica y cercana a las generaciones presentes y futuras.

De la misma manera, otra de las ventajas de este sistema es que otorga mayor transparencia, certeza y confianza a la ciudadanía en los procesos de las votaciones electorales por la aplicación de altos estándares de calidad, inmutabilidad y trazabilidad, que permiten guardar y verificar los registros, toda vez que el historial de los registros no podrá modificarse ni identificar sobre qué o quién votó, pero si validar que los usuarios correctos votaron. En resumen, la *blockchain* llegaría a fortalecer los valores y principios de la sociedad, la política y la democracia, logrando un consenso de todos sus integrantes y usuarios.

Además, se elimina el problema de saber si las marcas que se plasman en físico hacen nulo el voto o no, o si el ciudadano desconocía que los partidos por los que votó no van en coalición, ya que, en caso de no cumplirse este supuesto, no permitiría la emisión del voto por ambos, sino solo por uno, evitando con ello la anulación del mismo. Agregando a lo dicho en el párrafo anterior, es importante hacer énfasis en que dicho sistema sí respeta los principios de la democracia y sobre todo del sufragio en México cumpliendo con los principios de universalidad, libertad, secrecía del voto y demás análogos, que se encuentran regulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias que guardan relación con la materia electoral. En ese sentido, su implementación nacional podría crear un innovador sistema viable, seguro, efectivo y confiable, mismo que será un modelo de vanguardia, apegado a la realidad social actual y a las necesidades de la democracia en que vivimos.

En contraposición, cabe mencionar que no todas las tecnologías poseen una perfección operativa y con su aplicación no se descubre el hilo negro o se encuentra la panacea que llevará al éxito al sistema de elecciones de México o cualquier otra entidad. También *blockchain* se enfrenta a diversos retos, y por tanto está sujeto a mejoras, evolución y encrucijadas que debe afrontar, mayormente en el caso del voto por internet o también en el electrónico. Es decir, *blockchain* podría estar sujeto a los ataques de *hackers* o piratas cibernéticos como el Double-spend attacks; 51 % attacks; y Eclipse attacks[52], e incluso el ataque teó-

[52] Raj, K., *op. cit*.

rico Blockchain Risk of Quantum Attack[53], los cuales pretenden falsear la información recibida y en algunas ocasiones, impedir que se ejecuten las funciones para las que fue programado el sistema de votaciones.

Sin embargo, a pesar de los posibles ataques contra la red *blockchain*, como se explicó al principio de este trabajo, esta cuenta con mecanismos de defensa (por ejemplo, el mecanismo de consenso prueba de trabajo de *bitcoin*), y, por tanto, hasta el momento esta red ha demostrado ser fiable y robusta para las necesidades de la actualidad. Se debe advertir, que la tecnología por sí misma es muy fiable y segura, pero los errores pueden cometerse, esto es, que la red permite a los programadores que se realicen aplicaciones descentralizadas o contratos inteligentes para automatizar diversos procesos intangibles o tangibles, pero que en una deficiente programación o aplicación errónea, por ejemplo en las llaves de cifrado o asignación de *tokens*, la falla no sería, en sentido estricto, contra la red *blockchain* como tecnología o sistema, sino en la falla humana (código fuente programable para la red) y como consecuencia de una mala ejecución en las instrucciones que formaron la cadena de bloques.

Para concluir con este trabajo de investigación, podemos decir que la sociedad siempre irá evolucionando y lo que se tiene por cierto y válido en este momento, en un futuro tal vez ya no lo será o quedará obsoleto y surgirá la necesidad de modificarlo acorde a las características de las nuevas generaciones, por tanto, lo importante es enfocarse en el presente en armonía con los avances actuales de tecnologías disruptivas. Por consiguiente, es necesario dar pasos agigantados en el mundo de la tecnología y mejorar cada versión de manera iterativa, con el fin de ahorrar recursos humanos y materiales, y hacer más efectivos los procesos electorales. Asimismo, es muy importante que paralelamente se comiencen los trabajos legislativos sobre una reforma que sustente la aplicación y establezca las bases de la aplicación del voto implementando la tecnología *blockchain*, y crear identidades digitales que nos permitan evolucionar hacia ciudadanía e identidad digital.

V. BIBLIOGRAFÍA

Aragona, B., *Algorithm Audit: Why, What, and How?*, Nueva York, Routledge Taylor & Francis Group, 2022.

Bashir, I., *Mastering Blockchain: A deep dive into distributed ledgers, consensus protocols, smart contracts, DApps, cryptocurrencies, Ethereum, and more*, 3.ª ed., Birmingham, Packt Publishing Ltd, 2020.

[53] Swan, M., Dos Santos, R. P. y Witte, F., *Quantum computing: physics, blockchains, and deep learning smart networks*, Londres, World Scientific Publishing Europe, 2020.

BBVA, *La transformación digital en América Latina se acelera con la pandemia* , 2021. Disponible en *https://www.bbva.com/es/la-transformacion-digital-en-america-latina-se-acelera-con-la-pandemia.*

Boucher, P., *Cómo puede cambiar nuestra vida la tecnología de la cadena de bloques*, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, 2017. Accesible en *https://publications.europa.eu/resource/cellar/9964fbfd-6141-11e7-8dc1-01aa75ed71a1.0005.01/DOC_1*.

Chiu, I. H.-Y., *Regulating the Crypto Economy Business Transformations and Financialisation*, Reino Unido, Hart Publishing, 2021.

Grazia Vigliotti, M.ª y Jones, H., *The Executive Guide to Blockchain: Using Smart Contracts and Digital Currencies in your Business*. Cham, Springer , 2020.

Hernández, G., «El autoproclamado inventor del *bitcoin*, Craig Wright gana demanda y no perderá sus 55 580 millones de dólares en criptomonedas», *Xataka*, 8 Diciembre 2021. Accesible en *https://www.xataka.com.mx/criptomonedas/autoproclamado-inventor-bitcoin-craig-wright-gana-demanda-no-perdera-sus-55-580-millones-dolares-criptomonedas*.

Hernández, M.ª, «La democracia mexicana, presa de una cultura política con rasgos autoritarios», Revista Mexicana de Sociología, vol. 70, núm. 2, abril-junio 2008. Disponible en *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032008000200002*.

Laurence, T., *Blockchain for dummies*. 2.ª ed., Hoboken, John Wiley & Sons Inc, 2019.

Llamas Covarrubias, J.Z. y Llamas Covarrubias, I.N., *Internet ¿Arma o Herramienta?*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2018. Disponible en *http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/kiosko/2018/internet_arma_o_herramienta_Ebook.pdf*.

Llamas Covarrubias, J.Z., *Las autoridades electorales y de protección de datos ante el Derecho al Olvido en la iniciativa que expide la Ley General de Identidad y Ciudadanía Digital en México*, Ciudad de México, 2020, disponible en: *https://forojuridico.mx/las-autoridades-electorales-y-de-proteccion-de-datos-ante-el-derecho-al-olvido-en-la-iniciativa-que-expide-la-ley-general-de-identidad-y-ciudadania-digital-en-mexico.*

Llamas Covarrubias, B.A.; Llamas Covarrubias, I.N. y Llamas Covarrubias, J.Z., «Características de Validez en el Voto Electrónico mediante *blockchain*», *Revista de Ciencia de la Legislación*, núm. 10, septiembre 2021. Disponible en: *https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=2daa7fd46eed97663f9b155c80be1a94*.

Lopez, O. y Livni, E., «El Salvador adopta el *bitcóin* y despierta críticas nacionales y la admiración de la comunidad de criptomonedas», *The New York Times*, 7 de septiembre de 2021. Accesible en *https://www.nytimes.com/es/2021/09/07/espanol/bitcoin-el-salvador.html*.

Morabito, V., *Business Innovation Through Blockchain The B3 Perspective*. Cham, Springer, 2017.

Moro Vallina, M., *Tratamiento informático de la Información*, Madrid, Paraninfo, 2010.

Poncibò, C., «Blockchain and Comparative Law», en B. Cappiello y G. Carullo (eds.), Blockchain, Law and Governance (pp. 137-155), Suiza, Springer, 2020.

Prince, A., *Consideraciones, aportes y experiencias para el voto electrónico en Argentina*, Buenos Aires, Dunken , 2006.

Quirós, F., «Advierten que en México debe realizarse un estudio exhaustivo antes de implementar tecnología blockchain para votaciones», *Cointelegraph*, 09 sept 2019. Accesible en *https://es.cointelegraph.com/news/they-warn-that-in-mexico-an-exhaustive-study-must-be-carried-out-before-implementing-blockchain-technology-for-voting*.

Raj, K., *Foundations of Blockchain: The pathway to cryptocurrencies and decentralized blockchain applications*, Birmingham, Packt Publishing Ltd, 2019.

Swan, M., *Blockchain: Blueprint for a New Economy*, Estados Unidos de America, O'Reilly Media, Inc., 2015.

Swan, M., Dos Santos, R. P. y Witte, F., *Quantum computing: physics, blockchains, and deep learning smart networks*, Londres, World Scientific Publishing Europe, 2020.

Tapscott, D. y Tapscott, A., *La revolución blockchain: descubre cómo esta nueva tecnología transformará la economía global*. Trad. Juan Manuel Salmerón, Barcelona, Deusto, 2017.

The law Society y Tech London Advocates, *Blockchain: Legal & Regulatory Guidance*, 2020, pp. 26- 28. Accesible en *https://www.lawsociety.org.uk/topics/research/blockchain-legal-and-regulatory-guidance-report*

Tormen, R., *Blockchain for Decision Makers A systematic guide to using blockchain for improving your business*. Birmingham, Packt Publishing, 2019.

Voshmgir, S., *Token Economy: How the Web3 reinvents the Internet*. 2.ª ed., Berlín, Token Kitchen , 2020.

Wolf, G., «México, el voto electrónico y el 2012». *Revista Seguridad: Cultura de prevención para TI* (14), 2012. Disponible en *http://ru.iiec.unam.mx/1813*.

Werbach, K., *The blockchain and the new architecture of trust*. Londres, MIT Press, 2018.

Yaga, D. *et al.*, *NISTIR 8202 Blockchain Technology Overview, National Institute of Standards and Technology*, U. S. Department of Commerce, 2018. Disponible en *https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ir/2018/NIST.IR.8202.pdf*.

Derecho electoral mexicano:
Una visión local: desde la óptica de distintas entidades federativas
Luis Rafael Montes De Oca Valadez (coord.)
ISBN: 979-13-88286-17-9
Madrid, 2026
pp. 143-164
DOI: *10.37417/derecho-electoral-mexicano-una-vision-local/05*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

CAPÍTULO QUINTO

FINANCIACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

José Alberto López Damián [1]

Sumario: I. Introducción. II. Los partidos políticos, naturaleza y funciones. III. El Sistema Electoral Mexicano, una breve introducción. IV. Instituto Nacional Electoral. V. Antecedentes del financiamiento de los recursos de los partidos políticos. VI. Marco normativo vigente. VII. El Sistema de Financiación de los partidos políticos. VIII. Financiamiento Público. IX. Del Acceso a Radio y Televisión. X. De las Franquicias Postales y Telegráficas. XI. Financiamiento privado y sus restricciones. XII. El Sistema de Fiscalización y rendición de cuentas de los recursos de los partidos políticos. XIII. Gastos ordinarios, específicos y de campaña. XIV. Nuevo modelo de fiscalización. XV. Conclusión. XVI. Bibliografía.

Resumen: El ensayo analiza la naturaleza de los partidos políticos y sus funciones. Especialmente se aborda la cuestión del financiamiento de los partidos políticos, concluyendo que la tipificación de delitos por la mala administración del financiamiento público electoral haría más eficiente el sistema de fiscalización y prevendría el mal uso de los recursos públicos de los partidos y candidatos independientes.

Palabras clave: Partidos políticos, delitos, financiamiento, fiscalización.

---

[1] Estudios de licenciatura en Filosofía y Letras por la Universidad Nacional Autónoma de México y Licenciado en Estudios Latinoamericanos por la misma casa de estudios; Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco; Maestro en Derecho Parlamentario por el Instituto Belisario Domínguez y la Benemérita Universidad de Oaxaca; Maestrante en Derecho Constitucional por la Universidad de Guadalajara; Maestro en Derecho electoral por el Instituto Prisciliano Sánchez; y Doctor en Derecho electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral (IICE) del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

Abstract. *The essay analyzes the nature of political parties and their functions. It especially addresses the issue of political party financing, concluding that the criminalization of mismanagement of public electoral financing would make the oversight system more efficient and prevent the misuse of public resources by parties and independent candidates.*

Keywords: *Political parties, crimes, financing, auditing.*

I. INTRODUCCIÓN

En este ensayo se aborda la naturaleza y funciones de los partidos políticos, la forma de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos en el ámbito del sistema electoral mexicano y su marco normativo. Concluyendo, finalmente, con una opinión analítica respecto a la eficacia de las normas de fiscalización y el bien jurídico tutelado mediante la existencia del financiamiento público a los partidos políticos en la democracia mexicana.

II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NATURALEZA Y FUNCIONES

Como decía León Duguit de las naciones, los partidos políticos son «fenómenos de infinita complejidad», que han llegado a ocupar el primer plano de la vida política contemporánea después de superar todo tipo de reticencias y persecuciones [2].

En palabras de Roberto Blanco Valdés, sobre la importancia de los partidos políticos: […] «acontece que desde hace varios años en las modernas sociedades algo similar a lo que en ellas sucede con los impuestos desde siempre: que son impopulares, aunque los ciudadanos los consideren del todo imprescindibles, pues no resulta imaginable un Estado democrático donde los partidos no existiesen [3].

Por su parte, en México en el año de 1977 se estableció en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la existencia e importancia de los partidos políticos, reconociéndoles como entidades de interés público [4]. Esto tuvo un gran impacto en la legislación y, por

---

[2] García Escudero Márquez, P. y Pendás García, B., «Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos», *Revista de Administración Pública*, núm. 115, 1988, p. 373.

[3] Citado por Woldenberg Karakowsk, I. J., *El Financiamiento y la Política*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 304.

[4] Fajuri Valdez, S. E. y Myers Gallardo, F. A. «El sistema de financiamiento electoral en España y México; evolución, vigencia y mecanismos de erradicación del fenómeno de la corrupción política», *Sufragio, Revista Especializada en Derecho Electoral* (10), 2013, p. 147.

tanto, se estableció un catálogo de derechos y obligaciones para los partidos políticos.

Al establecerlos como entidades de interés público, pertenecen al dominio del derecho público, forman parte del patrimonio del Estado y esto entraña la obligación de este último de asegurar las condiciones para su funcionamiento y desarrollo, como se verá enseguida.

Por tanto, se asevera que los partidos políticos en México no son órganos estatales ni asociaciones privadas, sino asociaciones políticas de carácter intermedio entre los ciudadanos titulares de los derechos fundamentales de carácter político y los órganos públicos, con el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, posibilitar el acceso de éstos al ejercicio del poder público, es decir, no tienen el carácter de órganos del Estado, pero tampoco tienen un estatus de entidad privada [5].

III. EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO, UNA BREVE INTRODUCCIÓN

La forma de gobierno mediante el cual México está constituido es en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, unidos en una federación [6].

En lo que ve a la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, en la que los partidos políticos son: entidades de interés público con derechos, obligaciones y prerrogativas, determinadas por normas secundarias.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos pueden formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, está prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

---

[5] *Ibid.*, p. 150.

[6] Artículo 40 de la CPEUM, disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf*, (fecha de consulta, 15 de marzo de 2018).

La ley determina la existencia de partidos políticos estatales y nacionales, especificando los requisitos para su registro legal y las formas de su intervención en el proceso electoral; para el caso de los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales, sin embargo, el partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le es cancelado el registro [7].

IV. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Derivado de las reformas electorales que han ido permitiendo la construcción democrática en México, surgió el organismo electoral encargado de organizar las elecciones, denominado en un primer momento Instituto Federal Electoral.

El ahora denominado Instituto Nacional Electoral, es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos [8], que en el ejercicio de su función se deberá observar en todo momento los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad [9].

Además de ser la autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; cuenta en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, y un patrimonio propio que es destinado al cumplimiento de su objeto.

Los fines del INE son: contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, integrar el Registro Federal de Electores [10], asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga de los procesos electorales locales, velar por

---

[7] Artículo 41, fracción segunda, base I de la CPEUM, disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf*, (fecha de consulta, 15 de marzo de 2018).

[8] Artículo 29 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

[9] Artículo 30, párrafo segundo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

[10] El Registro Federal de Electores es el encargado de mantener actualizado el Padrón Electoral y es de carácter permanente y de interés público.

la autenticidad y efectividad del sufragio, llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia [11].

Entre las atribuciones del INE están las de la capacitación electoral, la geografía electoral, el padrón y la lista de electores, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas, las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales, el registro de los partidos políticos nacionales, cómputo de elecciones, declaración de validez y el otorgamiento de constancias en elecciones, la organización de la elección de los dirigentes de los partidos políticos cuando lo soliciten y con cargo a sus prerrogativas, suscribir convenios con órganos del Poder Ejecutivo Federal que establezcan los mecanismos de coordinación y aseguren cooperación en materia financiera y la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos [12].

Por su parte, el Consejo General es su órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad y se integra por un consejero presidente y diez consejeros electorales, consejeros del Poder legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo.

Además de la organización de los procesos electorales, le corresponde la capacitación electoral, la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales, el padrón y la lista de electores, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas, las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. Para los procesos electorales federales: los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y parti-

---

[11] Artículo 30, párrafo primero, fracciones *a)* a *h)* de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

[12] Artículo 32, párrafos primero y segundo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

dos políticos, la preparación de la jornada electoral, la impresión de documentos y la producción de materiales electorales, los escrutinios y cómputos, la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, el cómputo de la elección de presidente en cada uno de los distritos electorales uninominales [13].

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos está a cargo del Consejo General del INE y en el cumplimiento de sus atribuciones, no está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y cuenta con apoyo de autoridades locales y federales.

Después de la reforma electoral del año 2014, el INE fue dotado de un mayor número de atribuciones en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos entre las que se encuentran principalmente:

1) Hasta antes de la reforma, el entonces IFE realizaba la fiscalización de los recursos de los partidos políticos a nivel federal, cuestión que cambió, pues ahora el INE la realiza también a nivel local;

2) La fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidatos es expedita, es decir en el transcurso de las campañas y no una vez que éstas terminan, lo cual permite prontitud en la vigilancia y las sanciones en las que pueden incurrir los partidos políticos;

3) Se introdujo como causal de nulidad de elecciones, el rebase a los topes de gastos de campaña, cuestión que se aborda a detalle a continuación.

V. ANTECEDENTES DEL FINANCIAMIENTO DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En 1987, se previó por primera vez, el financiamiento público de carácter económico para los partidos políticos, tomando como criterio de distribución el número de votos obtenidos en las elecciones federales inmediatamente anteriores y el número de curules logrados en la Cámara de Diputados por cada partido, sistema que se denominó como «costo mínimo de una campaña para diputado» [14].

---

[13] Artículo 41, fracción segunda, base V, apartado B, incisos *a)* y *b)* de la CPEUM disponible en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf*, (fecha de consulta, 15 de marzo de 2018).

[14] Orozco Henríquez, J. J. «El financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México: sus fortalezas y debilidades al año 2003», en *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN, 2008, disponible en línea en *http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/176/Capitulo_5_P3.pdf* (fecha de consulta, 13 de marzo de 2018), p. 346.

Con la reforma constitucional y legal de 1990 se ampliaron los conceptos de financiamiento público: *a)* Por actividad electoral; *b)* Por actividades generales como entidades de interés público; *c)* Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y *d)* Por actividades específicas como entidades de interés público, manteniendo el criterio dual, proporcional al número de votos y escaños. Con la reforma de 1993 se agregó un concepto más (desarrollo político), que se otorgaba a los partidos con registro más reciente, razón por la cual no tenían antecedentes respecto de su fuerza electoral y mucho menos ocupaban alguna curul en la Cámara de Diputados [15].

Con la reforma constitucional y legal de 1993 se establecieron, además de las disposiciones que regulaban el financiamiento público directo a los partidos políticos, normas relativas al financiamiento proveniente de los órganos federales, de los estados o de los ayuntamientos, distinto del regulado en la propia normativa electoral. Asimismo, se prohibieron las aportaciones de entidades públicas, de extranjeros, de ministros de culto y de empresas mercantiles. Se establecieron reglas para fijar topes a los gastos de campaña, siendo atribución del Instituto Federal Electoral de determinarlos, y la imposición de sanciones estaba a cargo del entonces Tribunal Federal Electoral [16].

Derivado de las reformas de 1993 y 1994, la capacidad fiscalizadora del IFE permitió conocer las dimensiones de los recursos públicos y privados, involucrados en las campañas electorales, gracias a la revisión de los informes anuales y de campaña de los partidos. Sin lugar a duda, este hecho debe tomarse como el gran parte aguas que evidenció la inequidad que prevalecía en la distribución de los recursos erogados durante los procesos electorales [17].

Con la reforma electoral de 1996, se pactó un marco normativo en la Constitución y en la Ley sobre las condiciones de la competencia, que incluyó, un financiamiento público predominante frente al privado, especificación de fuentes legítimas y límites de donaciones, exclusión de dinero de determinados orígenes, topes de gastos de campaña, régimen de fiscalización, mecanismos de equidad de competencia, independencia y autonomía de los partidos políticos, transparencia financiera en contiendas políticas, entre otros [18].

---

[15] *Idem.*

[16] *Ibid.*, p. 347.

[17] Agíss Bitar, F., *Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos: una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, pp. 12 y 13.

[18] Fajuri Valdez, S. E. y Myers Gallardo, F. A., *op. cit.,* p.148.

Bajo este contexto, es válido considerar la alternancia del año 2000 como el suceso que estableció la democracia en México, producto de la movilización social estimulada hasta la fecha y en gran medida, por los partidos políticos, actores legitimados de interés público para estructurar las demandas sociales, patrocinio que se ha sobrellevado costos exponenciales, inesperados y perniciosos para nuestra incipiente democracia, vislumbrados en la competencia política que alcanzó en las campañas de 2006 un punto extremo, advirtiendo la competencia compleja realidad del Sistema electoral mexicano, pues según cifras del IFE los institutos políticos nacionales gastaron en conjunto la cantidad de MX $3,510.8 millones (no incluye los 281 mil spots detectados y no reportados por los partidos políticos), contra lo documentado en las campañas de 1994, MX $414.7 millones; 1997 MX $1, 204.6 millones, 2000, MX $2,226.4 millones; y 2003, MX $1,304.5 millones. En tan solo 12 años, el incremento en el gasto fue de 746.59 por ciento, alarmante [19].

En el año 2007, se llevó a cabo una nueva reforma constitucional, denominada de *tercera generación.* En esta se estableció plenamente la división entre el financiamiento privado y público. Se dieron pautas para una mejor regulación de los recursos de los partidos políticos a través de la fiscalización de estos, indicándose quién es la autoridad que debe llevar a cabo dicha facultad y otorgándose poder sancionatorio al mismo en caso de detección de actos ilegales o contrarios al tema del financiamiento de los partidos políticos, garantizando transparencia, objetividad e igualdad [20].

En todo caso, la discusión actual gira más bien en torno a los montos del financiamiento y del perfeccionamiento de la fiscalización sobre los recursos que se entregan los partidos [21].

VI. MARCO NORMATIVO VIGENTE

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su art. 41, dicta las bases para el otorgamiento de financiamiento a los partidos políticos, clasifica el financiamiento público en tres rubros de acuerdo con la finalidad del mismo: para actividades ordinarias, para realizar actividades tendientes a la obtención del voto y para actividades específicas; refiere la determinación de límites a las erogaciones y montos máximos a las aportaciones de los militantes y simpatizantes.

---

[19] Díaz Sánchez, H. J., «El financiamiento de los partidos políticos tras la reforma electoral de 2007». *Sufragio, Revista Especializada en Derecho Electoral*, 2007, p. 109.

[20] Fajuri Valdez, S. E. y Myers Gallardo, F. A., *op. cit.,* p. 148.

[21] Woldenberg Karakowsk, I. J., *op. cit.,* p.305.

En lo que respecta a la fiscalización y sanciones, se le otorga al INE la atribución única de esta tarea y de la administración y otorgamiento de prerrogativas para el uso de medios de comunicación, estableciendo tiempos y pautas específicas a cada uno de los partidos, ya que no se podrá contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Por su parte la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero; y tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la federación y las entidades federativas, así como la relación entre el INE y los Ople´s.

La Ley General de Partidos Políticos es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de la constitución de los partidos políticos, así como los plazos y requisitos para su registro legal, los derechos y obligaciones de sus militantes, los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos, la conducción de sus actividades de forma democrática, sus prerrogativas y la transparencia en el uso de recursos, los contenidos mínimos de sus documentos básicos, las formas de participación electoral a través de la figura de coaliciones, el Sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos, la organización y funcionamiento de sus órganos internos, así como los mecanismos de justicia intrapartidaria, los procedimientos y sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones, el régimen normativo aplicable en caso de pérdida de registro y liquidación de los partidos políticos, y el régimen jurídico aplicable a las agrupaciones políticas nacionales.

La Ley General en Materia de Delitos Electorales es reglamentaria del art. 73, fracción XXI, inciso *a)* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de delitos electorales. Es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto, en materia de delitos electorales, establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Además, tiene como finalidad, en general, proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular a que se refiere el art. 35, fracción VIII de la CPEUM.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es también de orden público y de observancia general en toda

la República y reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la CPEUM, como su propio nombre lo indica regula el Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, el cual está integrado por el recurso de revisión para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, el recurso de apelación, el juicio de inconformidad, el recurso de reconsideración, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus servidores y el recurso de revisión en contra de las resoluciones y sentencias emitidas en los procedimientos especiales sancionadores para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal y del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación [22].

El Reglamento de Fiscalización es de orden público, observancia general y obligatoria y tiene por objeto establecer las reglas relativas al sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos, sus coaliciones, candidaturas comunes y alianzas partidarias, las agrupaciones políticas y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, precandidatos, aspirantes y candidatos independientes incluyendo las inherentes al registro y comprobación de las operaciones de ingresos y egresos, la rendición de cuentas de los sujetos obligados por este Reglamento, los procedimientos que realicen las instancias de fiscalización nacional y local respecto de la revisión de sus informes, liquidación de los institutos políticos, así como los mecanismos de máxima publicidad [23].

El Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización es de orden público, observancia general y tiene por objeto establecer los términos, disposiciones y requisitos para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización, entendiéndose como tal, las quejas, denuncias o procedimientos oficiosos que versen sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados [24].

---

[22] Artículos 1 y 3 de la LGSMI.

[23] Artículo 1 del Reglamento de Fiscalización, Instituto Nacional Electoral, septiembre de 2017, disponible en: *https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/DS-ReglamentoFisca-051017.pdf* (fecha de consulta, 28 de noviembre 2021).

[24] Artículo 1 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, Acuerdo INE/CG264/2012, Instituto Nacional Electoral, *https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/DS-ReglamentoFisca-051017.pdf* (fecha de consulta, 28 de noviembre 2021).

VII. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El financiamiento de los partidos políticos y candidatos independientes es la plataforma sobre la que se construye la equidad en los procesos electorales[25]. En México contamos con un sistema de financiamiento mixto para lo cual los partidos políticos, pueden recibir financiamiento privado en su modalidad de aportaciones de militantes y simpatizantes, del autofinanciamiento o de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Los recursos presupuestarios destinados al financiamiento público de los partidos políticos no forman parte del patrimonio del INE, por lo que este no puede alterar el cálculo para su determinación ni los montos que del mismo resulten conforme a la ley[26].

VIII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Esta financiación se ampara, en teoría, en la igualdad de oportunidades para concurrir a la formación de la voluntad general y, en concreto, para participar en las elecciones, de modo que esta vía de financiación aparece, históricamente, mediante el pago de los gastos originados por las campañas electorales[27].

La intención es conjurar hasta donde sea posible los riesgos palpables que entraña para la competencia democrática que los partidos puedan ser prisioneros de grandes agentes del mercado o, incluso, de grupos de interés que operan al margen de la legalidad. Se trata de que los partidos estén protegidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían proceder en su dependencia financiera con centros o grupos de poder económico, social o institucional. El propósito es que el financiamiento público garantice un nivel de recursos suficientes para que la competencia electoral sea eso: una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar gobiernos o Espacios de representación parlamentaria y no un ritual con ganadores y perdedores predeterminados[28].

---

[25] «Fiscalización, Proceso Electoral y Local 2015», en *El ABC de la Fiscalización Electoral*, disponible en: *http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/ABCfiscalizacion.html*, (fecha de consulta, 12 de marzo de 2018).

[26] Artículo 31 fracción tercera de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

[27] García Escudero Márquez, P. y Pendás García, B. *op. cit.,* p. 386.

[28] Woldenberg Karakowsk, I. J., *op. cit.,* p.305.

Por ello a nivel constitucional, se contempla como una garantía para que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, sin embargo, se enfatiza que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados.

Como ya se ha dicho, el financiamiento público se otorgará a los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, significando ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias, tendientes a la obtención del voto y especiales, como a continuación se señala:

1) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restantes de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

2) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

3) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior [29].

IX. DEL ACCESO A RADIO Y TELEVISIÓN

Una de las prerrogativas que tienen los partidos políticos, es el uso de manera permanente de los medios de comunicación social, sin

[29] Artículo 41, fracción segunda, base II, incisos a, b y c de la CPEUM disponible en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf*, (fecha de consulta, 15 de marzo de 2018).

embargo, este se realiza a través del tiempo que la CPEUM les otorga. Como regla general, los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano para su promoción personal con fines electorales; asimismo, ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros puede hacerlo.

X. DE LAS FRANQUICIAS POSTALES Y TELEGRÁFICAS

Los partidos políticos nacionales disfrutan de las franquicias postales y telegráficas dentro del territorio nacional, mismas que son consideradas necesarias para el desarrollo de sus actividades. Para la obtención de franquicias, el Consejo General determina cada año en el presupuesto de egresos la partida destinada a cubrir el cobro de la franquicia postal de los partidos políticos nacionales; engaños no electorales el monto total es equivalente al 2 por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias; en años electorales equivale al 4 por ciento.

Las franquicias postales son asignadas en forma igualitaria a los partidos políticos. El Instituto informa al servicio postal mexicano del presupuesto que corresponde cada año por concepto de esta prerrogativa a cada partido político nacional y cubre trimestralmente el costo de los servicios proporcionados acabado en uno de ellos hasta el límite que corresponda.

Está prohibido que el INE entregue directamente a los partidos políticos los recursos destinados a las franquicias postales y telegráficas. Si se da el caso, que concluya el ejercicio fiscal correspondiente al año y quedarán remanentes por este concepto, les serán reintegrados a la tesorería de la Federación.

Sólo pueden hacer uso de la franquicia postal los comités directivos de cada partido político nacional; los representantes de los partidos ante el Consejo General deben informar oportunamente al instituto sobre la asignación anual a dichos comités de la prerrogativa que les corresponde sobre las franquicias postales y telegráficas. Algunos de los usos que dan los partidos políticos a las franquicias postales son además de su correspondencia, la propaganda y sus publicaciones periódicas.

Para el caso de las franquicias telegráficas, se otorgan exclusivamente para su utilización dentro del territorio nacional y son de uso exclusivo para los comités nacionales de cada partido político nacional, los cuales las pueden usar para sus comunicaciones a toda la República,

quedando expresamente prohibido su uso para fines de propaganda, de asuntos de interés personal, ni para mensajes cuyos destinatarios se encuentran en la misma ciudad o zona urbana. La vía telegráfica solo se utilizará en casos de apremio los textos de los telegramas se ajustarán a las disposiciones de la materia.

XI. FINANCIAMIENTO PRIVADO Y SUS RESTRICCIONES

Precisamente el art. 53 de la LGPP establece que los partidos políticos pueden recibir financiamiento que no provenga del erario bajo las modalidades de 1) financiamiento por militancia; 2) financiamiento de simpatizantes; 3) autofinanciamiento; y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

El financiamiento por militancia lo fija libremente cada partido político, así como también las aportaciones que los precandidatos y candidatos aporten a sus campañas [30]; se encuentra conformado por las cuotas obligatorias, ordinarias y extraordinarias que cada partido recibe de sus afiliados, las aportaciones voluntarias que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, así como aportaciones o donativos, que de manera voluntaria realicen simpatizantes durante los procesos electorales, aportaciones que pueden ser en dinero o especie.

El financiamiento de simpatizantes se conforma por las aportaciones o donativos, en dinero o especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país.

El autofinanciamiento de los partidos políticos se constituye por los ingresos que obtengan de actividades promocionales, como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos [31].

Del financiamiento por rendimientos financieros, los partidos políticos pueden establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México, cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos [32]. Esta modalidad de financiamiento se encuentra sujeta a

---

[30] Artículo 43, inciso *c)* de la LGPP.

[31] Santacruz Favela, J. C., «Partidos Políticos. Marco Teórico, Derechos y obligaciones en la legislación electoral», *Revista Quid Iuris*, año 4, vol. 9, Junio 2009, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: *http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/9/cnt/cnt6.pdf* (fecha de consulta, 27 de noviembre de 2015), p. 155.

[32] Artículo 57 LGPP.

reglas de Verificación de Operaciones Financieras [33], en la cual el Consejo General del INE podrá solicitar a la SHCP informes de operaciones financieras ante la presunción sobre el origen ilícito de los recursos, así como informes sobre disposiciones en efectivo por cualquier órgano o dependencia Federal, entidades federativas y municipios, durante cualquier proceso electoral.

XII. EL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Partiendo de una consideración evidente: los temas del dinero siguen gravitando sobre la política sin que se hayan resuelto satisfactoriamente en ningún lugar del mundo. No se trata de un consuelo, sino de constatar que estamos frente a un fenómeno complejo que no admite soluciones definitivas y cuya importancia trasciende a los propios partidos políticos, su influencia, prestigio, implantación en la sociedad para afectar la legitimidad y la salud del sistema democrático como tal [34]. Con la fiscalización se asegura que el origen de los recursos que utilizan los partidos y candidatos provenga de las fuentes permitidas por la ley, que no pasen los topes establecidos y que se realicen a través del sistema bancario mexicano [35].

XIII. GASTOS ORDINARIOS, ESPECÍFICOS Y DE CAMPAÑA

La fiscalización que realiza el Instituto Nacional Electoral también tiene como fin, asegurarse que los partidos políticos destinen los recursos exclusivamente a tres tipos de gasto:

1) Los gastos en actividades ordinarias, los cuales son salarios, rentas, gastos de estructura partidista y propaganda de carácter institucional, así como todos los necesarios para el sostenimiento y funcionamiento de sus actividades en el ámbito sectorial, distrital, municipal estatal o nacional.

2) Los gastos de proceso electoral, que realizan los partidos políticos durante las precampañas y las campañas para difundir las propuestas de sus candidatos. Estos gastos incluyen la propaganda electoral, la publicidad, la realización de eventos públicos, anuncios y la producción de mensajes para radio y televisión, entre otros.

---

[33] Artículo 58, Capítulo III De la Verificación de Operaciones Financieras.
[34] Woldenberg Karakowsk, I. J,, *op. cit.,* p. 303.
[35] «Fiscalización, Proceso Electoral y Local 2015», *op. cit.*

3) Los gastos en actividades específicas los cuales son la educación y capacitación para promover la participación política, los valores cívicos y el respeto a los derechos humanos. También se incluyen los referentes a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, rubro al cual los partidos políticos deben destinar el 3 por ciento del total del financiamiento que reciben [36].

El Consejo General, emite los reglamentos y lineamientos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos. La Junta General Ejecutiva quien es presidida por el Presidente del Consejo General y se integra con el Secretario Ejecutivo y con los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral Nacional, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración, así como los titulares de la Unidad Técnica de Fiscalización, de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, tiene entre sus atribuciones supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas y prerrogativas de ambos [37].

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos cuenta como principales atribuciones, las de la ministración del financiamiento público a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas; llevar a cabo los trámites para que los partidos puedan disponer de las franquicias postales y telegráficas; para hacer efectivas las prerrogativas que tienen conferidas en materia fiscal, de acceso a los tiempos de radio y televisión, entre otras [38].

El Comité de Radio y Televisión es responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos, formuladas por la Dirección Ejecutiva, así como los demás asuntos que en la materia conciernan en forma directa a los propios partidos [39].

La Comisión de Fiscalización, ejerce las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico en materia de fiscalización a través de su órgano técnico. La unidad técnica de fiscalización tiene a su cargo la recepción de los informes que presenten los partidos políticos, así

---

[36] *Ibid.*

[37] Artículos 47 y 48 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf.*

[38] Artículo 55 de la ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf.*

[39] Artículo 184 de la ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf.*

como de investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos en materia de rendición de cuentas.

XIV. NUEVO MODELO DE FISCALIZACIÓN

Conforme a la reforma electoral del año 2014, los rebases de tope de gasto de campaña y el financiamiento de fuentes prohibidas, es causa de nulidad de una elección. La fiscalización es nacional, pues el INE asume la función de dictaminar y resolver todo lo relativo a informes de gastos de partidos políticos en todo el país.

1. El Sistema Integral de Fiscalización

El Sistema Integral de Fiscalización, es la plataforma de internet que utilizan los partidos políticos y candidatos independientes para registrar ante el INE sus operaciones de ingresos y egresos, y se integra de la siguiente manera:

1) Módulo de registro y de carga de operaciones: configurado para registrar operaciones del día a día, permite subir evidencias de operaciones como facturas, contratos, fotos, entre otros y genera informes.

2) Módulo de carga de información de fuentes internas y externas: permite confrontar lo registrado por los partidos con la información generada por el propio INE, así como cruzar información con el Servicio de Administración Tributaria, la Unidad de Inteligencia Financiera o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

3) Módulo de auditoría: Con acceso las 24/7 para los auditores de la Unidad Técnica de Fiscalización, permite consultar los reportes de ingresos y egresos que los partidos políticos nacionales, locales y candidatos independientes capturan en el sistema [40].

2. Registro Nacional de Proveedores

El Registro Nacional de Proveedores es el instrumento de la Comisión de Fiscalización del INE que permite a la Unidad Técnica verificar a las personas física y morales que estén celebrando contratos de bienes y servicios con los partidos políticos, candidatos y candidatos independientes de acuerdo a lo dispuesto por la Ley General en Materia de Delitos Electorales que establece que sólo podrán proveer bienes y servicios a los partidos políticos, candidatos y candidatos independien-

[40] «Fiscalización, Proceso Electoral y Local 2015», *op. cit.*

tes, aquellos proveedores inscritos en el Padrón del Registro Nacional de Proveedores del INE[41].

3. Los cuatro ejes de la Fiscalización

Como parte de las reformas en materia de fiscalización a los recursos de los partidos políticos y demás sujetos obligados en materia electoral se fijaron cuatro ejes de fiscalización:

1) Fiscalización Nacional: con la Reforma Electoral de 2014 la fiscalización electoral del INE se fortalece a través de un nuevo modelo de fiscalización. Con el cual asume la función de dictaminar y resolver lo relativo a la revisión de informes de gastos de los partidos políticos en todo el país. La fiscalización cambio de local a nacional.

2) Fiscalización Expedita: con la Reforma Electoral, el financiamiento público cobra gran relevancia, ya que la fiscalización tiene consecuencias más allá de lo económico: si durante las elecciones un candidato rebasa los topes de gasto de campaña, podría ser sancionado con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que haya obtenido, si su valoración es determinante para el resultado de la elección.

En este sentido, la fiscalización debe realizarse de forma simultánea con el Proceso Electoral para que los resultados sean expeditos. Es decir, el Dictamen y Proyecto de Resolución tienen que estar aprobados antes de la calificación del Proceso Electoral.

3) Fiscalización Moderna: En el Proceso Electoral de 2012, el Instituto Federal Electoral, ahora INE, revisó cerca de seis mil informes. Para las elecciones de 2015, —y siendo ahora de ámbito nacional—, revisó más de 35 mil informes. Llevar a cabo una revisión de estas proporciones requiere de la profesionalización de sus auditores, así como la adopción de tecnologías de avanzada. Una iniciativa de modernización son los sistemas tecnológicos de fiscalización tales como el Registro Nacional de Proveedores y el Sistema Integral de Fiscalización el cual es una plataforma de Internet específicamente diseñada para que los partidos realicen en línea sus registros contables. Con el Sistema en Línea, el INE verifica de forma automatizada y en tiempo real, la veracidad de las operaciones e informes reportados.

4) Fiscalización Transparente: de conformidad con el Reglamento del Instituto Nacional Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos. Es así como el INE tiene el com-

[41] «Fiscalización, Proceso Electoral y Local 2015», *op. cit.*

promiso de prever los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables de los partidos y candidatos [42].

XV. CONCLUSIÓN

Como bien afirma José Woldenberg, se identifican cinco grandes agregados que están presentes en nuestra discusión nacional, pero lo están también en la agenda internacional de la financiación de la política: 1) el financiamiento público: 2) el financiamiento privado; 3) la prohibición de otras fuentes de financiamiento; 4) límites a los gastos y 5) fiscalización [43].

Del presente sistema de financiación y fiscalización en México se ha logrado el beneficio de la máxima publicidad, que repercute en que la ciudadanía pueda involucrarse en conocer qué pasa con la rendición de cuentas y la fiscalización, además de promover el escrutinio de las instancias públicas, el fomento del voto informado y como fin último favorecer la certeza, la oportunidad y la equidad en las contiendas electorales y en la vida de los partidos políticos.

Quedan pendientes, el sistema de financiación y fiscalización a pesar de ser uno de los más desarrollados del mundo muestra cuestiones a perfeccionar con el acontecer de los procesos electorales. Recordemos que México es uno de los países en los que primero se otorga el dinero y después se comprueba en que se gastó, y aunque esto ayuda en gran medida a los partidos políticos, se debe reconocer que reduce los incentivos para la comprobación de gastos y se puede generar mala administración, a su vez genera ganancias financieras por intereses y otras ventajas, de ahí que el tema de la fiscalización sea tan importante, pues viene de la base de una enorme desconfianza al financiamiento privado y para desvincular los intereses políticos de particulares.

Es una realidad que la corrupción sigue presente en la democracia mexicana, con mecanismos para hacerse llegar de recursos o financiamiento privado, mediante empresas llamadas «fachada o fantasma» siguen haciéndose presentes en los procesos electorales, o el desvío de recursos públicos a través de facturas apócrifas o dinero en efectivo que no se reporta a las tesorerías, o costos inflados de obras públicas, adjudicaciones directas, y también el uso de dinero del crimen organizado, entre otros.

Lo valorado es que se han dado casos de rebase de tope de gastos y campaña que han terminado en la nulidad de elecciones; sin embargo,

---

[42] «Fiscalización, Proceso Electoral y Local 2015», *op. cit.*

[43] Woldenberg Karakowsk, I. J., *op. cit.,* p. 304.

los temas que quedan pendientes, por mencionar algunos, son la regulación de redes sociales dentro de la propaganda electoral.

Y otro tema que se vislumbra para continuar con una reforma legal, es la de establecer sanciones legales y penales a las personas directamente, a los encargados de administrar el dinero, no a los partidos como institutos que pagan las sanciones con cómodos abonos que les descuentan mes a mes de sus ministraciones de gastos ordinarios, entonces regular o tipificar delitos por la mala administración del financiamiento público electoral, haría más eficiente el sistema de fiscalización y prevendría el mal uso de los recursos públicos de los partidos y candidatos independientes.

Por tanto, el tema de la financiación y fiscalización en materia electoral sigue siendo un tema perfectible en la democracia mexicana, ya que presenta particularidades propias de la situación en el país y que como principal reto enfrenta el de la corrupción y la impunidad.

XVI. BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, J. M., *Nuevos Escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008,* UNAM, México, D. F. 2010.

Agíss Bitar, F., *Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos: una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

Azua Reyes, S. T., *Metodología y Técnica de la Investigación Jurídica*, Editorial Porrúa, México, 2008.

Cabrera, B. L., *Construyendo Investigaciones*, Editorial Paideia MX, Guadalajara, Jalisco, México, 2015.

Díaz-Santana Castaños, H. M. «Experiencia con el Financiamiento de los Partidos Políticos en España». *Revista de Estudios Públicos,* 2000.

El ABC de la fiscalización electoral. 2018. s.f. *www.ine.mx*.

Fajuri Valdez, S. E. y Myers Gallardo, F. A. «El sistema de financiamiento electoral en España y México; evolución, vigencia y mecanismos de erradicación del fenómeno de la corrupción política». *Sufragio. Revista Especializada en Derecho Electoral* (10), 2013.

Figueroa Alfonzo, E. *derecho electoral.* México, Estado de México, México: IURE Editores, 2009.

García Escudero Márquez, P. y Pendás García, B. «Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos», *Revista de Administración Pública*, núm. 115, 1988.

Hernández Sampieri, R. *et al.*, *Metodología de la Investigación*, Editorial Mc Graw Hill, tercera edición, México, 2003.

Instituto Federal Electoral, *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008.* México D. F.: Centro para el Desarrollo Democrático, 2008.

Nacif Hernández, B., *Conferencia Financiamiento y fiscalización de partidos políticos,* Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Chiapas, 30 de marzo 2020, disponible en: *https://www.youtube.com/watch?v=hZi_WiE7WMs*.

Schmelkes, C., *Manual para la presentación de Anteproyectos e Informes de Investigación*, Editorial Oxford, 2.ª ed., México, 2008.

Woldenberg Karakowsk, I. J., *El Financiamiento y la Política*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.

Legislación

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General de Partidos Políticos.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Reglamento de Fiscalización, Instituto Nacional Electoral.

Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Páginas Web

Página Web del Instituto Nacional Electoral.

Página Web del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Derecho electoral mexicano:
Una visión local: desde la óptica de distintas entidades federativas
Luis Rafael Montes De Oca Valadez (coord.)
ISBN: 979-13-88286-17-9
Madrid, 2026
pp. 165-198
DOI: *10.37417/derecho-electoral-mexicano-una-vision-local/06*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

CAPÍTULO SEXTO

LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO: UN ANÁLISIS DE SU EVOLUCIÓN E IMPLEMENTACIÓN

Luis Rafael Montes de Oca Valadez [1]

SUMARIO: I. Introducción. II. Derechos Humanos y las Candidaturas Independientes: Marco conceptual. III. Candidaturas independientes en México: Antecedentes históricos. IV. Candidaturas Independientes en la actualidad. VI. Algunos casos relevantes sobre candidaturas independientes. VII. Datos cuantitativos. VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía.

Resumen: Este trabajo analiza la figura de las candidaturas independientes desde la perspectiva del derecho político fundamental de ser votado, estudiando sus antecedentes, regulación y aplicación en México, para concluir cuales son las debilidades y ventajas de dicha figura.

Palabras clave: Derechos humanos, derechos político-electorales, candidaturas independientes, democracia.

Abstract: *This work analyzes the figure of independent candidates from the perspective of the fundamental political right to be voted, studying their antecedents, regulation and application in Mexico, to conclude what the weaknesses and advantages of said figure are.*

---

[1] Abogado por la Universidad de Guadalajara; Maestro en Derecho Público por la Universidad Panamericana; Maestro en Derecho electoral por el otrora Instituto Prisciliano Sánchez; y Doctor en Derecho electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral (IICE) del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Ha ocupado diversos cargos públicos, principalmente en la materia electoral, entre los que destacan Director Jurídico, Director General y Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. Actualmente es Director del IICE.

Keywords: *Human rights, political-electoral rights, independent candidacies, democracy.*

I. INTRODUCCIÓN

La democracia en nuestro país no está en su mejor momento. Existe descontento y distanciamiento de la ciudadanía para con las instituciones y autoridades que ocupan cargos de elección popular [2]. La satisfacción con la democracia y la credibilidad en los gobiernos y los partidos políticos va en declive, haciendo evidente la necesidad de una renovación del sistema.

Aguiar señala que la fenomenología apunta a una mutación de la naturaleza de la democracia, con una acelerada desestatización y radicalización intensa, dos tendencias que corren en paralelo: la de una pos-democracia o el neo-cesarismo populista y la de la radicalización intensiva de la actividad política en manos de la sociedad civil no partidaria [3].

Ante estas exigencias y el debilitamiento del sistema político electoral mexicano, en 2012 se reestablece en la Constitución la figura de las candidaturas independientes, ajustándose en 2014 la legislación de la materia para aplicarse en los procesos electorales federales y locales de 2015 a 2018, donde han quedado de manifiesto las fortalezas y debilidades de las legislaciones que las regulan, cuestionándose los requisitos impuestos, los plazos para cumplirlos y los procedimientos para revisarlos, además de la determinación de su financiamiento y acceso a los medios de comunicación, temas a los que se sumaron las reformas y acciones afirmativas de género y reelección, elementos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y los tribunales electorales han jugado un papel determinante para la definición de las reglas del juego.

Así, este trabajo va encaminado a estudiar la figura de las candidaturas independientes, su evolución, resurgimiento, aportes, debilidades

---

[2] Córdova, L., «Presentación», en *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023* (ENCCIVICA), INE, México, 2016, p. 13; donde señala que «Es indudable que en un cuarto de siglo hemos logrado grandes avances en los procedimientos que igualan el valor del sufragio, pero estos avances han sido insuficientes ante los grandes problemas estructurales de pobreza, desigualdad e injusticia que padecemos secularmente como sociedad. Las expectativas puestas en las instituciones y autoridades surgidas de las urnas derivan en decepción ante la capacidad de respuesta y la debilidad del Estado de derecho».

[3] Aguiar, A. «¿Calidad, mutación o final constitucional del teatro de la democracia? (elementos para una teoría normativa)», en Zovatto, D., *Reforma política-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016),* Ediciones EJV Internacional, Venezuela, 2017, p. 13.

y el papel de autoridades jurisdiccionales para terminar de definir la figura a través de las sentencias emitidas.

II. DERECHOS HUMANOS Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES: MARCO CONCEPTUAL

Para abordar la temática propuesta, es necesario abordar previamente los conceptos de derechos humanos, derechos fundamentales, garantías individuales, derechos políticos electorales y candidatura independiente.

1. Derechos humanos

Los derechos humanos son el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que reconocen al ser humano, considerado en lo individual y colectivamente [4].

El término derechos humanos tiene su antecedente en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, votada en la Asamblea Constituyente de la Francia revolucionaria en 1789 [5]. A partir de entonces los derechos naturales pasan a enmarcarse en un sistema de relaciones jurídicas positivas entre el Estado y las personas, dando lugar a los derechos públicos subjetivos.

2. Derechos fundamentales

El término «derechos fundamentales» aparece en Francia a finales del siglo XVIII como *droits fundamentaux*, dentro del movimiento que culmina con la expedición de la mencionada Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Este concepto encuentra realce en la Alemania de la posguerra con la dominación *grundrechten* adoptada en su Constitución en 1949.

Para el jurista italiano Luigi Ferrajoli los derechos fundamentales *(diritti fondamentali)* son:

---

[4] CARBONELL, M. (coord.)., *Diccionario de Derecho Constitucional*, Porrúa-UNAM, México, 2002.

[5] CARBONELL, M., *Una historia de los derechos fundamentales,* CNDH-UNAM-Porrúa, México, 2011.

> Todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas [6].

Este autor ha señalado que son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados de un determinado estatus [7].

Generalmente los derechos humanos son considerados como una categoría más amplia utilizada con menor rigor jurídico que la de derechos fundamentales, entendiendo a los derechos humanos como expectativas que no están previstas de forma clara en alguna norma jurídica [8].

3. Garantías individuales

Por otro lado, las garantías, como su propio nombre lo dicen, son los medios para garantizar a los derechos humanos; son el instrumento para la protección o defensa de los derechos, para hacerlos eficaces a efecto de devolverlos a su estado original en caso de alguna transgresión.

En palabras de Ferrajoli: «La garantía es una expresión del léxico jurídico con el que se designa cualquier técnica normativa de tutela de un derecho subjetivo» [9].

4. Derechos político-electorales

Por su parte, los derechos políticos son el grupo de atributos de la persona que hace efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado. Es dable ubicar a estos dentro de los derechos fundamentales, como una clasificación de estos últimos.

Para Sonia Picado Sotela se trata de facultades o titularidades que consideradas en conjunto se traducen en el ejercicio amplio de la participación política, para lo cual señala que «cuando hablamos de

---

[6] Ferrajoli, L., *Los fundamentos de los derechos fundamentales,* Editorial Trotta, España, 2005.

[7] Ferrajoli, L., *Derecho y garantías. La Ley del más débil*, Editorial Trotta, España, 1998.

[8] Carbonell, M., *Los derechos humanos en México, Hacia un nuevo modelo*, IIDH-UBIJUS-CEAD-UNAM, México, 2014.

[9] Ferrajoli, L., *Garantías. Jueces de la democracia*, Trotta, España, 2002.

derechos políticos, hacemos referencia a las titularidades de las que se desprenden los mecanismos por medio de los cuales se ejerce la ciudadanía» [10].

Los derechos políticos son derechos humanos que se encuentran reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966), la Declaración Americana sobre los Derechos Humanos (1969), por citar sólo algunos de los tratados internacionales aplicables a nuestra región. Estos pactos internacionales forman parte de la normatividad interna de nuestro país, vía el art. 133 constitucional, y son norma suprema de la Unión [11].

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) define a los derechos político-electorales de los ciudadanos como:

> Prerrogativas reconocidas exclusivamente a los ciudadanos, que facultan y aseguran su participación en la dirección de los asuntos públicos, incluido el derecho a votar y ser votado, son aquellos que en esencia conceden a su titular una participación en la formación de la voluntad social, permiten la participación de los individuos a quienes se ha conferido la ciudadanía, en la estructuración política de la comunidad social de qué son miembros y en el establecimiento de las reglas necesarias al mantenimiento del orden social [12].

Los derechos políticos-electorales están reconocidos en los ámbitos nacional e internacional, y se refiere a la posibilidad de que los ciudadanos:

a) Voten y sean votados a cargos de elección popular, en elecciones periódicas, auténticas, pacíficas, mediante el sufragio universal libre y secreto;

b) Participen en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes populares, libremente elegidos; y

c) Tengan acceso a las funciones públicas del país, en condiciones de igualdad.

Es importante resaltar que, como lo señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y a la vez un medio fundamental que tienen las sociedades democráticas para garantizar

---

[10] Picado, S., «Derechos políticos como derechos humanos», en Nohlen, D., Zovatto , D., Orozco, J. *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina.* Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

[11] Nieto Castillo, S. y Espíndola Morales, L., *El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Competencia de Sala Regional*, Porrúa, México, 2012.

[12] Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Glorario,* Disponible en: *https://www.te.gob.mx/front3/glossary*.

otros derechos humanos de índole política previstos en el Pacto de San José, como el derecho a la libertad de expresión, la libertad de reunión, la libertad de asociación, los cuales en su conjunto hacen el juego democrático [13].

5. Derecho a votar

El derecho a votar (voto activo) consiste en la prerrogativa que tiene el ciudadano para acudir a emitir su voto el día de la jornada electoral por el candidato de su preferencia e incluso, en el ejercicio de esa potestad, votar por un candidato no registrado.

6. Derecho a ser votado

El derecho a ser votado (voto pasivo), implica la posibilidad de un ciudadano de poder ser electo para un cargo de elección popular siempre y cuando cumpla con los requisitos que se señalan tanto la Constitución como la Ley de la materia.

Ahora bien, el derecho a ser votado se puede ejercer por los ciudadanos siendo postulados por un partido político o de manera independiente, siempre que cumplan con los requisitos marcados en la ley.

La Sala Superior del TEPJF ha señalado en la Jurisprudencia 27/2002 la teología y elementos que integran el derecho a votar y ser votado, derechos que son una misma institución, pilar fundamental de la democracia, que no deben verse como derechos aislados distintos el uno del otro, pues una vez celebradas las elecciones, los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos y por tanto, susceptibles de tutela jurídica a través del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano (JDC), pues su afectación no sólo se reciente en el derecho a ser votado de la persona del candidato, sino en el derecho a votar de los ciudadanos que lo eligieron como representante y ello también incluye el derecho a ocupar el cargo [14].

A su vez, el derecho a ser votado implica para el candidato postulado, el derecho a contender en una campaña electoral y su posterior proclamación de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, pero

---

[13] Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). *Ficha Técnica y Sentencia del caso* Castañeda Gutman vs. México *(12.535)*, 2008, párrafo 143.

[14] Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 27/2002, cuyo rubro es: «Derecho a votar y ser votado. Su teleología y elementos que lo integran».

también el derecho a ocupar el cargo que la propia ciudadanía le encomendó [15].

7. Candidatura electoral

El *Diccionario de la Lengua Española*, señala que candidato es la persona que pretende alguna dignidad, honor o cargo, o es propuesta para ello. Persona que aspira en política a ser elegida para un determinado cargo.

Por su parte, candidatura electoral es, de acuerdo con la Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, la postulación de manera individual o colectiva, que se hace de un aspirante a un cargo designado mediante una elección. Podemos decir que son aquellas ofertas políticas entre las que se han de decidir los electores e incluyen a «una persona o conjunto de personas para ocupar la titularidad de un cargo, generalmente electivo». Estas adquieren su pleno significado en la medida en la que sean entendidas como mecanismos para agregar consensos en torno a la figura de un aspirante a un cargo de elección popular bajo la promesa de cumplir un determinado programa político que lo distingue o lo identifica [16].

Las candidaturas se pueden generar a través de dos vertientes:

a) El sistema de partidos [17]; y

b) Las candidaturas independientes [18].

---

[15] Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 20/2010, cuyo rubro es: «Derecho político electoral a votar y ser votado. Incluye el derecho a ocupar y desempeñar el cargo».

[16] *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana,* Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, tomo II, México, 2006.

[17] En México, de conformidad con el art. 41, base II constitucional, los partidos son entidades de interés público cuya finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público de acuerdo a sus programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la equidad entre los géneros.

[18] Conforme a lo señalado en el art. 35, fracción II de la Constitución Política de México, son derechos de la ciudadanía el poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

8. Candidatos independientes

Raúl Ferreyra, citado por Daniel Zovatto, sostiene que la candidatura independiente es la denominación para ocupar un cargo electivo, cuyo valor peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política se realiza sin el concurso, ni principal ni complementario, de un partido político [19]. Es la nominación para ocupar un cargo electivo, cuyo rasgo particular y sobresaliente es que tal oferta se realiza, sin el consenso de un partido político [20].

Con base en lo anterior, podemos decir que son formas de participación política para acceder a cargos de elección popular, sin sujetarse al sistema o consenso de partidos.

Sin embargo, tal como lo apunta la doctora Flavia Freidenberg, definir las candidaturas independientes de manera legal no asegura que los candidatos sean realmente independientes y que no gozan de algún apoyo informal de un partido, por ejemplo, en los casos de quienes antes eran militantes de esas organizaciones y aún mantengan vínculos personales con otros dirigentes del partido o que su imagen esté asociada a los liderazgos o a la militancia [21].

Ahora bien, la Corte IDH ha señalado que el sistema interamericano no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y ser votado, es decir, establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite que los Estados, dentro de los parámetros convencionales, regulen esos derechos de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, que pueden varias de una sociedad a otra, e incluso, en una misma sociedad en distintos momentos históricos [22], siempre y cuando la participación a través de partidos políticos no implique la imposición a ciertos grupos vulnerables como las comunidades étnicas una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones [23].

Por su parte, la SCJN ha determinado que quienes ejerzan su derecho ciudadano a postularse a cargos de elección popular sin incorpo-

---

[19] Zovatto, D., *Reforma política-electoral e innovación institucional en américa latina (1978-2016),* Ediciones EJV Internacional, Venezuela, 2017, p. 418.

[20] Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, San José-México, 2017.

[21] Freidenberg, F., *Cuando la ciudadanía toma las riendas. Desafíos de las candidaturas independientes*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2017, p. 23.

[22] Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Ficha Técnica y Sentencia Caso Castañeda Gutman Vs. México (12.535)*, 2008, párrafo 166.

[23] Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Yatama vs Nicaragua*. Sentencia del 23 de junio de 2005. párrafos 217-220.

rarse a un partido político registrado para que lo propongan, no tienen una condición equivalente a la de los partidos políticos, toda vez que en términos de los señalado en el art. 41, base II de la Constitución federal los partidos son entidades de interés público cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la equidad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. En cambio, los ciudadanos que individualmente, pretenden contender en un procedimiento electoral específico, sin comprometerse a mantener una organización política después de las elecciones en las que participen [24]. Es decir, a diferencia de los candidatos independientes, la participación de los partidos políticos en la vida democrática del país va más allá de los comicios, debido a la finalidad que la Constitución federal les impone.

En ese orden de ideas, es dable señalar que las candidaturas independientes son una vía alternativa de los ciudadanos que coadyuva y complementa al sistema de partidos en la consolidación de nuestro sistema democrático.

III. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La Ley Electoral de 1911 promulgada por el presidente Francisco I. Madero, señalaba en su art. 64, que la ciudadanía podía votar por candidatos postulados por partidos políticos o por candidatos que se presentaran sin pertenecer a ningún partido, lo que permaneció en las legislaciones electorales hasta 1918.

Por su parte la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente de 1916 no contemplaba elementos relativos a las candidaturas independientes.

La Ley para las Elecciones de los Poderes Federales del año 1918, contempló esta figura en sus arts. 107 y 108 [25], con expresiones de «candidatos no dependientes de partidos políticos» y «candidatos independientes», reconociéndoles los mismos derechos que a los candidatos

[24] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 22/2014.

[25] «Artículo 107. Los candidatos no dependientes de partidos políticos tendrán los mismos derechos conferidos a los candidatos de éstos, siempre que estén apoyados por cincuenta ciudadanos del Distrito, que hayan firmado su adhesión voluntaria en acta formal; que tengan un programa político al que deben dar publicidad y se sujeten a los requisitos prevenidos en las fracciones VII y VIII del artículo anterior.

postulados por los partidos políticos, siempre y cuando contaran con el apoyo formal de un número de ciudadanos y cumplieran los requisitos. Estas disposiciones electorales estuvieron vigentes hasta la elección de 1943.

Posteriormente, la Ley Electoral de 1946 promulgada por el Presidente Manuel Ávila Camacho modificó el derecho de ser votado sustancialmente, al establecer de forma determinante en su art. 60 que «solamente los partidos podrán registrar candidatos», creando un monopolio para los partidos en cuanto al registro de candidatos, eliminando así las candidaturas independientes en el ámbito federal. Es importante ubicar el contexto nacional de ese momento de transición de una etapa histórica de las luchas de clases hacia un régimen de perfeccionamiento institucional de la política, generándose grandes cambios, entre los cuales están los siguientes:

a) Se transformó el Partido de la Revolución Mexicana en el Partido Revolucionario Institucional, cobrando relevancia el concepto de «institucional»;

b) Se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, recayendo la organización del proceso electoral en un organismo federal;

c) Se implementó el empadronamiento a nivel federal, quedando a cargo del Consejo del Padrón Electoral, lo que antes desempeñaban las autoridades estatales y municipales; y

d) Se consolidó un sistema de partidos, otorgándoles personalidad jurídica, así como el monopolio para el registro de candidatos antes señalado, manteniéndose a lo largo del periodo de 1946 a 2008.

Es dable señalar que este diseño Federal que otorgaba exclusividad a los partidos en el registro de candidatos no obligaba a las entidades federativas, sin embargo, fue tomado como referencia paulatinamente en el ámbito local. No obstante lo anterior, se presentaron algunos casos interesantes, que si bien no son registros de candidatos independientes, vale la pena comentar como se hace a continuación:

— *Caso Elizondo Salinas*, candidata no registrada que ganó la elección, en Tamaulipas, de 1998. En el estado de Tamaulipas, la ciudadana María del Rosario Elizondo Salinas se convirtió en la primera Presidenta Municipal de Santander Jiménez, electa bajo la modalidad de «Candidata no registrada» en una elección que se realizó el 25 de octubre de 1998.

Para que un candidato independiente a Senador o Presidente de la República sea registrado, bastará que se llenen las condiciones anteriores; pero sólo se exigirá que esté apoyado por cincuenta ciudadanos de cualquier Distrito Electoral del Estado».

«Artículo 108. Los candidatos tendrán derecho a vigilar los actos electorales correspondientes a su elección, acreditando haber registrado su candidatura».

En este asunto el 28 de octubre de 1998 el Consejo Municipal Electoral de Santander Jiménez, Tamaulipas, efectuó el cómputo municipal de la elección del Ayuntamiento resultando ganadora la ciudadana Elizondo, como candidata no registrada, con un total de 1 890 votos, por 1 743 votos obtenidos por el competidor más cercano que fue el candidato del Partido Revolucionario Institucional. En esa misma fecha el Consejo Municipal Electoral declaró la validez de la elección y acordó a la expedición de la constancia de mayoría a la planilla no registrada [26].

Resultan relevantes los fundamentos y consideraciones que el Consejo Municipal Electoral plasmó en el acta de sesión correspondiente a la declaración de validez de la elección, de la cual se transcribe a continuación un extracto: «…Este Consejo Municipal, sin desconocer la necesidad del fortalecimiento de los Partidos Políticos está obligado, por encima de cualquier valor, a la protección y garantía del voto libre secreto y universal, directo por ser el acto mediante el cual se expresa la voluntad ciudadana para elegir a sus representantes a un cargo de elección popular*...»*.

No conforme con lo anterior, el Partido Revolucionario Institucional promovió un Recurso de Inconformidad ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Tamaulipas, quien resolvió declarado infundado el recurso y confirmando los resultados y la declaración de validez, otorgamiento de constancias de mayoría a la planilla no registradas, señalando, entre otras consideraciones, lo siguiente: «Es cierto que la práctica electoral enseña actualmente que el acceso a los puestos de elección popular se desarrolla a través del sistema de partidos; sin embargo, este medio no es el único dado que el legislador electoral tamaulipeco admite una vía alterna a saber por la elección de candidatos no registrados».

De lo señalado por ambas autoridades se desprende el reconocimiento de que los ciudadanos podían acceder al poder público por la vía de la sociedad civil reconocida con la institución de los candidatos no registrados.

— *Caso Miguel Guillen Monzón*, solicitud de registro como candidato independiente, en Michoacán, de 2001. El primer precedente que se registró en la Sala Superior del TEPJF respecto de candidatos independientes, fue el caso Michoacán de Manuel Guillén Monzón en 2001, quien se inconformó de la determinación del Instituto Electoral del Estado de Michoacán por la negativa de su registro como Candidato Independiente en la elección de Gobernador.

---

[26] Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Resolución del expediente S2A-RIN-076/1998.

La Sala Superior, mediante resolución emitida en el expediente SUP-JDC-37/2001 [27], con fecha 25 de octubre de 2001 resolvió confirmar el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán mediante el cual se negó a Manuel Guillén Monzón su registro.

Sin embargo, es de resaltar las consideraciones realizadas por el Tribunal Electoral Federal en dicha sentencia. La mayoría de los magistrados sostuvo que: *a)* el derecho a votar si bien está contemplado en la Constitución, no es absoluto y que además era de configuración legal, ya que la propia Constitución establece que puede ejecutarse cumpliendo las cualidades establecidas en la ley; *b)* que para los cargos de representación proporcional si había exclusividad para el registro de candidatos por parte de los partidos; *c)* que la libertad de configuración legislativa se limita al contenido esencial establecido en la Constitución Federal.

Por otro lado, la minoría de los magistrados señalaron en el voto concurrente: *a)* que la Constitución Federal no prohibía las candidaturas independientes, por lo que el legislador local debió regular la posibilidad de las candidaturas independientes y no lo hizo, incurriendo en inconstitucionalidad; *b)* que no obstante, la autoridad jurisdiccional estaba impedida para llenar ese vacío legal con interpretaciones judiciales, esto es, se requerían normas generales, abstractas e impersonales que determinaran la forma, requisitos y demás condiciones que garantizaran equidad en la contienda; y *c)* que la falta de reglamentación impedía el ejercicio del derecho confirmándose la determinación de negativa de registro.

Por su parte, en el voto aclaratorio expuso que el sistema de partidos previsto en la legislación otorgaba el monopolio para el registro de candidatos, lo cual era el reflejo de la voluntad del legislador constituyente [28].

En realidad, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contenía ninguna norma que estableciera el monopolio de los partidos políticos para el registro de candidatos a cargos de elección popular, pero tampoco existía legislación secundaria que contemplara las candidaturas independientes.

A manera de colofón podemos señalar que, si bien la y los magistrados decretaron por unanimidad el confirmar la negativa de registro como candidato independiente, las posturas adoptadas por el Tribunal

---

[27] Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, Resolución del juicio identificado con las siglas SUP-JDC-037/2001.

[28] Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, Resolución del juicio identificado con las siglas SUP-JDC-037/2001.

Electoral Federal tanto en la sentencia como en los votos concurrente y aclaratorio, fueron distintas, reflejando grandes y novedosas inquietudes respecto de los distintos elementos de nuestro sistema electoral como lo son el derecho a ser votado, los partidos políticos, el registro de candidatos, los principios constitucionales, los tratados internacionales y su lugar dentro del sistema jurídico mexicano, la libertad de configuración legislativa, la inconstitucionalidad de leyes y la inconstitucionalidad por omisión legislativa, el papel de las autoridades jurisdiccionales y su alcance; y por supuesto, las candidaturas independientes.

Posteriormente se presentaron otros juicios ante la Sala Superior del TEPJF, donde la determinación fue similar.

— *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, de 2006. Este caso resulta especial debido a que se generaron impugnaciones que trascendieron hasta la CorteIDH, quien realizó un control de convencionalidad concentrado, marcando ciertas pautas interesantes respecto del sistema electoral mexicano.

En marzo de 2004 el ciudadano Jorge Castañeda Gutman presentó ante el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) una solicitud de registro como Candidato Independiente a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos para las elecciones del año 2006.

El IFE, por conducto de la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos respondió a la solicitud con fundamento en la jurisprudencia y en las disposiciones legales vigentes en aquel momento, entre las cuales se encontraba el art. 175 del Código Electoral Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), señalando que:

> […] el derecho a ser postulado y ser votado para ocupar un cargo de elección popular a nivel federal, sólo puede ejercerse a través de alguno de los partidos políticos nacionales que cuenten con registro ante el Instituto Federal Electoral. Por último, el art. 177, párrafo 1, inciso *e)* del Código de la materia, indica el plazo para el registro de candidaturas para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que abarca del 1.º al 15 de enero del año de la elección [29].

Castañeda Gutman promovió un Juicio de Amparo, al considerar que la negativa de su registro era un acto de aplicación del art. 175 del COFIPE que injustificadamente establecía el derecho exclusivo de los partidos políticos para registrar candidatos de elección popular, lo que vulneraba su derecho a ser votado consagrado en el art. 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

[29] Oficio núm. DEPPP/DPPF/569/04 de fecha 11 de marzo de 2004 emitido por la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE.

El Juzgado de Distrito que conoció del asunto emitió sentencia dentro de la cual sobreseyó la demanda de amparo. Posteriormente Castañeda Gutman interpuso Recurso de Revisión en contra de la sentencia antes señalada, el cual fue atraído y resuelto por la SCJN en agosto de 2005, en el mismo sentido de confirmar el sobreseimiento al considerar que el Juicio de Amparo es improcedente para impugnar una comisión legislativa en materia electoral o actos vinculados a derechos político-electorales, es decir, que la única vía prevista para impugnar leyes de esta materia era la Acción de Inconstitucionalidad.

El 12 de octubre de 2005 Jorge Castañeda Gutman denunció ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH) la violación a sus derechos consagrados en los artículos 23, 24 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos (la Convención) relativos a derechos políticos, de igualdad ante la ley y de protección judicial.

El 26 de octubre de 2006 la Comisión aprobó el Informe de admisibilidad y fondo núm. 113/06, en los términos del art. 50 de la Convención, el cual contenía determinadas recomendaciones para el Estado mexicano. Este informe fue notificado al Estado Mexicano el 21 de diciembre de 2006 y se le concedió un plazo de dos meses para que informara sobre las acciones emprendidas con el propósito de implementar las recomendaciones de la Comisión. Tras considerar que no se dio cumplimiento a la recomendación, la ComisiónIDH decidió someter el caso a la jurisdicción de la CorteIDH.

En agosto de 2008, la CorteIDH resolvió decretando lo siguiente:

a) Que el Estado mexicano violó el derecho a la protección judicial consagrado en el art. 25 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma;
b) Que el Estado mexicano no violó el derecho político a ser elegido reconocido en el art. 23.1.b de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma; y
c) Que el Estado mexicano no violó el derecho a la igualdad ante la ley, reconocido en el art. 24 de la Convención, en relación con el art. 1.1 de la misma.

Asimismo, dispuso que la sentencia emitida constituía *per se* una forma de reparación, pero que el Estado mexicano debía, en un plazo razonable, completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, ajustando la legislación secundaria y las normas que reglamentaban el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso jurídico se garantizara a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido.

— *Caso Avilés Sierra*, primer Candidato Independiente electo, en Yucatán, en 2007. El 20 de mayo de 2007 se celebraron elecciones municipales del municipio de Yobaín, Yucatán, donde fue electo como Presidente Municipal el candidato independiente Adonai Avilés Sierra [30].

El Tribunal Electoral de Yucatán resolvió en el sentido de confirmar la declaración de validez de la elección y consecuentemente, confirmar la entrega de la Constancia de Mayoría y Validez expedida en favor del Candidato Independiente, determinación que posteriormente también fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral Federal.

Así, el ciudadano Adonai Avilés Sierra se convirtió en el primer candidato independiente en ganar una elección de Ayuntamiento en el Estado de Yucatán.

1. Reforma Constitucional Federal 2007

El 13 de noviembre de 2007 se reformó Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo en su art. 116 de la Constitución la obligación de que las constituciones y leyes locales en materia electoral instituyeran «que los partidos políticos tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular».

La trascendencia de esta reforma constitucional fue determinante las candidaturas independientes, porque cerró constitucionalmente el paso en todo el país, en una apuesta contundente al fortalecimiento del sistema de partidos políticos.

2. Reforma Constitucional Federal 2012

El día 9 de agosto del 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el dictamen de reformó y adicionó diversas disposiciones en materia político electoral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las que destacan el art. 35, fracción II, mediante la cual se estableció como derecho de los ciudadanos el poder solicitar su registro como candidato ante la autoridad electoral de manera independiente a los partidos, siempre y cuando se cumplan con los requisitos términos y condiciones que se determinen en la legislación.

El artículo segundo transitorio de la citada reforma estableció un plazo de un año para que el Congreso de la Unión realizará las adecua-

[30] En una votación cerrada donde el candidato independiente José Adonai Avilés Sierra obtuvo 552 votos; la candidatura del PRI obtuvo 535 votos; la candidatura del PAN obtuvo 235 votos; la candidatura del Panal 8 votos; y PRD 2 votos.

ciones necesarias en las leyes reglamentarias tendientes a incorporar, entre otras cuestiones, las candidaturas independientes. Sin embargo, no se modificó el art. 116 constitucional[31], para armonizarlo con el señalado art. 35.

Así, no obstante lo señalado por la fracción II del art. 35 reformado; la base IV, inciso *e)* del art. 116 estableció hasta antes del 24 de diciembre de 2013, que las constituciones y leyes electorales de los Estados debían garantizar que los partidos políticos tuvieran reconocido el derecho exclusivo para solicitar registro de candidatos a cargos de elección popular.

Debido a la antinomia constitucional, la SCJN resolvió a través de dos Acciones de Inconstitucionalidad, aplicar el criterio del ámbito temporal de validez de la norma, con el cual la norma más reciente, es decir, el art. 35, prevalecía sobre el art. 116, considerando también que las legislaturas de los Estados contaban con el derecho de libertad configurativa para regular el tema de las candidaturas independientes dentro del ámbito de sus atribuciones.

3. Reforma constitucional 2013

Con fecha 27 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma del art. 116, fracción IV, inciso *e)* de la Constitución Federal, corrigiendo la antinomia y eliminando la exclusividad de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, en sintonía con el párrafo II del art. 35 reformado en 2012.

4. Reforma constitucional y legal de 2014

Con fecha 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución en la materia político electoral, modificando sustancialmente el diseño electoral mexicano, destacando la transformación del Instituto Federal Electoral en el Instituto Nacional Electoral (INE), asumiendo no solo la función de organizar los procesos electorales federales, sino también gran parte de las funciones de la organización de elecciones locales.

---

[31] La base IV, inciso *e)* del art. 116 estableció hasta antes del 24 de diciembre de 2013, que las constituciones y leyes electorales de los Estados debían garantizar que los partidos políticos tuvieran reconocido el derecho exclusivo para solicitar registro de candidatos a cargos de elección popular.

En el rubro de las candidaturas independientes se estableció en la base III, del art. 41 de la Constitución, el derecho para acceder a prerrogativas para sus campañas electorales en términos que disponga la legislación.

Asimismo, en el art. 116, fracción IV, inciso *k)* de la Constitución Federal se estableció que en las legislaciones de los Estados se debería regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando el financiamiento público y el acceso a Radio y Televisión, conviviendo con el sistema de partidos, y armonizando estos dos sistemas con los fines de las elecciones libres [32].

IV. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN LA ACTUALIDAD

1. Base constitucional

La fracción II del art. 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [33] establece el derecho ciudadano a ser votado para todos los cargos de elección popular.

Esta fracción también establece el derecho a solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde, tanto a los partidos políticos, como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos condiciones y términos que determine la ley.

> Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:
> […]
> II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;…

Como ya se dijo, esta norma constitucional establece el derecho ciudadano a los ciudadanos a ser votado para todos los cargos de elección popular, implicando tanto los federales como locales. Establece

---

[32] Suprema Corte de Justicia de la Nación. Véase jurisprudencia P./J.53/2009 (9.ª). «Candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias. El artículo 218, párrafo 1, del código federal de instituciones y procedimientos electorales, es constitucional».

[33] Fracción reformada mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, los días 09 de agosto de 2012 y 06 junio de 2019, respectivamente.

también que, para poder ejercer este derecho, se debe cumplir con todas las cualidades que establezca la ley, es decir, un ciudadano puede ser registrado candidato siempre que cumpla con todos los requisitos, constancias y condiciones necesarias para ser votado.

Debido a lo anterior, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), establece la definición, reglas para el registro, derechos, obligaciones y demás elementos relacionados a la figura de las Candidaturas Independientes a nivel federal.

Asimismo, el artículo establece que los ciudadanos tienen dos vías para registrarse como candidato a cargos de elección popular:

a) Través de los partidos políticos; o
b) De manera independiente, siempre que también se cumplan con los requisitos condiciones y términos legales.

Esto es, si bien el derecho ciudadano de acceso a cargos públicos de elección popular de manera independiente a los partidos políticos tiene una base constitucional, este derecho es de configuración legal, es decir, depende de la regulación establecida por el legislador secundario que establece los requisitos para dar operatividad a esta modalidad de participación política ciudadana. Esto implica que no es suficiente que el derecho esté reconocido en nuestra Carta Magna, ya que su pleno ejercicio y operatividad depende de las regulaciones establecidas en la ley y que éstas, además, sean claras y razonables.

Resulta oportuno comentar que la Sala Superior del TEPJF, ha señalado que la omisión legislativa absoluta y concreta se configura cuando el legislador no cumple con lo ordenado, en un tiempo razonable o determinado, por la propia Ley Fundamental y, por tanto, es violatoria del principio de supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la Constitución no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y que sus mandatos resultan primordiales para el adecuado funcionamiento del Estado, máxime cuando ello implique una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección, como el de certeza, o una conculcación a derechos político-electorales de los ciudadanos [34], por lo que, ante la ausencia de ley, las autoridades electorales administrativas deben adoptar las medidas necesarias para privilegiar el pleno ejercicio del derecho ciudadano, siempre bajo los parámetros del marco constitucional, convencional y demás normas aplicables.

[34] Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis XXIX/2013. De rubro «Omisión legislativa en materia electoral. En su carácter absoluto y concreto es violatoria del principio de supremacía constitucional».

2. Autoridades competentes para su regulación

En la regulación de las candidaturas independientes existe una competencia concurrente cuya distribución es la siguiente:

a) Al Congreso de la Unión le corresponde legislar en el ámbito federal, de conformidad con lo establecido en el art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con base en lo anterior, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales regula la figura de las candidaturas independientes a cargos de Presidente, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, además de establecer la facultad reglamentaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para la aplicación de estas normas.

b) Por otro lado, los Congresos locales en las entidades federativas, conforme a lo previsto en el art. 116, base IV, incisos *k)* y *p)* de la Constitución Federal, cuentan con libertad de configuración legislativa para emitir la norma correspondiente a las candidaturas independientes para los cargos de elección a Gobernador, legisladores e integrantes de los Ayuntamientos.

A mayor abundamiento, es oportuno mencionar que el art. 116, base IV, fracciones *k)* y *p)*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalan que, con base en la Constitución Federal y las leyes federales, las constituciones y las leyes de los estados deben garantizar que se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión; y se fijen las bases y requisitos, para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del art. 35 antes señalado.

> Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.
>
> Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:
>
> […]
>
> IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:
>
> […]
>
> *k)* Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

> […]
> *p)* Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del art. 35 de esta Constitución…

Por último, la legislatura de la Ciudad de México cuenta con la competencia para legislar en esta materia respecto a los cargos de Jefe de Gobierno, Legisladores, Alcaldes y Concejales, de conformidad con lo previsto por el art. 122, apartado A, fracciones II y IX de la Carta Magna.

Con base en lo anterior, podemos decir que la Constitución Política de los Estados Unidos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales son los ordenamientos que normalizan las candidaturas independientes, pero corresponde al Instituto Nacional Electoral el establecer la reglamentación que permita la materialización operativa y ejecución del derecho a ser postulado a cargos de elección popular bajo estas figuras.

3. Cargos a los que se pueden postular

De acuerdo con lo señalado en el art. 362 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a nivel Federal, los cargos de elección popular a los que pueden aspirar los candidatos independientes son:

a) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; y
b) Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, por el principio de mayoría relativa.

Es importante señalar que los candidatos independientes no pueden postularse a ningún cargo de elección popular por el principio de representación proporcional. Lo anterior es así, ya que tanto la naturaleza de este principio, como la fórmula para la asignación de curules, no comulgan con la figura de las candidaturas independientes.

De acuerdo con el art. 363 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa los candidatos independientes deben de registrar una fórmula que esté integrada por personas del mismo género, esto es tanto el propietario como el suplente deben ser del mismo género [35].

---

[35] Véase Resolución SG-JDC-10932/2015.

Esta disposición va encaminada a la preservación del principio de paridad de género, ya que siendo electos y ausentándose el propietario, este sería sustituido por una persona del mismo género, lo que trasciende el ejercicio del cargo y favorece la protección más amplia de dicho principio, tal como lo señaló la Sala Superior del Tribunal Electoral Federal [36].

Por su parte los candidatos independientes al cargo de Senador, deben registrar una lista para la entidad federativa correspondiente, con dos fórmulas de propietario y suplente en orden de prelación; y las fórmulas deben alternarse con personas de genero distinto, a efecto de garantizar la paridad de género vertical, tal como lo señalan los artículos 363 y 364 de la Ley General.

V. ALGUNOS CASOS RELEVANTES SOBRE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

1. Caso Guillermo Cienfuegos (Lagrimita) 2015

En la sentencia del expediente del Recurso de Reconsideración SUP-REC-192/2015, promovido por Guillermo Cienfuegos Pérez (Lagrimita) en contra de la sentencia emitida por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SG-JDC-11242/2015 mediante el cual confirmó el acuerdo IEPC-ACG-116/2015 del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco que negó el registro como candidato independiente a munícipe de Guadalajara a la planilla encabezada por el recurrente, el alto tribunal electoral realizó un control de convencionalidad difuso, revocando los actos de la autoridad y concediendo el registro al ciudadano.

El motivo de procedencia señalado por la Sala Superior fue que, a su ver, la Sala Regional inaplicó implícitamente el art. 709 de la legislación electoral de la entidad al considerar que, si bien establece que, ante la advertencia de omisión de requisitos de registro de las candidaturas independientes, se deben notificar de inmediato a los interesados para que las subsane, tal disposición no era aplicable a las inconsistencias encontradas en la verificación de los apoyos ciudadanos.

Ahora bien, las razones del Instituto Electoral para negar el registro a Guillermo Cienfuegos fueron que el aspirante a candidato independiente no presentó el número de apoyos ciudadanos válidos que exige la legislación local. Esto es, la legislación electoral local señala que los aspirantes a candidato independiente deben un número de apoyos

[36] Véase SUP-JDC-12624/2011.

ciudadanos equivalente al 2 por ciento de la lista nominal de electorales del municipio que corresponda.

Es el caso que el listado nominal del municipio de Guadalajara contenía en ese entonces 1 194 365 electores, y que el 2 por ciento equivalía a 23,887. El aspirante Guillermo Cienfuegos inicialmente presentó 27,919 firmas ciudadanas, donde la autoridad electoral reviso los documentos y determinó que sólo eran válidas 22,899, es decir el equivalente al 1.91 por ciento del listado nominal y que consecuentemente no cumplía con el requisito para ser registrado como candidato independiente.

Así, después de desahogar la cadena impugnativa, la Sala Superior al estudiar el fondo del asunto señaló que las inconsistencias detectadas en la verificación de los apoyos se debieron interpretar conforme con la finalidad de garantizar el ejercicio eficaz del derecho fundamental de ser votado en calidad de candidato independiente, eliminando los obstáculos que pudieran surgir durante el procedimiento de su registro, por lo que acorde con el derecho de audiencia, las irregularidades debían haber sido hechas del conocimiento del aspirante en términos del art. 709 del código electoral local, a efecto de que las subsanen en un plazo de 48 horas. Lo anterior no obstante que las inconsistencias radicaran en nombres falsos, nombres dados de baja del padrón electoral con anticipación, los domicilios no correspondieran al municipio, entre otras.

Asimismo, la Sala Superior señaló que la solicitud de registro era «seria y con un alto grado de legitimación», tomando en cuenta el porcentaje de apoyos ciudadanos que la respaldaban (1.91 por ciento de la lista nominal) en relación al exigido en el caso (2 por ciento de la lista nominal como lo requería la legislación de la entidad), lo que revela un apoyo que se apega a los estándares internacionales exigidos a los aspirantes a candidatos independientes, desarrollados por la Comisión de Venecia como «buenas prácticas en materia electoral»; por lo que conforme a lo anterior y lo señalado en el art. 1 de la Constitución, la medida para reparar y hacer efectivo el derecho fundamental de ser votado, se justificaba porque la campaña electoral de munícipes estaba en curso y para la jornada electoral faltaban 8 días, por lo procedente era revocar la sentencia de la Sala Regional, revocar el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral, tenerle por cumplido el requisito de las firmas de apoyo ciudadano y otorgarle el registro como candidato independiente [37].

[37] Véase SUP-REC-192/2015.

2. Casos aspirantes a candidatos independientes a la Presidencia de la República en 2018

En el proceso electoral 2017-2018 el INE tomó la determinación de que la recolección de poyos ciudadanos se realizara a través de una aplicación móvil en la que se fotografiaba la credencial para votar con fotografía de los ciudadanos, para que la información recaba fuera cotejada con posterioridad por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electoral del INE [38]. Lo anterior, con la intención de otorgar agilidad, la reducción de costos y la certeza, tanto en la recolección como en la verificación de la información de los apoyos.

Esta determinación fue señalada como discriminatoria debido a que no todo mundo tiene acceso a la tecnología, por lo que el INE tomó la terminación de permitir recabar en papel los apoyos ciudadanos, en los municipios con altos niveles de marginación y sin cobertura de telefonía móvil.

El periodo de recolección de firmas de apoyo ciudadano para aspirantes independientes a la Presidencia, transcurrió del 15 de octubre de 2017 al 22 de febrero de 2018.

Quienes aspiraron a una candidatura independiente a la Presidencia debieron alcanzar el umbral de 866,593 apoyos ciudadanos de manera global, lo cual representa el 1 por ciento de la lista nominal con corte al 31 de agosto de 2017 y, aunado a ello, obtener al menos el equivalente al 1 por ciento de la lista nominal en 17 de las 32 entidades federativas del país (LGIPE, art. 371-1).

En total, las y los aspirantes a la Presidencia con registro vigente enviaron 7 millones 114 mil 394 apoyos.

Las aspiraciones a la Presidencia concentraron gran parte de los respaldos, esto es, los 46 aspirantes a la Presidencia, que representan el 20 por ciento del total de aspirantes por los tres cargos, concentran el 79 por ciento del total de apoyos enviados al Instituto [39].

Es de destacar que tres de los aspirantes a la Presidencia presentaron un número de apoyo muy superior al requerido. Sin embargo, es también de destacar que el INE detectó diversas anomalías en los apoyos presentados por los aspirantes, tales como: fotos de licencias de conducir, tarjetas de presentación tarjetas de descuento, imágenes de la credencial tomadas de una pantalla, credenciales capturadas dos

---

[38] El INE ya había implementado medidas similares en 2014, 2015 y 2016.

[39] Instituto Nacional Electoral. *Cuarto informe mensual sobre el avance en la obtención del apoyo ciudadano de las y los aspirantes a una candidatura independiente en el proceso electoral federal 2017-2018.*

veces, fotografías de cuadernillos con la impresión del listado nominal, e incluso, falsificaciones de credenciales para votar, entre otras.

Es de reconocer positivamente que el 93.20 por ciento de las firmas para Marichuy (aspirante a candidata independiente mujer indígena) fueron válidas [40]. La vocera indígena logró más de 208 mil firmas, que implica sólo el 30 % de lo requerido. Si bien no logró registrarse como candidata independiente, su causa adquirió enorme visibilidad.

3. Margarita Zavala Gómez del Campo

Esposa del ex presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa y diputada federal electa y postulada por el PAN. Renunció a la militancia partidista para buscar la candidatura independiente a la Presidencia en 2018.

Margarita Zavala presentó ante el INE un número de 1 578 000 apoyos, esto es, más del doble del requerido por la legislación.

De 1 578 000 apoyo que inicialmente se presentaron, se invalidaron 708 604 por parte del INE. En la revisión que hizo la autoridad electoral encontraron las que no correspondían a los nombres de ciudadanos vigentes en la lista nominal, que fueron simulaciones de credenciales para votar, que eran imágenes de fotocopias o que correspondían a documentos no válidos como fotografías tomadas a licencias de manejo, tarjetas de descuento, entre otros.

Tenemos que subsistieron 869 396 apoyos válidos, cuando requería 866 593, por lo que el INE le otorgó el registro como candidata independiente.

4. Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón «El Bronco»

El Bronco es un político que ha ocupado los cargos de diputado federal, diputado local y presidente municipal como militante priista. En 2015 se convirtió en el primer Gobernador electo por la vía de la candidatura independiente.

En 2018 solicitó licencia al cargo de Gobernador del Estado de Nuevo León, para aspirar a la candidatura a la presidencia por la vía independiente.

---

[40] La cuota más alta de honestidad.

Como aspirante a la Presidencia, presentó un total 2 034 403 apoyos ciudadanos por medio de la aplicación del INE, esto es, más del doble de lo que exige la legislación.

Luego de la revisión por parte de la autoridad, se determinó que solo 1 223 408 eran coincidentes con la lista nominal. De esa, se determinó que 158 532 eran simulaciones, 205 721 eran fotocopias y 23 644 no eran válidos por distintas razones.

Así, solo se consideraron válidos 849 937 apoyos, contra los 866 593 requeridos, razón por la que el INE le negó el registro como candidato independiente.

Inconforme con la determinación, acudió a las instancias judiciales donde, similar al caso Lagrimita, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio SUP-JDC-186/2018 y acumulado revocó el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual determinó que el aspirante a candidato independiente a la Presidencia de la República, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón «El Bronco», no cumplió con el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por la legislación y le negó el registro, ya que no se respetó la garantía de la audiencia en el proceso de revisión.

El alto tribunal electoral consideró fundado el alegato de Rodríguez Calderón, quien argumentó que no se le permitió verificar conjuntamente con la autoridad electoral la totalidad de los apoyos que fueron considerados inválidos de aquellos que había presentado, porque no se le dieron a conocer las causas o supuestos que, con base en la legislación general electoral o los lineamientos de verificación le indicaran el motivo de su invalidación; no se le permitió contar con respaldo de la documentación analizada por la autoridad; hubo rubros que la autoridad consideró unilateralmente que no eran subsanables por lo que no le dio acceso al actor a su revisión y tampoco lo hizo respecto de la totalidad de los apoyos registrados en la etapa preliminar.

La Sala Superior estimó que la decisión sobre la validez o no de los apoyos quedó a la libre apreciación de la autoridad electoral al no establecer las causas particulares de cada caso rechazado, incumpliendo los requisitos mínimos de fundamentación y motivación exigibles a cualquier acto de autoridad y que esta exigencia adquiere especial relevancia al existir riesgo de perder un derecho, tal y como lo establecen los estándares internacionales y los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Señaló además que el procedimiento impidió el ejercicio al derecho de una defensa adecuada y completa, ya que la autoridad determinaba que algunos rubros eran insubsanables, no se notificaba a los aspirantes las causas de invalidación antes de la audiencia, siendo el caso que Ro-

dríguez Calderón subsanó 8,4 por ciento de los registros que se habían considerado inválidos, unos 62 730, por lo que si al aspirante le faltó el 1,92 por ciento para cumplir con el porcentaje exigido, que equivale a 16 656, estaba ante la posibilidad de que en una revisión exhaustiva, pudiera alcanzar el porcentaje requerido.

Así, con base en los parámetros de restitución de derechos y de reparación integral determinados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y conforme a los precedentes del mismo tribunal electoral, y tomando en cuenta la afectación que pueda generarse al actor al estar transcurriendo ya la etapa de campaña, la Sala Superior determinó ordenar al Instituto Nacional Electoral tener por cumplido el requisito relativo al número de apoyos necesarios y registrar al ciudadano aspirante como candidato independiente a la Presidencia de la República.

5. Armando Ríos Piter

Fue militante priista y subsecretario con el gobierno panista de Vicente Fox, posteriormente diputado federal y senador del PRD.

Presentó ante el INE 1´765,599 apoyos ciudadanos, de los cuales sólo 1 149 063 correspondieron a la lista nominal. De esos, 811 696 eran simulaciones de credencial, 88,183 eran imágenes de fotocopias, y 6 265 eran imágenes de documentos distintos a la credencial para votar. Solo resultaron válidos 242 646 apoyos ciudadanos, por lo que el INE negó su registro como candidato independiente.

Inconforme con lo anterior, también acudió al tribunal electoral donde su medio de impugnación se registró como SUP-JDC-161/2018. En la sentencia el Tribunal consideró que el INE no había otorgado las condiciones necesarias para que Ríos Piter pudiera ejercer su derecho de audiencia y otorgó un plazo de 10 días para revisar los apoyos señalados por la autoridad como inválidos [41].

Finalmente, el aspirante decidió no ejercer a cabalidad su derecho de audiencia y el INE determinó ratificar la decisión de negar el registro como candidato independiente.

---

[41] Es dable señalar que la sentencia fue emitida con fecha 9 de abril de 2018, al igual que la correspondiente al Bronco, y que en los dos casos los impugnantes señalan violación a su derecho de audiencia por parte de la autoridad electoral, sin embargo, las decisiones criterios distintos, para Ríos se determinó un plazo para ejercer el derecho de audiencia y para el Bronco determinó otorgarle su registro.

VI. DATOS CUANTITATIVOS

Como ya lo hemos visto, en 2012 se reformó el marco constitucional para permitir las candidaturas independientes; en 2014 se emitieron leyes para su regulación; en 2015 se registraron las primeras candidaturas independientes.

A nivel federal, en 2015 se registraron 22 formulas al cargo Diputado Federal, de las cuales resultó electa la fórmula encabezada por Manuel Jesús Clouthier Carrillo; y en 2018 aumentó sustantivamente la tendencia de registro de candidaturas Federales por esta vía, esto es, 60 fórmulas a Diputaciones Federales, 14 de Senadurías y 2 a Presidencia de la República.

A nivel local, en 2015 se registraron 3 candidaturas para contender a Gubernaturas, 29 a Diputaciones locales y 79 planillas de Munícipes; mientras que en 2018 se registraron por esta vía 5 candidaturas a Gubernatura, 159 de Diputación local y 416 planillas de Munícipes.

Tabla 1. *Registros de candidaturas independientes*

CARGO	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Presidencia	-	-	-	2	2
Senado	-	-	-	14	14
Diputación federal	22	-	-	38	60
Gubernatura	3	8	6	5	22
Diputado local	29	89	37	159	314
Munícipe	79	201	100	416	796
Otros	-	4	123	7	134
TOTAL	133	302	266	641	1342

Fuente: Elaboración propia con datos del INE y los OPLE.

VII. CONCLUSIONES

Las reformas electorales son la constante en la historia de México. Es común que posterior a los procesos electorales se generen reformas a la legislación electoral que modifican las reglas de las contiendas. Con la reforma política de agosto de 2012 se generaron nuevas formas de participación política, de presentar iniciativas de leyes de origen ciudadano, la figura de las consultas populares vinculantes y por supuesto, las candidaturas independientes. Las subsecuentes reformas de 2014 se

caracterizaron además de la nacionalización de los procesos electorales, por la regulación de las mencionadas candidaturas independientes.

Ahora bien, la figura de las candidaturas independientes surge como promesa de renovación democrática, ante la creciente sensación de desencanto de la ciudadanía hacia los partidos y la clase política institucional. Esta vía para postular candidatos a cargos de elección popular para todos los distintos niveles de gobierno se ha multiplicado en cada proceso electoral. En comparación con el proceso electoral del 2015, la cantidad de candidatos independientes en 2018 aumentó más de un 400 por ciento.

De los informes 2016 y 2018 de Latinobarómetro, en el aparatado de México, la satisfacción con la democracia y la credibilidad en los gobiernos y los partidos políticos van en preocupante declive. Jürgen Habermas señala que los partidos se han estatalizado y en su interior han consumido su propia sustancia normativa, no actúan sino desde la perspectiva del sistema administrativo, dentro del cual han tomado posiciones de poder y quieren mantenerlas, pero la función que en primera línea deberían desempeñar es la de articulación y mediación de la formación de opinión y la voluntad política, sólo la desempeñan en las campañas, penetrando como invasores desde fuera en el espacio público político en lugar de actuar desde el centro [42]. Asimismo, del estudio contenido en la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 (ENCCIVICA), se desprende que la cultura política en clave democrática no atraviesa su mejor momento [43].

De lo anterior podemos ver decadencia del sistema de partidos y la credibilidad de la ciudadanía en este y las instituciones democráticas, al igual que la necesidad de una renovación del sistema.

Freidenberg señala que «Existe una crisis de los partidos porque la manera de hacer política no es como se solía esperar de los partidos de integración de masas. Las candidaturas independientes han buscado llenar esos vacíos» [44].

En la medida del declive del sistema de partidos, es la ascendencia de las candidaturas independientes. Sin embargo, esa necesidad renovadora no ha sido solventada con esta nueva figura y esto se debe a varias razones.

---

[42] Habermas, J., *Más allá del Estado nacional*. Fondo de Cultura Económica. México. 2006.

[43] Córdova Vianello, L., *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*. INE. México. 2016.

[44] Freidenberg, F., *Cuando la ciudadanía toma las riendas. Desafíos de las candidaturas independientes.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2017.

Por un lado, si bien se han generado reformas tanto a la Constitución política como a la legislación electoral para contemplar esta figura, la realidad es que el marco jurídico sigue siendo restringido, traduciéndose esto en una desventaja respecto a los candidatos postulados por los partidos políticos. Hay requisitos exigidos a los candidatos independientes que son mayores a los que se solicitan a los partidos políticos [45].

Las reglas del financiamiento público también son inequitativas, ya que los independientes reciben lo que corresponde a un nuevo partido, pero tomando en consideración a todos los candidatos independientes como si fuera uno sólo, para después distribuir ese monto por tipo de elección y posteriormente entre todos los candidatos independientes de cada tipo de elección; lo que genera cantidades marcadamente inferiores a las recibidas por los partidos políticos.

Respecto de la competencia electoral, la posibilidad de conformar coaliciones por parte de los partidos permite sumar esfuerzos de las instituciones políticas y evitar triunfos de candidatos independientes en las contiendas donde existan amplias posibilidades de que ganaran si todos contendieran en lo individual. Esto último ocurrió en la elección de Senadores de 2018, donde el candidato independiente Pedro Kumamoto obtuvo un número de votos superior al obtenido por los partidos políticos en lo individual, pero perdiendo la elección debido a las coaliciones.

Como lo señala Karolina Gilas, los requisitos de registro son muchos y son difíciles de cumplir en los plazos que establece la ley para lograrlos, haciéndolos casi invisibles frente a los partidos políticos y con recursos financieros y humanos desiguales, limitándolos con pocas posibilidades [46].

Otro elemento importante es el hecho de que la figura de las candidaturas independientes ha sido aprovechada por la clase política partidista, a través de postulaciones de militantes que ven truncada sus posibilidades dentro del partido y se postulan con discursos de cambio y distanciamiento de las instituciones partidistas, como es el caso de Margarita Zavala, Jaime Rodríguez Calderón «El Bronco» o Armando Ríos Piter, quienes aspiraron en 2018 para contender a la Presidencia de la República, o bien, candidaturas independientes recaídas en figuras públicas no partidistas impulsados con sigilo por partidos políticos como parte de una estrategia de cálculo electoral.

---

[45] Por ejemplo, a las candidaturas independientes se les pide el 1 por ciento de firmas de apoyo ciudadano para poder ser postulados, mientras que para constituir un nuevo partido se requiere el 0.26 por ciento del padrón electoral.

[46] Gilas, K., «El gatopardismo detrás de la regulación de las candidaturas independientes en México», en la *Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,* cuarta época, vol. 1, núm. 15. México, 2015.

Pocas son las candidaturas independientes donde los protagonistas se encuentran ajenos a militancias partidistas y muy pocas de estas candidaturas (verdaderamente independientes de partidos) han resultado favorecidas por el voto, o no han alcanzado el porcentaje de apoyo ciudadano para poder ser registrado como candidato, como es el caso de María de Jesús Patricio Martínez (Marichuy), aspirante a la Presidencia de la República impulsada por el Congreso Nacional Indígena como vocera representante indígena para las Elecciones federales de 2018.

Asimismo, las candidaturas independientes que han resultado vencedoras en la contienda se han tenido que enfrentar a grupos parlamentarios o congresos partidistas, que han dificultado su eficacia. En ese sentido, los candidatos independientes por su parte, si bien juegan dentro del mismo sistema de representación, pueden realizar aportes significativos a la democracia mexicana, por ejemplo: *a)* Ofrecer una alternativa para aprobar proyectos de gestión pública; *b)* Constituirse como canales para reconstruir mecanismos políticos e instituciones; y *c)* Pueden generar canales de acercamiento entre ciudadanos y gobiernos.

Por otro lado, algunos de los argumentos a favor de la figura de las candidaturas independientes son:

a) La necesidad de generar mayor credibilidad del sistema político, al generar mayores opciones electorales;
b) La de contribuir a mejorar la calidad de la representación política y ampliar los espacios de participación de la ciudadanía, generando propuestas y programas que surjan desde una agenda ciudadana, conformada con metodologías nuevas;
c) La de generar estímulos al sistema de partidos donde ellos tendrán que reaccionar y cambiar su forma de trabajar, no solo en el discurso sino en las acciones. Si los partidos generaran candidatos y estos dieran los resultados esperados por la ciudadanía, las candidaturas independientes nunca ganarían; y
d) La reducción de incentivos y oportunidades para la corrupción en la política, al generarse la necesidad de que el sistema de mejores resultados y rinda cuentas más claras del ejercicio de los gobiernos.

Sin embargo, el acceso a las candidaturas independientes es sólo un camino, que no siempre garantiza la expectativa generada. Desde la perspectiva del derecho, su reconocimiento en la Constitución es un gran paso, pero la regulación en la legislación actual es todavía restrictiva.

Por eso, el siguiente paso para lograr que las candidaturas independientes cumplan con las expectativas para mejorar la calidad de nuestra democracia, es necesario hacer ajustes institucionales que faciliten el acceso y garanticen equidad en las contiendas; y el papel de los tribu-

nales constitucionales y la visión del derecho desde lo constitucional seguirá siendo de suma importancia, aplicando los controles correspondientes a efecto de cumplir con los deberes de garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

VIII. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

Aguiar, A., «¿Calidad, mutación o final constitucional del teatro de la democracia? (elementos para una teoría normativa)», en Zovatto, D., *Reforma política-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*, Ediciones EJV Internacional, Venezuela, 2017.

Carbonell, M. (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, Porrúa-UNAM, 2002.

— *Los derechos humanos en México, Hacia un nuevo modelo*, México, IIDH-UBIJUS-CEAD-UNAM, 2014.

— *Una historia de los derechos fundamentales*, México, CNDH-UNAM-Porrúa, 2011.

Carbonell, M. y Salazar, P., (coord.). *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, SCJN/IIJ-UNAM.

Córdova Vianello, L., *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*, INE, México, 2016.

Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José-México, 2017.

Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, tomo II, México, 2006.

Ferrajoli, L., *Derecho y garantías. La Ley del más débil*, Editorial Trotta, España, 1998.

— *Garantías. Jueces de la democracia*, Editorial Trotta, España, 2002.

— *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Editorial Trotta, España, 2005.

Freidenberg, F., *Cuando la ciudadanía toma las riendas. Desafíos de las candidaturas independientes,* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2017.

Gilas, K., «El gatopardismo detrás de la regulación de las candidaturas independientes en México», en la *Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, cuarta época, vol. 1, núm. 15. México, 2015.

Habermas, J., *Más allá del Estado nacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

Nieto Castillo, S. y Espíndola Morales, L., *El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Competencia de Sala Regional*, Porrúa. México, 2012.

Picado, S., «Derechos políticos como derechos humanos», en Nohlen, D.; Zovatto, D., Orozco, J. *et al.* (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina,* Editorial Fondo de Cultura Económica México 2007.

Santiago Nino, C., *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Editorial Astrea, Argentina, 2000.

Zovatto, D., *La Reforma Político Electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias. 1978-2000, Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, Venezuela, 2001.

— «Las Instituciones de la Democracia Directa», en *Democracias en Movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014.

— *Reforma política-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016),* Ediciones EJV Internacional, Venezuela, 2017.

Enlace

Instituto Nacional Electoral, *Cuarto Informe Mensual sobre el Avance en la Obtención del Apoyo Ciudadano de las y los Aspirantes a una Candidatura Independiente en el Proceso Electoral Federal 2017-2018*, disponible en *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95763/CGor201803-28-ip-18.pdf*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *GLORARIO*. Disponible en: *https://www.te.gob.mx/front/glossary*.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Jalisco.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General de Partidos Políticos.

Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos «Pacto de San José de Costa Rica».

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Tesis, jurisprudencias y resoluciones

CIDH. Ficha Técnica y Sentencia caso *Castañeda Gutman Vs. México* (12.535). 2008. Párrafo 143, visibles en: *https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/castanedagutman.pdf* y *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf,* respectivamente.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Yatama vs Nicaragua*. Sentencia del 23 de junio de 2005. Párrafos 217-220. Disponible en: *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf.*

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de Inconstitucionalidad 22/2014. Disponible en: *https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/AI%2022-2014.pdf*.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia P./J.53/2009, 9.ª, «Candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias. El artículo 218, párrafo 1, del código federal de instituciones y procedimientos electorales, es constitucional». Disponible en:*https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=167025&Semanario=0.*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 27/2002, cuyo rubro es: «Derecho a votar y ser votado. Su teleología y elementos que lo integran». Disponible en:*https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=27/2002&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,27/2002.*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 20/2010, cuyo rubro es: «Derecho político electoral a votar y ser votado. Incluye el derecho a ocupar y desempeñar el cargo». Disponible en: *https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=20/2010&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,20/2010.*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 11/2012 con el rubro: «Candidaturas independientes, su exclusión en el sistema electoral federal no vulnera derechos fundamentales». Disponible en: *https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/content/jurisprudencia-112012.*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Resolución del expediente S2A-RIN-076/1998. Disponible en: *https://trieltam.org.mx/wp-content/uploads/2018/05/S2A-RIN-076-98-c.pdf.*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Resolución S2A-RIN-076/1998. Disponible en: *https://trieltam.org.mx/wp-content/uploads/2018/05/S2A-RIN-076-98-c.pdf.*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sentencia del SUP-JRC-76/2013. Disponible en: *https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JRC/SUP-JRC-00076-2013.htm*.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sentencia del SUP-REC-192/2015. Disponible en: *https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-REC-0192-2015.pdf.*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sentencia del SG-JDC-10932/2015. Disponible en: *https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SG-JDC-10932-2015.pdf.*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sentencia del Recurso de Reconsideración identificado con la clave alfanumérica SUP-REC-193/2015. Disponible en: *https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-REC-0193-2015.pdf*.

Derecho electoral mexicano:
Una visión local: desde la óptica de distintas entidades federativas
Luis Rafael Montes De Oca Valadez (coord.)
ISBN: 979-13-88286-17-9
Madrid, 2026
pp. 199-214
DOI: *10.37417/derecho-electoral-mexicano-una-vision-local/07*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

CAPÍTULO SÉPTIMO

EVOLUCIÓN Y FRONTERAS COMPETENCIALES EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS RESULTADOS DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN DEBATE ABIERTO

Griselda Beatriz Rangel Juárez [1]

Sumario: I. Introducción; II. Enfoques de la democracia contemporánea III. Los diseños institucionales de las leyes de participación ciudadana. IV. La reforma 2014 y sus efectos en materia de participación ciudadana. V. La implementación de los mecanismos de democracia directa. VI. Resultados vinculantes y no vinculantes. VII. Impugnabilidad de los procesos de participación ciudadana. VIII. Cumplimiento de los resultados de los procesos de participación ciudadana. IX. Conclusiones. X. Referencias bibliográficas.

I. INTRODUCCIÓN

En el presente ensayo nos proponemos analizar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos a través de mecanismos de de-

[1] Licenciada en Derecho por la Universidad de Guadalajara; Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestra en Derecho electoral por el otrora Instituto Prisciliano Sánchez; Doctoranda en Derecho electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral (IICE) del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Actualmente Vocal Ejecutiva de la Junta Distrital número 2 del Instituto Nacional Electoral en Baja California Sur. Correo electrónico: *b_rangel310@hotmail.com*.

mocracia directa; el análisis de las reglas más generales para la implementación de los mecanismos de plebiscito, referéndum, presupuesto participativo y revocación de mandato y de qué manera sus resultados vinculan a las instancias del poder público; otro aspecto se enfocará en analizar la evolución de los criterios sentados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad tratándose de impugnaciones contra actos relacionados con los referidos mecanismos de democracia directa; y como es que el cumplimiento de los resultados de los procesos de participación ciudadana podrían constituir casos frontera en aspectos competenciales.

II. ENFOQUES DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA

El estudio de la democracia contemporánea desde sus distintas acepciones se aborda a partir de dos enfoques: el representativo y el participativo. De acuerdo con Merino y Ramírez Saiz, el primero refiere a la emisión del sufragio por parte de la ciudadanía, para la elección de sus gobernantes y/o representantes, quienes tendrán a su cargo la toma de decisiones respecto al rumbo en que habrá de direccionarse el Estado [2]. El segundo refiere a la intervención directa de las y los ciudadanos en las decisiones públicas, con independencia de la elección de sus representantes o gobernantes [3].

En el origen de la democracia como forma de gobierno tuvieron un peso específico los actos de participación directa de la comunidad ciudadana, especialmente en la formación y sanción de las leyes, o en la decisión de los actos más importantes de gobierno.

Esta intervención directa fue disminuyendo en la medida en que los conjuntos de personas que integraban la ciudadanía fueron creciendo, hasta convertirse en masas distribuidas en amplios territorios, que dificultaban primero y luego imposibilitaron su reunión en una asamblea para tratar los asuntos públicos, ante lo cual necesariamente se incrementó la actividad indirecta por medio de alguna o algunas personas, y fue entonces que cobró fuerza determinante la representación política.

---

[2] Merino, M., *La participación ciudadana en la democracia*. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, INE, México, 2015.

[3] Ramírez Saiz, J. M., *La participación ciudadana en la democracia*. Colección Reflexiones sobre la democracia. Serie Democracia y participación ciudadana, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, México, 2013.

En los años 90 del siglo xx, desde el nivel subnacional se comenzó a construir el andamiaje del modelo institucional de participación ciudadana en México —a la par del arranque de los procesos de alternancia política— que desde las entidades federativas y quizás como resultado de ello, se derivaron del proceso de liberalización política previo [4].

En aquel momento, las instituciones de participación ciudadana se utilizaron como medio para la renovación del *discurso político, desde sectores y fuerzas emergentes incorporadas al juego democrático,* a partir de que llegaron a alcanzar el gobierno; y, como resultado de los procesos de descentralización que desataron, a través de los cuales se otorgaron más poder y competencias a los estados y municipios [5].

En tal sentido, la inclusión de los mecanismos de democracia directa dentro del sistema representativo, de acuerdo con García (2009), ha tenido que ver con la acuciante necesidad de responder a los problemas de legitimidad en el ejercicio del gobierno democrático, basado exclusivamente en el principio de representación política, retomando algunos principios básicos de la democracia directa propios del modelo antiguo, reinterpretándolas a través de ideas y conceptos como la deliberación, la autonomía del sujeto y la rendición de cuentas.

Ahora bien, de acuerdo con Zovatto, existe un debate en torno a los presuntos beneficios y riesgos potenciales de las instituciones de democracia directa. Para un sector existe una contraposición peligrosa entre éstas y las de la democracia representativa así como un posible uso demagógico de estas instituciones. Para otro sector en cambio, esta supuesta contradicción es cosa del pasado, ya que las instituciones de democracia directa, más que una alternativa *per se*, deben ser vistas como complemento de la democracia representativa [6].

III. LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES DE LAS LEYES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como ha quedado establecido, la idea de crear mecanismos orientados a promover la participación ciudadana más allá de la elección de representantes, fue incentivar la participación en términos cuantitati-

---

[4] Olvera, A. J., *Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura*, México, 2009.

[5] Ramírez, F. y Yanina, W., «Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina». *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. núm. 40, FLACSO Ecuador, Ecuador, 2011, pp. 11-20.

[6] Zovatto, D., «Las Instituciones de la Democracia Directa», en *Tratado de Derecho electoral comparado en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

vos y cualitativos, ante una cada vez más erosionada confianza en la democracia representativa.

Los mecanismos de democracia directa contemplados desde el principio en la mayoría de los Estados del país fueron el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Más tarde, sería la consulta popular, el presupuesto participativo, la ratificación y/o la revocación de mandato. Además de éstos, también han sido incluidos en algunas leyes mecanismos de gobierno abierto (congreso abierto, cabildo abierto, etc.) y otros de participación y colaboración comunitaria y vecinal [7].

No pasa desapercibido, que este proceso de ampliación de los cauces de participación ciudadana por vías institucionales más allá de las elecciones surge desde las entidades del país y que desde un principio su promoción, implementación e impugnación de aquellos materialmente electorales, quedó a cargo de los organismos administrativos y jurisdiccionales electorales de los estados de la federación, de acuerdo con lo dispuesto por los respectivos congresos locales.

El elemento definitorio de estos mecanismos consiste en someter de forma directa a la ciudadanía, un tema trascendente, que puede ser una norma de carácter general, un acto de gobierno, la obras a realizar con el presupuesto participativo y/o los montos a aplicar; y hasta la revocación de mandato de un representante electo democráticamente.

Asimismo, en su diseño legislativo, se observan tanto los principios constitucionales del voto, universal, libre, secreto y directo, como las demás garantías convencionales establecidas para su ejercicio, entre las que destacan la organización del proceso por un órgano autónomo e independiente que desarrolle sus funciones bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad; así como un sistema de medios de impugnación para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos que conforman el proceso.

IV. LA REFORMA 2014 Y SUS EFECTOS EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Uno de los ejes fundamentales de la reforma 2014, fue el encaminado a dotar a los organismos públicos electorales locales (CPEUM, art. 41, base V, apartado C, numeral 9), de facultades expresas para la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevean las legislaciones

[7] Es el caso de la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza en Jalisco.

locales, que como hemos dicho habían sido conferidas a nivel local por los respectivos congresos en la mayoría de las entidades; con lo que se consolidó la atribución de estos órganos en materia de participación ciudadana para llevar a cabo no solo los procesos electorales sino también los procedimientos materialmente electorales de plebiscito, referéndum, consulta popular, presupuesto participativo y revocación de mandato.

También la reforma constitucional de 2014 fue un punto de partida para la aprobación de ordenamientos legales y reglamentarios para la implementación de algunos mecanismos de democracia directa a nivel federal, contemplados como derechos de la ciudadanía en el art. 35 constitucional desde 2012, como la consulta popular, la iniciativa ciudadana y la revocación de mandato.

V. LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

Para la implementación de estos mecanismos por la ciudadanía, se han establecido una serie de requisitos de procedencia como que se haga por escrito a través de un representante exponiendo el objeto y alcance del mecanismo que se solicita, dentro de un plazo específico, acompañado de un porcentaje de firmas de ciudadanas y ciudadanos de la lista nominal de electores de la demarcación respectiva (Entidad, municipio, colonia inclusive) que puede variar de acuerdo a cada legislación.

En cada caso, al INE corresponde verificar la idoneidad de las firmas de las y los ciudadanos que suscriban la solicitud de implementación del mecanismo. A la autoridad administrativa electoral, o aquella que de acuerdo a la normativa estatal disponga, corresponde determinar si se dan los supuestos de interés público o impacto social y declarar la procedencia, a partir de lo cual se dará curso a los procedimientos que correspondan como turnar al órgano legislativo una iniciativa popular; y en su caso, iniciarán los actos preparatorios con la publicación de la convocatoria respectiva cuando el procedimiento implique la organización de un proceso de votación.

En la convocatoria se establecerán las bases para participar, debiendo contemplarse la pregunta o preguntas del mecanismo, la ubicación e integración de las mesas receptoras de votación, la fecha de la jornada de votación, validación de sus resultados y lo conducente para casos no previstos.

VI. RESULTADOS VINCULANTES Y NO VINCULANTES

Los resultados de los mecanismos de democracia directa pueden ser vinculantes o no vinculantes.

En el primer caso las legislaciones usualmente prevén un porcentaje de participación del listado nominal de electores, de entre los cuales se considerará que la opción más votada, a favor o en contra, será la que vincula a la autoridad para llevar a cabo o no la medida materia del proceso de participación ciudadana.

Si la participación no alcanza el umbral legal previsto no será vinculante, sin embargo, para la autoridad involucrada, la opción más votada podría tener carácter orientador para su actuación en torno al tema respectivo. Por otra parte, los mecanismos no vinculantes siempre tendrán carácter exclusivamente indicativo u orientador para la toma de decisión.

VII. IMPUGNABILIDAD DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En la actualidad existen normas y jurisprudencia firme [8], respecto a que los actos derivados de la preparación desarrollo y emisión de resultados de la implementación de los procesos de participación ciudadana de plebiscito, referéndum, presupuesto participativo y revocación de mandato, tienen un componente materialmente electoral y son susceptibles de impugnarse por la vía del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano. Entonces, como se puede inferir, esto no siempre fue así.

Ello se explica en que durante mucho tiempo el ejercicio de los derechos político electorales se concibieron exclusivamente en el marco en las instituciones de la democracia representativa, tanto para votar en los comicios que se realizaban cada tres o seis años, para la integración de los órganos de elección, esto es, del poder ejecutivo o legislativo o de los ayuntamientos; o ser votado para ocupar alguno de éstos.

Tal visión se reflejó por ejemplo, en las hipótesis de procedencia de los Juicios de Revisión Constitucional y para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, contemplados en los artículos

[8] Jurisprudencia 40 de la SS del TEPJF (2010), «Referéndum y plebiscito. Los actos relacionados son impugnables mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano».

79 y 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral[9], en vigor.

En dicha ley, el Juicio de Revisión Constitucional, fue contemplado para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que sugieran durante los mismos, siempre y cuando se cumplieran los requisitos tales como: *a)* Que fueran definitivos y firmes; *b)* Que violaran algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; *c)* Que la violación reclamada pudiera resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones; *d)* Que la reparación solicitada fuera material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; *e)* Que la reparación solicitada fuera factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos; y *f)* Que se hubieran agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

Por otra parte, en cuanto al Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, para su procedencia se estableció que debían darse la concurrencia los siguientes elementos: *a)* Que el promovente fuera un ciudadano mexicano; *b)* Que el ciudadano promoviera por sí mismo y en forma individual, y *c)* Que hiciera valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos: de votar o ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Al respecto resulta ilustrativo del proceso de paulatina ampliación de los marcos de tutela de estos juicios, en tratándose de mecanismos de democracia directa, lo establecido en algunas sentencias emblemáticas de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en torno a controversias derivadas de la promoción o implementación de éstos mecanismos.

---

[9] La LGSMIME fue aprobada en su primera versión en el año de 1996 y prácticamente no ha *variado.*

1. Primer caso. Contra la convocatoria para la construcción de segundos pisos en el periférico de la Ciudad de México [10]

En el año 2002, el Jefe de Gobierno del otrora Distrito Federal, expidió convocatoria a un plebiscito para someter a consulta la construcción de segundos pisos en el periférico y viaducto en la capital del país. Como consecuencia de lo anterior, el entonces Instituto Electoral del Distrito Federal, aprobó el proyecto de presupuesto para llevar a cabo el ejercicio.

Inconformes con la realización del plebiscito, diversos partidos políticos promovieron juicios ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal para que se declarara la nulidad de la convocatoria y dejaran sin efecto los actos conducentes a su implementación. En esa instancia, los actos referidos se tramitaron por la vía del Recurso de Apelación [11]. Ante la inconformidad de la determinación en el sentido de únicamente modificar la convocatoria de plebiscito y no haber declarado la nulidad de la misma, los quejosos acudieron ante la Sala Superior por la vía del Juicio de Revisión Constitucional.

En la sesión pública respectiva, el magistrado ponente presentó un proyecto de resolución en el que propuso el sobreseimiento en el juicio de revisión constitucional electoral, en virtud de que el acto impugnado, no correspondía a las materias previstas para el ejercicio de la jurisdicción electoral federal, mediante el juicio de revisión constitucional electoral, ya que con este se adujo, «sólo se lograba el control constitucional de las elecciones celebradas para elegir Jefe de Gobierno, a los miembros de la Asamblea Legislativa y a los Jefes Delegacionales».

Sin embargo, la mayoría de rechazó el proyecto, y en la misma sesión se discutió y votó el fondo del asunto.

La postura sostenida por la mayoría fue que en atención al principio de que todos los actos electorales deben estar sujetos al control constitucional y legal, siendo el plebiscito un instrumento de tal naturaleza, los actos o resoluciones que surjan durante su desarrollo o resultados, encuentran control en el sistema de medios de impugnación en materia electoral.

---

[10] EXPEDIENTE: SUP-JRC-118/2002.

[11] La autoridad responsable dictó sentencia en los recursos de apelación acumulados, en el sentido de desechar los identificados como TEDF-REA-016/2002 y TEDF-REA-017/2002 y declaró parcialmente fundados los TEDF-REA-014/2002 y TEDF-REA-015/2002.

Asimismo, que de todos los medios de impugnación establecidos en la LGSMIME, el juicio de revisión constitucional electoral constituía el único medio idóneo y eficaz para impugnar los actos y resoluciones definitivas y firmes relacionadas con dichos procesos de democracia directa [12].

2. Segundo caso. Solicitud de precisión del término para promover un referéndum en Jalisco.

En febrero de 2008, un ciudadano jalisciense, promovió un Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano [13], ante la omisión del organismo electoral del Estado para responder a una consulta sobre el criterio del organismo respecto de la interpretación de artículos de la Constitución Política y Ley de Participación Ciudadana de la entidad, en relación con la forma de computar un plazo relacionado con la tramitación de un referéndum, sin que el organismo hubiese respondido luego de haber transcurrido casi un mes de la presentación del escrito.

En el informe circunstanciado el Instituto Electoral de Jalisco, alegó la improcedencia porque a su juicio no era materia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, al no actualizarse alguno de los supuestos de procedencia, además de que el derecho de petición «no se le violentó» [14].

En oposición a lo señalado por el organismo electoral, la Sala Superior estableció que sí era procedente en tanto que se aducían violaciones a un derecho fundamental vinculado con los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, como el de petición y de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, según interpretación previamente efectuada en la jurisprudencia de rubro: «Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Procede cuando se aduzcan violaciones a diversos derechos fundamentales vinculados con los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación» [15].

---

[12] De la causa se derivó la Tesis XVIII/2003 de rubro: «Plebiscito y otros instrumentos de democracia directa. Procede su impugnación a través del juicio de revisión constitucional electoral».

[13] SUP-JDC-229/2008.

[14] A juicio del organismo electoral no había incurrido en dilación ya que la expresión «breve término» a que se refiere el art. 8.º. Constitucional, «a la luz de la interpretación del Poder Judicial de la Federación, este en ningún caso debe exceder de cuatro meses». Así las cosas agregó, «resulta evidente que esta autoridad electoral se encuentra aún dentro de los límites fijados por la norma constitucional».

[15] Jurisprudencia 36/2002, pp. 164 y 165 del tomo de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005.*

Por tal razón, al considerarse fundado el agravio del promovente la Sala Superior ordenó al organismo electoral dar respuesta al promovente en el término de 24 horas a partir de la notificación de la sentencia, respecto del término materia de la consulta.

Al respecto, dos magistrados en sendos votos concurrentes, aceptaron la procedibilidad del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en atención al principio consistente en que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad; sin embargo, respecto de las consideraciones vertidas en la resolución en cuanto a que el referéndum y el plebiscito son procesos electorales, a través de los cuales se ejercen derechos político-electorales, señalaron que los derechos de votar, de ser votado, de afiliación y de asociación, eran derechos ajenos a los mecanismos de democracia «directa».

3. Tercer caso. Contra la falta de suspensión del acto materia de un referéndum por el Gobernador de Jalisco

En marzo de 2008, un ciudadano, formuló solicitud de referéndum ante el organismo electoral de Jalisco [16], a fin de derogar el aumento determinado por el Ejecutivo a la tarifa correspondiente a la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros en el área metropolitana y otras regiones de la entidad.

Toda vez que ante la solicitud de referéndum, el Gobernador del Estado no ordenó suspender la entrada en vigor de la medida, conforme a lo previsto en el art. 47 de la Constitución local, el ciudadano en cuestión promovió un juicio para la protección de los derechos político electorales ante la Sala Superior del TEPJF, la cual reencauzó el caso al Tribunal Electoral de la Entidad para su resolución.

La instancia jurisdiccional local en el expediente PPCR-001/2008-SP, determinó que sobre la suspensión del acuerdo del Ejecutivo al incremento de las tarifas al transporte, era preferente que el organismo electoral determinara la procedencia de la solicitud de referéndum derogatorio formulada, ordenando a este determinar lo conducente.

Ante tal determinación el ciudadano, acudió nuevamente vía JDC ante la Sala Superior, para insistir en que la suspensión del acuerdo era automática y condicionada sólo a la presentación de la solicitud de referéndum, no así a la declaración de procedencia o improcedencia del mecanismo.

---

[16] SUP-JRC-127/2008 y SUP-JDC-508/2008 Acumulados.

Al respecto, son de llamar la atención las consideraciones realizadas por la Sala Superior al admitir a trámite el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, respecto de la tesis aprobada previamente por el Tribunal, referidas en el 1er. caso analizado en este trabajo, de rubro: «Plebiscito y otros instrumentos de democracia directa. Procede su impugnación a través del juicio de revisión constitucional electoral», al señalar que si bien en aquel se circunscribió a determinar la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral contra actos relacionados con los procedimientos de democracia directa, como el plebiscito o referéndum, en este caso la determinación emitida por el tribunal electoral de Jalisco tuvo incidencia directa sobre la esfera de derechos político-electorales del actor; y dado que además en Jalisco, la Constitución local preveía en el art. 8.º, la prerrogativa de ejercer el derecho de votar, no solo para la elección popular de funcionarios de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y de los ayuntamientos municipales, sino que claramente se extendía a la de votar en los procesos de plebiscito o referéndum de la entidad, procedía con mayor razón admitir la vía intentada (JDC).

En cuanto a la litis planteada sobre si debió ser preferente la suspensión de la entrada en vigor del acuerdo sobre el alza de la tarifa al transporte público emitido por el Gobernador, la Sala Superior concedió la razón al ciudadano actor, al admitir que el art. 47 de la Constitución Política en el Estado de Jalisco sólo aceptaba una interpretación posible: «la suspensión debía ser automática y condicionada sólo a la presentación de la solicitud de referéndum, a menos que el titular del Poder Ejecutivo hubiere determinado que se trataba de un caso de urgencia», situación que no acreditó; y por tanto ordenó al Instituto Electoral de la entidad, pronunciarse respecto de la suspensión, habida cuenta que tendría por objeto evitar un daño grave e irreparable a las partes o a la sociedad con la entrada en vigor de la disposición tarifaria antes de que se determinara o no la procedencia del referéndum solicitado; y en cuanto a la materia de la impugnación, determinó revocar la resolución reclamada.

Es dable destacar la importancia de los casos segundo y tercero, ya que fueron a la postre base para la tesis de jurisprudencia 40/2010:

> Referéndum y plebiscito. Los actos relacionados son impugnables mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano».– De conformidad con los artículos 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso *f)*, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano es la vía para impugnar violaciones a los derechos de votar y ser votado en elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos, así como otros derechos fundamentales relacionados con estos. Sin embar-

go, cuando la legislación atinente reconozca la prerrogativa ciudadana de sufragio no sólo en la elección de funcionarios de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos, sino además que la extienda al ejercicio del derecho de voto en los procedimientos de plebiscito o referéndum, es procedente el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para impugnar los actos relacionados con los referidos mecanismos de democracia directa.

VIII. CUMPLIMIENTO DE LOS RESULTADOS DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La interpretación de la normas en sede jurisdiccional realizada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sido determinante para potenciar el ejercicio de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía al no reducirse exclusivamente a los marcos de la democracia representativa que durante mucho tiempo prevaleció en el país, sino a concebir nuevos enfoques para garantizar la constitucionalidad y legalidad de todos los actos materialmente electorales que entrañan los mecanismo de la democracia directa.

Sin embargo, sobre las circunstancias que pueden acaecer al sobrevenir el posible incumplimiento de las autoridades a las que vincula la materialización de los resultados de los mecanismos, podría encontrarse una delgada línea a otras esferas del derecho.

Así tenemos, por ejemplo, que si como resultado de un plebiscito, el Ejecutivo de una entidad es vinculado a desarrollar un proyecto social y no lo desarrolla en el periodo y los alcances demandados ¿el cumplimiento es competencia de orden electoral o materialmente administrativo?

Si por el contrario es vinculado a no realizar una obra y la realiza ¿es competencia de la autoridad judicial electoral detener la obra? ¿Cómo se garantiza el resultado del proceso?

Consideramos que es importante establecer que siempre se debe analizar el caso concreto y el bien jurídico a tutelar para preservar el derecho político electoral para participar a través de estos mecanismos. En torno a la cuestión, encontramos algunos criterios orientadores en la Tesis XXIII/2015[17] resultante en el caso de ciudadanos sinaloenses[18] a quienes les fue reconocido interés jurídico para controvertir la omi-

[17] Tesis XXIII/2015. *Interés jurídico. Lo tienen los ciudadanos para controvertir la omisión de los órganos legislativos de dictaminar proyectos de iniciativa ciudadana (legislación de Sinaloa)*.

[18] Asunto general. SUP-AG-119/2014. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: TEE Sinaloa. 12 de noviembre de 2014. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Flavio Galván Rivera.

sión de la comisión legislativa competente del Congreso del Estado de Sinaloa, para dictaminar un proyecto de creación de ley presentado mediante Iniciativa Ciudadana, instrumento de democracia directa por el que se establece el derecho constitucional de los ciudadanos a iniciar leyes, el cual debe ser tutelado por la autoridad electoral, a fin de que puedan participar en la toma de decisiones públicas gubernamentales. Estableciendo que su derecho a iniciar leyes no se agotaba con la simple presentación de la propuesta, sino que, para su vigencia plena y ejercicio eficaz, resultaba necesario que la autoridad legislativa se pronunciara al respecto, señalando que asumir una postura contraria, tornaría ineficaz e inútil el ejercicio del aludido derecho político del ciudadano.

IX. CONCLUSIONES

Una democracia calificada jurídicamente como representativa, no desconoce como parte de sí misma la posibilidad de prever procesos de participación directa en los actos de gobierno, sino sólo destaca la influencia decisiva de la representación política en el régimen de que se trate.

Esta posición es aplicable a lo previsto en el art. 40 de nuestra ley fundamental, donde desde el principio, la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una república representativa no ha implicado la tutela exclusiva de procesos democráticos representativos, sino también la de los procesos democráticos directos.

La adopción de dicha perspectiva de la democracia directa como complementaria de nuestro modelo de democracia representativa sin embargo, ha sido gradual; por ello el que ahora sea cada vez más frecuente el desarrollo de procesos de participación directa, plantea también nuevos desafíos.

Si bien, hoy por hoy, desde la Constitución se dispone la facultad expresa de las instituciones electorales para conducir los aspectos materialmente electorales de los procesos de participación ciudadana, el incumplimiento del mandato ciudadano por las autoridades a las que sus resultados vinculan, puede generar un desafío competencial de frontera con otras materias.

En ese sentido, el abordaje de los casos concretos debe ser siempre a la luz del derecho humano a la participación y al ejercicio pleno de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía.

X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Castillo, L., *El Juicio de Revisión Constitucional Electoral y los Procesos de Democracia Directa*, Ponencia presentada el 26 de noviembre de 2003, en el Senado de la República, LIX Legislatura, dentro del «Segundo Foro de Justicia y Marco Constitucional del Sistema Federal y del Distrito Federal». Disponible en *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6094/5a.pdf*.

García, J. G., «Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana», en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 51, núm. 205, enero-abril 2009 Disponible en: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182009000100005&script=sci_arttext.*

Merino, M., *La participación ciudadana en la democracia*. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, INE, México, 2015.

Olvera, A. J., *Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura,* México, 2009. Disponible en: *http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/OlveraEntregable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf. Consultado el 16 de septiembre de 2021.*

Ramírez, F. y Yanina, W., «Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina». *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. núm. 40, FLACSO, Ecuador, 2011, pp. 11-20. Disponible en: *https://iconos.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/view/443*.

Ramírez Saiz, J. M., *La participación ciudadana en la democracia.* Colección Reflexiones sobre la democracia. Serie Democracia y participación ciudadana, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, México, 2013.

Yanina, W., *Las instituciones de la participación ciudadana en América Latina,* Proyecto de Reformas Políticas en América Latina/Organización de los Estados Americanos, 2015. Disponible en: *https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/02/yanina-welp.pdf.*

Zovatto, Daniel, «Las Instituciones de la Democracia Directa», en *Tratado de Derecho electoral comparado en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

Constituciones y Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Jalisco.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley General del Sistema para la Participación Ciudadana y Popular de Jalisco.

Tesis y Jurisprudencia

Tesis XVIII/2003 de la Sala Superior del TEPJF. Plebiscito y otros instrumentos de democracia directa. Procede su impugnación a través del juicio de revisión constitucional electoral. *https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/tesis-xviii-2003/*

Tesis XXIII/2015. Interés jurídico. Lo tienen los ciudadanos para controvertir la omisión de los órganos legislati.

Vos de dictaminar proyectos de iniciativa ciudadana (legislación de Sinaloa). Disponible en: *https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XXIII/2015&democracia,directa.*

Jurisprudencia 36/2002 de la Sala Superior del TEPJF. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Procede cuando se aduzcan violaciones a diversos derechos fundamentales vinculados con los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación. *https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=36/2002&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,36/2002*.

Jurisprudencia 40/2010 de la Sala Superior del TEPJF. Referéndum y plebiscito. Los actos relacionados son impugnables mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. *https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=40/2010&tpoBusqueda=S&sWord=tesis,40/2010.*

Expedientes

SUP-JRC-118/2002.

TEDF-REA-016/2002.

TEDF-REA-017/2002.

TEDF-REA-014/2002.

TEDF-REA-015/2002.

SUP-JDC-229/2008.

SUP-JRC-127/2008 y SUP-JDC-508/2008 Acumulados.

SUP-AG-119/2014.

Derecho electoral mexicano:
Una visión local: desde la óptica de distintas entidades federativas
Luis Rafael Montes De Oca Valadez (coord.)
ISBN: 979-13-88286-17-9
Madrid, 2026
pp. 215-234
DOI: *10.37417/derecho-electoral-mexicano-una-vision-local/08*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

CAPÍTULO OCTAVO

TRES PERSPECTIVAS TEÓRICAS PARA ENTENDER LA DEMOCRACIA

Óscar Daniel Rodríguez Fuentes [1]

Sumario: I. Introducción. II. Tres perspectivas de la Teoría de la Democracia. III. Teorías de la democracia formal-normativas. IV. Teorías teleológicas de la democracia. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

Resumen: El presente trabajo hace un análisis de las diferentes perspectivas de la teoría de la democracia, proponiendo una clasificación en tres grandes ejes: formal normativo, formal elitista y teleológico. La finalidad es hacer una introducción general del tema que compare los distintos y representativos autores de la materia y comparar las posturas entre sí obteniendo así elementos mínimos de una teoría democrática contemporánea.

Palabras clave: Democracia, representación, elección, elitismo, derechos humanos, sociedad civil.

Abstract: *This article analyses different outlooks of democracy theory, we propose a classification in three main groups: formal –normative democracy, democrat elitism and teleological theories of democracy. Our purpose is to introduce a general vision and comparison of different ideas about the current democracy concept.*

Keywords: *Democracy, representation, elections, elitism, human rights, civil society.*

---

[1] Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila y Maestro en Derechos Humanos por la misma casa de estudios; y Doctor en Derecho electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral (IICE) del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Actualmente Consejero Electoral del Instituto Electoral de Coahuila.

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la democracia constituye un presupuesto lógico que busca garantizar sociedades abiertas, plurales y tolerantes. En un plano ideal constituye un valor la cultura occidental que busca promover y proteger la representatividad de la población pero también combatir diversas formas de autoritarismo a través de diversas vías.

Desde el desarrollo del Estado Moderno, la idea de gobiernos electos, representativos, estables; un marco mínimo de derechos intocados y promovidos por parte del poder y la posibilidad de crear un orden jurídico que mantenga la paz y la seguridad de la sociedad han sido los objetivos generales que todo Estado ha buscado en fin de garantizar, el «bien público temporal», como lo han defendido los teóricos del Estado.

No obstante, en la actualidad esta visión generalizada del bien público temporal ha ido migrando hacia los derechos humanos, como el eje rector de las acciones estatales y el núcleo esencial que justifica la existencia misma del Estado. Así, el «bien público temporal», finalidad por excelencia en la teoría clásica del Estado se replanteó en la promoción, protección, respeto, y garantía de los derechos humanos y de los valores democráticos, principios sobre los cuales descansa la legitimidad del poder.

Siguiendo a Luigi Ferrajoli, podemos decir que este cambio en los «fines del Estado» obedece a lo que él llamó el tránsito del Estado Legislativo al Estado Constitucional de Derecho. De acuerdo con este autor, uno de los objetivos del Estado Constitucional es la subordinación de la ley a los principios constitucionales, lo cual, equivale a introducir una dimensión sustancial, no sólo en las condiciones de validez de las normas, sino también en la naturaleza de la democracia, para la que representa un límite, esto debido a que los derechos constitucionalmente establecidos corresponden prohibiciones y obligaciones impuestas a los poderes de la mayoría, que de otra forma serían absolutos [2].

En esos términos, la legalidad y la legitimidad de las acciones del Estado encaminadas a concretar el bien público temporal, se encaminan ahora a garantizar con el mayor éxito posible los derechos humanos de las personas bajo claros principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, tal como lo han establecido algunas constituciones como es el caso de la mexicana.

---

[2] Ferrajoli, L., *Derechos Fundamentales y democracia.* Trad. Miguel Carbonell, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014.

Asimismo, la idea del respeto y protección de los derechos humanos, garantizaría al mismo tiempo condiciones democráticas en las cuales todas las personas pueden participar de forma libre, plena y consiente en los asuntos públicos de su país a través de canales institucionales que le permitan un desarrollo equitativo respecto de sus pares.

Así los derechos fundamentales, constituirían un factor y motor esencial del crecimiento, no sólo civil sino económico, en ese sentido el desarrollo económico tendría como consecuencia mayor bienestar y por tanto un mejoramiento de sus condiciones de vida[3]. El bienestar, genera paz social y la paz social gobiernos estables y democráticos sin tensiones internas que amenacen su institucionalidad, generando condiciones democráticas.

No obstante, este binomio democracia/derechos humanos no está tan presente en la teoría democrática contemporánea, la cual ha estudiado la democracia desde las perspectivas de la ciencia política y de derecho, pero sin implementar, la idea central de los derechos humanos como eje rector de la misma.

Es por eso que en el presente trabajo hacemos una reconstrucción de las principales teorías de la democracia, a fin de explicar cómo estas han ido aglutinando y fortaleciendo el concepto democrático, a partir de la idea de la democracia más allá de un simple sistema de reglas o un conflicto entre grupos de poder.

Con este propósito, hemos dividido la teoría de la democracia en tres grandes ramas: las teorías formal-normativas, las formal-elitistas y las teorías teleológicas de la democracia. Lo anterior con el objeto de distinguir las tres perspectivas en las que se ha dividido la teoría democrática contemporánea.

La finalidad de este trabajo no es un estudio exhaustivo de la democracia, ya que para eso se necesitarían interminables tomos de escritos dada la amplia bibliografía sobre el tema. En realidad lo que buscamos es un texto que aglutine las concepciones democráticas más conocidas a fin de que puedan ayudar a entender de manera sencilla a quienes se adentren a este campo de estudio. De ahí que nuestra propuesta sea clasificar a la democracia desde tres grandes perspectivas.

II. TRES PERSPECTIVAS DE LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA

Cuando hablamos de democracia nos referimos a un amplio campo de posibilidades teóricas que intentan explicar qué es y cómo se cons-

[3] Ferrajoli, L., *Constitucionalismo más allá del Estado*, España, Trotta, 2018, p. 33.

truye. Desde que la palabra fuera creada por lo griegos en los umbrales de la historia para referirse a cada una de las ciudades o *polis*, en las que los ciudadanos libres podían tomar decisiones de manera directa sobre los asuntos concernientes a sus comunidades, el concepto ha sido infinitamente debatido, agregado y entendido de formas distintas.

En un primer momento, la democracia se limitó a dos conceptos básicos: *demos* que significa pueblo y *kratos* que significa gobierno, estos fueron el núcleo central de la llamada *polis* o comunidad política [4]. La democracia entonces surgió como un concepto occidental, en la que los ciudadanos son los depositarios del poder.

La palabra democracia apareció por primera vez en los escritos de Herodoto, sin embargo, desde el siglo III a. C. y hasta el siglo XIX tuvo una concepción peyorativa. Lo anterior debido a que fue calificada como una mala forma de gobierno por Aristóteles, dándole un aspecto negativo en los pensadores posteriores [5].

En esa tesitura Emmanuel Kant consideraba que toda democracia era necesariamente un despotismo, aunque dirigido por una mayoría. De igual forma, durante la independencia de los Estados Unidos de América los padres fundadores prefirieron hablar de república representativa y no de democracia; y posteriormente, la palabra fue elogiada por Robespierre, lo que terminó por darle una peor reputación al término, por lo que este cayó en desuso en la ciencia política del siglo XVIII [6].

Fue hasta el siglo XIX cuando el concepto de democracia dejó de ser un término negativo y comenzó a identificarse como una forma de gobierno deseable. En parte, esta situación se debió a las experiencias absolutistas que tuvieron la mayoría de los países europeos del siglo XVIII, y también, por el cambio de perspectiva política y social que llegó con la ilustración y los escritos de Locke, Rousseau y Montesquie. Posteriormente Stuart Mill y Tocqueville también contribuirían a la reconsideración del concepto de democracia como una forma de gobierno legítima y racional.

En teoría actual de la democracia existen diversas clasificaciones. Huntington por ejemplo, sostiene que la democracia puede ser de fuente, referente a la voluntad popular, o bien, que se relacionan con la idea de bien común [7]. En esta clasificación las fuentes son aquellos métodos por los cuales se elige a quienes gobiernan o toman las deci-

---

[4] Fernandez Santillan, J., *El despertar de la sociedad Civil. Una perspectiva Histórica, México, Oceáno,* 2012, p. 33.

[5] Sartori, G., *Elementos de Teoría Política,* Argentina, Alianza Editorial, 2012.

[6] *Idem.*

[7] Huntington, S., *La tercera Ola- Democratización a finales del siglo xx*, México, Paidós, 1994, p. 20.

siones dentro de una comunidad política; mientras los objetivos incluyen aspiraciones tales como: un efectivo control ciudadano, gobierno responsable, deliberación informada y racional, iguales cantidades de poder y otras virtudes cívicas [8].

Para Sartori la democracia puede dividirse en descriptiva y prescriptiva. La primera tiene un aspecto jurídico fuera de valoraciones y únicamente procesal; mientras la segunda, establece condiciones ideales que corresponderían al deber ser de la democracia. Según este autor todo concepto de democracia debe tener rasgos de ambos aspectos pues: «si por un lado, la democracia requiere una definición prescriptiva, por el otro no se puede ignorar su definición descriptiva, sin validación la prescripción es irreal; pero sin un ideal, la democracia no es tal» [9].

Otros autores sostienen que la democracia puede clasificarse en procedimental y sustancial haciendo alusión al famoso debate entre Bovero y Ferrajoli, en donde el primero sostenía que «la democracia está en el ámbito de los métodos políticos, es siempre formal y su concepción no incluye ningún tipo de consideración axiológica» [10]; mientras el segundo afirmaba que la democracia no se limita a una cuestión formal si no que existen límites y obligaciones que el Estado deberá respetar independientemente de los resultados electorales es decir: los derechos fundamentales.

Finalmente Ackerman hace una clasificación en virtud de los factores que permiten una democratización desde gobiernos no democráticos dividiéndolos en: élites, sociedad civil, estructura de clase, economía política y fuerzas internacionales [11]. Si bien esta clasificación tiene que ver más con procesos de transición, nos interesa la dicotomía entre élites y sociedad civil pues la teoría de la democracia se ha desarrollado conforme a ambas posturas.

Siguiendo estas clasificaciones, se puede decir, la democracia se presenta desde la perspectiva de los procedimientos (formal) o bien desde los objetivos (teleológica). Cabe destacar que normalmente quienes plantean su teoría de la democracia desde la perspectiva teleológica casi nunca prescinden de los elementos procesales de las elecciones,

---

[8] *Ibid.,* p. 23.

[9] Sartori, G., *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, p. 17.

[10] Bovero, M., «Gramática de la democracia, principios y desarrollos». En *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, *Temas de democracia*, vol. 13, Instituto Federal electoral, 2012, p. 9; Ferrajoli, L. «Sobre la definición de "democracia". Una discusión con Michelangelo Bovero» En *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, *Temas de democracia*, vol. 13, Instituto Federal electoral, 2012.

[11] Ackerman, J., «Democratización: pasado, presente y futuro», en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 28, julio-diciembre, 2006.

mientras que quienes sostienen una teoría formal de la democracia normalmente ven los objetivos o metas de la misma como simples aspiraciones o bien prefieren una democracia sin adjetivos [12].

Esta clasificación dicotómica entre formalismo y teleologismo puede tener una infinidad de subdivisiones dependiendo de cada autor, por lo que en este trabajo, se incluyen aquellas que consideramos las más representativas de acuerdo a su contenido conceptual. La división quedaría de la siguiente forma: teorías de la democracia formal-normativa, teorías formal-elitistas y teorías teleológicas.

III. TEORÍAS DE LA DEMOCRACIA FORMAL-NORMATIVAS

En las teorías formal-normativas deben entenderse aquellos conceptos de democracia que la definen únicamente desde su perspectiva jurídica como un conjunto de reglas para establecer como se deben tomar las decisiones en una entidad política. Dentro de esta clasificación se puede mencionar a Kelsen, Bobbio y Bovero, así como otros autores que centraron su estudio en la emisión de las normas y los procesos deliberativos.

En ese orden de ideas, Hans Kelsen es bien conocido por su Teoría Pura del Derecho en la que estableció el concepto de validez formal de la ley, que se distinguió por que la norma jurídica en cualquier nivel o jerarquía, era válida si se emitía mediante el procedimiento establecido por la misma ley y por el órgano competente para emitirla, es decir, el poder legislativo [13]. Siguiendo esta línea no es de sorprender que para Kelsen, en una democracia el procedimiento para llevarla a cabo deba constar en la norma; y los procedimientos para elegir a quienes deben tomar las decisiones en una sociedad, deban ser válidos desde la perspectiva positiva; contenidos en ordenamientos jurídicos.

En la misma obra, Kelsen aborda el tema de la democracia calificándola como la forma «natural de gobierno» sosteniendo que: «hay democracia cuando la legislación es establecida directamente por el pueblo, es decir, por los mismos sujetos de derecho, cada uno de los cuales tiene el derecho subjetivo de intervenir en las discusiones y votar en el seno de la asamblea legislativa» [14]. En otras palabras, este autor

---

[12] Rusconi, G., citado por Bovero, M. «Los adjetivos de la Democracia», *Conferencias Magistrales, Temas de Democracia,* Instituto Nacional Electoral, núm. 2, 2020.

[13] Kelsen, H., *Teoría pura del derecho,* Argentina, Eudeba, 1960.

[14] *Ibid.,* p.100.

señala que una forma de gobierno es democrática cuando todos los destinatarios de las leyes participan de manera igual en su producción [15].

Se puede decir que la democracia kelseniana tiene dos etapas: una de elección directa en la que los ciudadanos eligen a sus parlamentarios y otra indirecta en la que los parlamentarios votan por las leyes [16], esta forma de democracia, permite según el autor, que el poder sea ejercido de manera colegiada, evitando la tiranía y la autocracia [17].

En otro ensayo, Kelsen sostiene que la democracia tiene como fundamento la libertad de elección y la igualdad. Sin embargo, estos aspectos son únicamente formales, pues parte de la idea de que todos los ciudadanos están en las mismas condiciones de votar, lo implica libertad e igualdad jurídicas, pero no una idea de igualdad en donde las condiciones económicas de las personas electoras sean equitativas como lo prevé la idea de la justicia social. Para Kelsen, la teoría de la democracia denota una idea de «libertad» no una idea de «justicia» [18], entonces la democracia queda sólo definida en virtud de sus procedimientos.

Norberto Bobbio sigue la escuela positivista de Kelsen y también conceptualiza la democracia de manera únicamente formal sosteniendo una definición mínima de la misma como «el conjunto de reglas primarias o fundamentales que establecen quien está autorizado para tomar las decisiones y bajo qué procedimientos» [19].

En la definición de democracia de Bobbio, se pueden identificar dos aspectos: uno es la regla de la mayoría, en la que se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todos, cuando son aprobadas al menos por la mayor parte de la ciudadanía, y por otro lado, la idea de que toda democracia debe tener procedimientos para elegir a quienes deben tomar esas decisiones.

Bobbio también concibe la democratización como la participación de la ciudadanía contra la poliarquía de las elites; sin embargo, se queda corto en este punto no refiere medios de participación política más allá de los electorales; en otras palabras, la democratización es proporcional a la cantidad de personas que pueden votar. Para este autor, un Estado que permite el voto a todos los ciudadanos es más democrático que uno que sólo permite el sufragio a ciertos grupos como

---

[15] Bovero, M. *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, España, Trotta, 2002, p. 27.

[16] Kelsen, *op. cit.,* p.101.

[17] Kelsen, H. *Esencia y valor de la democracia,* España, Labors, 1934.

[18] *Ibid.,* p. 127.

[19] Bobbio, N., *El futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 24.

a los nobles o los ricos, pero menos democrático que aquel deja votar todos incluyendo hombres y mujeres.

Michelangelo Bovero también propone una teoría de la democracia formal-normativa. Siguiendo la línea de Kelsen y Bobbio, este autor sostiene que la democracia está formada por verbos indispensables para la existencia de un juego democrático: elegir, representar, deliberar y decidir [20].

Según este autor, en las actuales democracias representativas, el juego político empieza por la elección libre. En esta, el individuo que vota lo debe hacer con la plena convicción y con la información necesaria para poder tomar la decisión sobre quienes lo representarán, alejado de todo tipo de coacción.

Por otro lado, representar, significa que quienes sean elegido serán los encargados de «actuar en nombre y por cuenta de» o bien «ser espejo, reflejar y reproducir fielmente» a los ciudadanos electores, no sólo en la fase de tomar decisiones en el parlamento o congreso [21], sino también en la vida pública. En la representación se delega el poder soberano del pueblo.

Los últimos dos verbos que propone este autor son: deliberar y decidir. El primero se refiere a cuando los individuos electos y legitimados para tomar decisiones, discuten y eligen basados en la ponderación de diversas soluciones propuestas a las cuestiones públicas; mientras, decidir implica «determinar conclusivamente, cual es la voluntad colectiva, válida para todos sobre cada problema específico y sobre la orientación política en su conjunto» [22].

La finalidad de deliberar y decidir es poder alcanzar una decisión colectiva univoca, es decir una voluntad única válida y vinculatoria para los demás, superando el conflicto y la heterogeneidad de las voluntades, intereses e inclinaciones de los que toman la decisión, en pocas palabras, las decisiones se toman por consenso de la mayoría de los representantes facultados por los ciudadanos para hacerlo [23].

1. Teorías de la democracia formal-elitista

Dentro de las teorías de la democracia formal-elitistas se incluyen aquellas que sostienen que el rol de la participación popular en la democracia debe limitarse a ser sólo un medio para la generación de

---

[20] Bovero, M., *op. cit.,* 2002.
[21] *Ibid.*, p.52.
[22] Bovero, M. «Los verbos de la democracia», *Este País*, núm. 85, p.3.
[23] Bovero, M., *op. cit.,* 2002, p. 63.

los líderes y, en todo caso, de control, pero no de gestión directa de los asuntos públicos [24]. En esta categoría, podemos encontrar a autores clásicos como Schumpeter, Pareto, Michels, Mosca y algunos más recientes como Huntington, Przeworski y Dahl. Sartori también entraría en esta clasificación pese a que él mismo ha sostenido fuertes críticas a la existencia misma de una teoría elitista.

Para iniciar con los autores elitistas se debe citar del concepto de democracia «realista» acuñado por Josep Schumpeter, el cual, se pude definir como una competición entre quienes forman el «caudillaje político» o las «elites», entendiéndolas como partidos políticos o grupos de poder los que se pueden enfrentar entre ellos [25].

Schumpeter define la democracia como: «aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo [26]. El método democrático no es más que una competencia; una lucha entre individuos o caudillos que utilizan al pueblo para legitimarse, con la idea de representarlo en los órganos de gobierno. El pueblo limita su participación a las urnas por lo que las decisiones de la colectividad serán tomadas por las élites que se erigen como sus representantes.

Por lo que respecta a las libertades individuales, este autor sostiene que: «en la esfera de autonomía individual los límites estarán marcados por la época histórica y el lugar en el que se encuentre» [27]. Según Schumpeter el método democrático no necesariamente permite mayores libertades, pues puede haber elecciones sin tener otros derechos individuales, pero sí establece que en una democracia existe relación directa entre acceso al poder y libertades políticas, por lo que, un estado puede calificarse como democrático en tanto la mayoría de las personas tengan acceso a la participación política.

En la teoría de Schumpeter los partidos políticos o élites, constituyen ofertas por las que los ciudadanos pueden optar, por lo que su teoría no es muy distinta del liberalismo. Las ideas de Schumpeter fueron predominantes durante la mayor parte del siglo XX, y aun hoy, con algunos matices muchos de sus postulados siguen vigentes.

Quizá los autores más conocidos sobre democracia elitista sean los de la escuela italiana: Pareto, Michels y Mosca. Según Sartori, en la

---

[24] Silva, A., «Hacia una Democracia participativa. La teoría elitista y la teoría participacionista de la democracia». *Revista de Derecho Valdivia*, vol. 4, pp. 145-155, 1993.

[25] Schumpeter, J., *Capitalismo, socialismo y democracia,* tomo II, España, Ediciones Orbis S.A., 1983, p.342.

[26] *Ibid.,* p.343.

[27] Schumpeter, J., *op. cit.,* p.360.

teoría elitista los procesos electorales y la opinión pública forman parte de la visión horizontal de la democracia, aunque, también existe una contraparte vertical, en la que existe un grupo que manda (élite) y un grupo que es mandado (pueblo).

Las élites pueden ser partidos políticos o u otras minorías, «las cuales están dotadas de poder de control sobre un universo que puede ser controlado»[28]. Según Sartori, en las democracias, los grupos de control son generalmente electos, pero existen otros grupos electos pero tienen el poder para presionar a quienes sí lo son, estos también son élites.

Un ejemplo de élite puede ser la «clase política meritocrática», un concepto desarrollado por Pareto quien creía que el gobierno debía estar conformado por lo mejores; en el griego la palabra *aristoi* significa mejor, lo cual era inaceptable para la época, por lo que para conceptualizar su «clase política» decidió utilizar la palabra élite[29]. Otro concepto importante desarrollado por este autor es el de la «libre circulación de las élites», en el cual estas sólo mantienen el poder cuando su actividad para gobernar es de calidad, es decir, cuando una élite se vuelve incompetente, es reemplazada por otra más capaz, por lo que sólo accederían los grupos verdaderamente competentes[30].

Siguiendo esta misma línea, Gaetano Mosca desarrolló su teoría elitista, resumida en la siguiente tesis: «En todas las sociedades existen dos clases de personas: los gobernantes y los gobernados»[31]. Según este autor, la clase gobernante siempre será menor a la clase gobernada y necesariamente debe ser plural.

En el pensamiento de Mosca la democracia se define por el conflicto y la competencia de las élites, por tanto un gobierno no democrático se caracterizaría por tener una clase gobernante, homogénea y solidaria. Esta afirmación parte de la idea de que si un gobierno está conformado élites que no sirven como contrapeso entre ellas no podrán evitar los abusos en contra los gobernados. La idea de varios grupos que compiten entre ellos para repartirse el poder puede sintetizarse en la idea de una poliarquía[32].

Robert Michels sostiene que cuando más organizada se hace una organización, en la medida que crece se hace menos democrática, en otras palabras, entre más grande es una comunidad política habrá menor democracia pues «las democracias conducen a las oligarquías»[33]. Este

---

[28] Sartori, G., *op. cit.,* 2008, p. 120.

[29] *Ibid.,* p. 121.

[30] Pareto, V., *Traité de sociologie générale*, Francia, Payot y Cie, 1919, p. 867.

[31] Mosca, G., *Elementi di scienza política*, Italia, Liber, 1896, p. 526.

[32] Dahl, R., *La democracia y sus críticos*, España, Paidós, 1992, p. 271.

[33] Michels, R., *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna,* vol. I, Argentina, Amorrurtu, 2001.

autor llega a la conclusión de que en la vida social, la existencia de jefes es un fenómeno congénito en todos los grupos sociales [34].

Una de las críticas a la teoría de Michels es que si entre más crece una comunidad política invariablemente llegará a ser una oligarquía, entonces nunca podremos hablar de democracia salvo en grupos muy pequeños como las asociaciones [35]. Seguir esta teoría implica vaciar el concepto de democracia en su aspecto macro como ente político.

Las teorías elitistas de la democracia siguen boga en la actualidad aunque con muchos matices y diferencias respecto a sus antecesores del siglo XIX y XX. Robert Dahl quizá es uno de los teóricos contemporáneos, que define la democracia desde su tarea más específica: «diseñar un conjunto de reglas y principios, una constitución que determinará como habrán de adoptarse las decisiones dentro de una asociación» [36].

Para Dahl las democracias pueden incluirse dentro de un término más amplio conocido como Poliarquía, este concepto, no sólo contiene a los estados nacionales si no cualquier tipo de asociación que cumpla con los criterios para ser democrático [37]. Según Dahl todo Estado democrático ofrece oportunidades de participación efectiva, igualdad de voto, controles constitucionales, libertad de expresión, acceso a la información; por último y quizá el más relacionado con nuestro tema la libertad de asociarse en partidos políticos y grupos de interés que puedan rivalizar en las elecciones o presionar por vías pacíficas [38].

Robert Dahl también ha sostenido que en toda poliarquía siempre habrá una minoría gobernante; sin embargo, se deslinda de la teoría elitista clásica al considerar que la idea de una «clase gobernante» fue deformada al equiparar el «gobierno» con la «dominación». Para Dahl, la minoría en el gobierno es legitimada por el pueblo pero su poder está limitada por diversos medios de control algunos políticos y otros judiciales [39].

Finalmente, Adam Przeworski desarrolla su teoría con base en un concepto simple: «democracia es el sistema en el cual algunos partidos pierden elecciones» [40]. Según este autor, en la democracia necesaria-

---

[34] Sartori, G., *op. cit.,* 2008, p. 125.

[35] Sartori, G. y Foschino, L., *La democracia en 30 lecciones, México, Taurus, 2008, p. 51.*

[36] Dahl, R., *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Argentina, Taurus, 1999, p. 47.

[37] Dahl, R.*, A preface to democratic theory,* Estados Unidos de América, The University of Chicago Press.

[38] Dahl, R., *op. cit.,* 1992, p. 280.

[39] *Idem.*

[40] Przeworski, A., *Democracia y Mercado, Gran Bretaña, Cambridge University Press 1991, p.14.*

mente existen partidos, divisiones de intereses y opiniones y una competencia organizada mediante un conjunto de normas.

En la democracia el pueblo está representado por partidos político. Estos constituyen una multiplicidad de fuerzas que compiten dentro de un marco institucional con recursos económicos, organizativos e ideológicos desiguales [41].

Para Przeworski, la participación política democrática, se realiza a través de organizaciones colectivas capaces de presionar a quienes representan sus intereses, sin embargo, esta presión no es social sino más bien electoral en la cual los electores eligen entre fuerzas políticas como si de un mercado se tratara, procurando siempre que los resultados de las elecciones sean abiertos e inciertos [42]. La incertidumbre permite una expectativa entre los actores que les inspira a seguir compitiendo.

La ventaja de las competiciones democráticas es el encauzar de las acciones de los partidos políticos en el ámbito de las instituciones, de modo que nadie se plantea la posibilidad de transgredirlas cuando no se gana, pues se tiene la confianza de volver a participar en la elección siguiente con probabilidades reales de ganar. Esta institucionalización se conoce como democracia de equilibrio, pues los actores políticos se controlan mutuamente; también hay una democracia de conflicto que sería propiamente en proceso electoral en el cual las fuerzas políticas luchan entre ellas por el poder. La democracia no termina ahí, hay cuatro consideraciones importantes que cualquier actor o actores en el poder deben respetar: la igualdad, la participación, la representación y la libertad [43].

Aunque la democracia elitista ha permeado fuertemente el debate académico, su problema es la facilidad con la que dejan de lado la participación ciudadana, estableciendo criterios de institucionalización, valorización de la apatía política, y concentración del debate democrático en las cuestiones de diseño electorales [44]. La contracara de los elitistas serán los participacioncitas y los defensores de la democracia sustancial incluidas en las teorías teleológicas.

---

[41] *Ibid.,* p.16.

[42] *Ibid.*, p.19.

[43] Przeworski, A., *¿Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades del autogobierno*. Argentina, Siglo XXI editores, 2010, p. 90.

[44] De Sousa, B., *Democratizar la democracia. Los Caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 37.

IV. TEORÍAS TELEOLÓGICAS DE LA DEMOCRACIA

Por teorías teleológicas de la democracia debemos entender a todas aquellas cuyos postulados sostienen que la democracia no es sólo un sistema de reglas o procedimientos para determinar quién gobierna o quién toma las decisiones dentro de una comunidad. Sino a una democracia de fines u objetivos, la cual, sostiene diversos valores que se pretende sean desarrollados dentro de un marco jurídico, político y social, como la justicia, la equidad, la igualdad material, y los derechos humanos.

Las críticas a la democracia de fines son esencialmente dos: el primero sostiene estas teorías no pueden llegar a tener un estudio científico serio pues parten de valores morales no siempre medibles y comparables [45]; y la segunda, afirma que pueden llegar a conceptualizarse ideales y utopías que nunca se concretarán en un mundo real [46].

Los autores que sostienen teorías democráticas de objetivos son entre muchos otros: Ian Shapiro, Pierre Rosanvallon, Ernesto Laclau, Bonaventura de Sousa, Claude Lefort, Alan Rouquié, y Luigi Ferrajoli. Escogimos estos por ser los más representativos en el campo de la democracia participativa y sustancial.

En una primera dimensión a la que podemos llamar política, tenemos las ideas de Ian Shapiro quien define la democracia como: «la capacidad de los ciudadanos para gestionar las relaciones de poder a fin de minimizar la dominación» [47]. La dominación emana de un uso ilegitimo del poder, por tanto será necesario que los ciudadanos elaboren formas de hacer a sus gobiernos más responsables sobre quienes el poder es ejercido. Para este autor, el papel de las élites no es preponderante pues no se necesita invariablemente de su colaboración para la democratización, de hecho, muchos procesos de democracia se dan en virtud de los esfuerzos de las élites para mantenerse en el poder [48].

La democracia como un medio para limitar la dominación ofrece claras ventajas conceptuales. La primera: no juzga sobre si promueve o no el bienestar social o conduce al bien común, más bien tiene un énfasis en la capacidad de enseñar a sus ciudadanos a controlar el poder a la luz de criterios de minimización de la dominación [49]. En segundo lugar, las formas de gestión del poder pueden provenir de controles institucionales (recursos judiciales, administrativos) o bien de controles sociales,

---

[45] Huntington, S., *op cit.*
[46] Sartori, *op. cit.,* 2008.
[47] Shapiro, I., *El Estado en la teoría democrática*, España, Bellaterra, 2005, p. 18.
[48] *Ibid.,* p. 88.
[49] *Ibid.,* p. 85.

lo que evita la dicotomía procedimiento-control social. Finalmente, un estudio de la democracia basado en el poder confronta las teorías normativas y empíricas estudiadas desde el Estado o la sociedad.

En la democracia de gestión de la dominación, la estabilidad democrática se centra en el pueblo y no en las élites, pues esta proviene del sentimiento de pertenencia del pueblo y la confianza en la asociación [50]. De la misma forma, la redistribución de la riqueza es una manera de limitar la dominación, pues consiste en establecer condiciones de igualdad material que eviten el control por parte de las élites en base a su superioridad económica.

Por lo que respecta a los mecanismos de control social sobre el poder, Pierre Rosavallon hace un planteamiento similar al de Shapiro, pues para él, la democracia se define como «el esfuerzo perpetuo de los ciudadanos contra el abuso del poder» [51]. Rosanvallon propone el concepto del «ciudadano vigilante» que alude a todos aquellos grupos sociales y organizaciones civiles que lejos de confiar en las instituciones desconfían de ellas.

La idea, planteada como la «contra democracia» defendida por esta autor, refiere a un estado de constante lucha entre las élites y la sociedad civil donde el ciudadano es el protagonista del control por medio de las funciones de vigilancia, denuncia y calificación de las autoridades en el poder.

El objetivo de la sociedad civil en esta teoría, no se limita únicamente a participar en las elecciones de manera ordenada, sino a mostrar los problemas y coaccionar a los poderes, no con la finalidad de hacerse del poder sino influenciándolo [52]. La sociedad civil encara el polo activista buscando los medios para poder influir en el espacio público, en donde contesta al poder y busca el cambio de las instituciones cuando estas fallan [53].

En la democracia de Rosanvallon el pueblo es el juez y castiga la corrupción, generando condiciones de mayor transparencia y acceso a la información. El ciudadano se empodera y las élites se repliegan. Esta teoría está pensada no en los términos clásicos de la democracia institucionalizada si no en la idea de una democracia revolucionaria que prefiere el disenso al consenso y el control social sobre los controles políticos y jurídicos.

---

[50] *Ibid.,* p. 131.

[51] Rosanvallón, P., *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Argentina, Manantial, 2007, p. 73.

[52] Rosanvallón, P., *op. cit.,* p. 78.

[53] Castells, M., *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet*, España, Alianza, 2013, p. 30.

En el mismo contexto, Laclau y Mouffe hablan de una radicalización de la democracia refiriéndose a ella como «la articulación de las luchas contra las diferentes formas de subordinación —de clase, de sexo, de raza, así como de aquellas otras a las que se oponen los movimientos ecológicos, antinucleares y anti institucionales» [54]. Al igual que Shapiro y Rosanvallon, Laclau muestra una teoría contra elitista que busca la identificación de luchas sociales frente a intereses de grupos poderosos y minoritarios.

Si bien, Laclau parte de la idea socialista de la lucha de clases, en la democracia, acepta que la clase trabajadora debe actuar en un terreno de masas, abandonar su *ghetto* clasista y transformarse en la articuladora de la multiplicidad de antagonismos y reivindicaciones que la desbordan [55]. En la democracia radicalizada, el surgimiento del nuevo feminismo, los movimientos contestatarios de las minorías étnicas, nacionales y sexuales, las luchas ecológicas y anti institucionales, así como las de las poblaciones marginales, el movimiento antinuclear y las formas atípicas que han acompañado a las luchas sociales en los países de la periferia capitalista, implican la extensión de la conflictividad social a una amplia variedad de terrenos creando el potencial para el avance hacia sociedades más libres, democráticas e igualitarias a partir de la inclusión de todas las luchas sociales [56].

Esta idea de grupos sociales que buscan participar en la democracia no sólo como meros espectadores sino como sujetos activos en la misma, ha sido desarrollada también por De Sousa Santos, quien sostiene la necesidad «ampliar el canon democrático», dejando la visión elitista y procedimental de la democracia y buscando su fundamento en la participación ciudadana. Este autor, define como modelos de democracia contra hegemónica a aquellos que son distintos a la democracia liberal tradicional y universalista proponiendo un modelo plural.

Según De Sousa para fortalecer una democracia participativa se debe fortalecer la demo diversidad, es decir, reconocer la existencia de más de una forma de democracia y la expansión de los modelos contra hegemónicos locales como alternativas al modelo hegemónico (Europeo y Norteamericano) [57]. Finalmente, este autor sostiene que las experiencias democráticas de los países no desarrollados deben permear en la pluralización cultural, racial y distributiva del concepto de democracia.

---

[54] Laclau, E. y Mouffe, C., *Hegemonía y estrategia socialista. Una radicalización de la democracia*. Argentina, Siglo XXI, 1987, p. 6.

[55] Laclau, E. y Mouffe, C., *op. cit.,* p. 100.

[56] *Ibid.*, p. 8.

[57] De Sousa, B. *op. cit.,* p.70.

Ahora bien, la democracia desde la teleología de los objetivos no es sólo tiene un componente social si no uno sustancial que será dado en virtud de los derechos humanos. En primer lugar debemos analizar la postura de Claude Lefort, quien sostiene un concepto de igualdad material y protección de los más débiles, como un objetivo primario de la democracia.

Según Lefort un Estado es democrático cuando cumple con el respeto y la satisfacción de los derechos fundamentales y sociales y logra establecer condiciones de verdadera igualdad entre sus miembros [58]. La democracia sigue siendo para todos los que sufren opresión totalitaria la única forma de sociedad deseable, pues promueve a libertad política y la libertad individual [59], está última a través de la satisfacción de las necesidades y la protección de los derechos humanos.

En el pensamiento de Alan Touraine, la democracia se define no por la separación de poderes sino por los vínculos entre sociedad civil, sociedad política y Estado. En este concepto, la sociedad civil es el conjunto de ciudadanos organizados que buscan limitar el ejercicio arbitrario del poder y procuran lograr una política cada vez más representativa de las demandas sociales [60]. La democracia así tendrá tres dimensiones: respeto a los derechos fundamentales, ciudadanía y representatividad, los cuales son interdependientes.

Así para este autor, la democracia descansa sobre el reconocimiento de los derechos del ser humano, defendidos por los resistentes, los disidentes y los espíritus críticos que luchan contra los poderes totalitarios y autoritarios no sólo del Estado sino también de otras instituciones [61]. Es una forma de vida política que da la mayor libertad al mayor número y protege además de reconocer a la mayor diversidad posible; sobre a todo las minorías, otorgándoles métodos para hacer valer sus derechos, incluso aunque no convengan a las mayorías.

Finalmente, Luigi Ferrajoli ha desarrollado una teoría de la democracia basada en la protección de los más débiles, pero no únicamente en el aspecto social, si no en la totalidad de los derechos fundamentales. Para él, la democracia constitucional implica «un conjunto de límites impuestos por las constituciones a todo poder, que postula en consecuencia una concepción de la democracia como un sistema frágil y complejo de separación y equilibrio de poderes, de límites de forma y

---

[58] Cristobo, M., «Claude Lefort: Los derechos humanos como fundamento del orden Democrático». *Revista Astrolabio*, núm. 11, 2011, pp. 210-237.

[59] Lefort, C., *La incertidumbre democrática: ensayos sobre lo político*, España, Anthropos, 2004, p.129.

[60] Touraine, A., *¿Qué es la democracia? México*, Fondo de Cultura Económica, 2006, p.52.

[61] *Ibid.*, p. 60.

de sustancia a su ejercicio; de garantías de los derechos fundamentales, de técnica de control y de reparación en contra de sus violaciones» [62].

En esta definición hallamos dos pilares de la democracia: separación y límites al poder, y el respeto a los derechos de las personas. La legitimidad del sistema político queda condicionada por la efectividad y tutela de los derechos fundamentales.

En este autor, la connotación sustancial de la democracia surgirá en virtud de los derechos fundamentales, los cuales se adscriben a las personas incluso en contra de las mayorías. Los derechos son sustanciales por que atienden no a la forma (procedimiento democrático), si no al contenido o la sustancia, es decir, el qué es lícito o no lícito decidir [63].

En otras palabras, «los derechos fundamentales se configuran como otros tantos vínculos sustanciales impuestos a la democracia política: vínculos negativos, generados por los derechos de libertad que ninguna mayoría puede violar y vínculos positivos, generados por los derechos sociales que ninguna mayoría puede dejar de satisfacer» [64]. La democracia política, sostiene este autor, se identifica con la esfera de lo decidible, delimitada y vinculada por aquellos derechos.

V. CONCLUSIONES

Una vez analizada la teoría de la democracia desde las tres perspectivas propuestas, se puede afirmar lo siguiente: en la democracia formal normativa el papel de la sociedad civil tiene que ver con la legitimidad política es decir los miembros de la comunidad, estén o no organizados contribuyen con su voto a través de la democracia directa y representativa. En estos autores la sociedad civil casi ni se menciona o bien se equipara la comunidad política.

El papel de los derechos humanos es reducido a un tema de legalidad, es decir los derechos se respetan siempre y cuando estén en las normas, pero se deja de lado, la protección sustancial de los de los mismos, en un estado constitucional, entendiendo que el constitucionalismo de los derechos va más allá de una previsión normativa, sino una verdadera y efectiva protección de los derechos a través de una interpretación amplia y directa de los derechos fundamentales dentro de un estado democrático.

Por otro lado, en las teorías formal-elitistas, aunque se privilegia la participación política y los valores democráticos de libertad e igual-

---

[62] Ferrajoli, L., *Democracia y garantismo*, España, Trotta, 2010, p. 27.
[63] *Ibid.*, p. 51.
[64] *Ibid.*, p. 23.

dad, lo cierto es, que la sociedad civil tiene un papel pasivo limitado a generar grupos de participación como partidos o bien, apolíticos de voluntariado, sin mucha incidencia en el espacio público fuera de la materia electoral. La estructura sigue siendo vertical y la sociedad civil sirve únicamente como medio de legitimidad política. Los derechos humanos siguen la misma línea de «legalidad» que encontramos en las teorías formal-normativas.

Finalmente el papel de la sociedad civil y los derechos humanos se verán maximizados en las teorías teleológicas de la democracia, pues es en estas donde los conceptos de participación social, control, colaboración y gobernanza se hacen presentes. La democracia se concibe no sólo como una estructura jurídica o un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento, económico, social y cultural del pueblo. Los derechos humanos constituyen límites al poder estatal que pueden ser exigidos y reparados en caso de su violación.

Así que establecidas y clasificadas, las teorías que tratan de explicar el concepto de democracia, podemos proponer una serie de características que la harán propia, conjuntando cada uno de los elementos de las perspectivas analizadas. La democracia por tanto tiene una dimensión jurídica, una dimensión política y una dimensión social que se integran y que no se excluyen entre ellas a pesar de las tensiones que pudieran existir entre las diferencias corrientes de la teoría de la democracia que se han mencionado.

En esos términos podemos concluir que la democracia pues se compone por un conjunto de normas jurídicas preestablecidas formal y materialmente válidas, que permiten el traspaso periódico, pacífico y continuo del poder entre grupos organizados que se enfrentan para obtenerlo mediante elecciones. Garantizando a su vez la participación plural de todos los grupos existentes siempre y cuando sus demandas sean legítimas y constitucionales, bajo la premisa de que el grupo ganador debe respetar y garantizar de forma irrestricta, los derechos fundamentales de los grupos que no obtuvieron esas mayorías.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, J., «Democratización: pasado, presente y futuro», en Perfiles Latinoamericanos, núm. 28, julio-diciembre, 2006.

Bobbio, N., *El futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

Bovero, M. *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, España, Trotta, 2002.

— «Los verbos de la democracia», *Este País*, núm. 85, disponible en: *http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/85/2_propuesta_verbos_bovero.pdf*.

— «Gramática de la democracia, principios y desarrollos». En *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, Temas de democracia, vol. 13, Instituto Federal electoral, 2012.

Castells, M., *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet,* España, Alianza, 2013.

Cristobo, M., «Claude Lefort: Los derechos humanos como fundamento del orden Democrático». *Revista Astrolabio*, núm. 11, 2011, pp.210-237.

Dahl, R., *La democracia y sus críticos*, España, Paidós, 1992.

— *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Argentina, Taurus, 1999.

— *A preface to democratic theory,* Estados Unidos de América, The University of Chicago Press.

De Sousa, B., *Democratizar la democracia. Los Caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Fernández Santillan, J., *El despertar de la sociedad Civil. Una perspectiva Histórica, México, Océano,* 2012.

Ferrajoli, L., *Democracia y garantismo,* España, Trotta, 2010.

— *Derechos Fundamentales y democracia.* Trad. Miguel Carbonell, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014.

— «Sobre la definición de "democracia". Una discusión con Michelangelo Bovero» En *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, Temas de democracia, vol. 13, Instituto Federal electoral, 2012.

— *Constitucionalismo más allá del Estado*, España, Trotta, 2018.

Huntington, S., *La tercera Ola: Democratización a finales del siglo xx*, México, Paidós, 1994.

Laclau, E. y Mouffe, C., *Hegemonía y estrategia socialista. Una radicalización de la democracia*. Argentina, Siglo XXI, 1987.

Lefort, C., *La incertidumbre democrática: ensayos sobre lo político*, España, Anthropos, 2004.

Michels, R., *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna,* vol. I, Argentina, Amorrurtu, 2001.

Mosca, G., *Elementi di scienza política*, Italia, Liber, 1896.

Pareto, V., *Traité de sociologie générale*, Francia, Payot y Cie, 1919.

Przeworski, A., *Democracia y Mercado, Gran Bretaña, Cambridge University Press 1991.*

— *¿Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades del autogobierno*. Argentina, Siglo XXI editores, 2010.

Rosanvallón, P., *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Argentina, Manantial, 2007.

Rusconi, G., citado por Bovero, M. «Los adjetivos de la Democracia», *Conferencias Magistrales, Temas de Democracia,* Instituto Nacional Electoral, núm. 2, 2020.

Sartori, G., *Elementos de Teoría Política,* Argentina, Alianza Editorial, 2012.

— ¿Qué es la democracia?, México, Taurus, 2008.

— y Foschino, L., *La democracia en 30 lecciones, México, Taurus, 2008.*

Schumpeter, J., *Capitalismo, socialismo y democracia,* tomo II, España, Ediciones Orbis S.A., 1983.

Shapiro, I., *El Estado en la teoría democrática*, España, Bellaterra, 2005.

Silva, A., «Hacia una Democracia participativa. La teoría elitista y la teoría participacionista de la democracia». *Revista de Derecho Valdivia*, vol. 4, pp. 145-155, 1993.

Touraine, A., *¿Qué es la democracia? México*, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Derecho electoral mexicano:
Una visión local: desde la óptica de distintas entidades federativas
Luis Rafael Montes De Oca Valadez (coord.)
ISBN: 979-13-88286-17-9
Madrid, 2026
pp. 235-250
DOI: *10.37417/derecho-electoral-mexicano-una-vision-local/09*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

CAPÍTULO NOVENO

NECESIDAD DE REGULAR LA FIGURA DEL PLEBISCITO PARA LA ELECCIÓN DE JUNTAS AUXILIARES EN EL ESTADO DE PUEBLA, MEDIANTE LA CREACIÓN DE LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE

Norma Angélica Sandoval Sánchez [1]

Sumario: I. Introducción. II. Democracia participativa. III. Democracia participativa en México. IV. Participación ciudadana: plebiscito. V. Plebiscito en México. VI. Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana en Puebla. VII. Conclusión. VIII. Bibliografía.

Resumen: El presente trabajo aborda la necesidad de que el legislador regule la figura del plebiscito para la elección de juntas auxiliares mediante la creación de una Ley de Participación Ciudadana. Lo anterior, con base en el mandato constitucional y convencional que establece que todo procedimiento plebiscitario debe llevarse a cabo de conformidad con los principios democráticos que rigen a los procesos comiciales, garantizando en todo momento los derechos humanos de la ciudadanía. En ese sentido, al no existir legislación expresa que regule la forma de garantizar que la elección de los miembros de las juntas auxiliares se lleve a cabo de forma democrática, resulta de vital importancia visibilizar este hecho, en pro de la democratización de los procesos plebiscitarios que garanticen a las personas sus derechos humanos.

Palabras clave: plebiscito, democracia, Ley de Participación Ciudadana.

---

[1] Abogada, Notaria y Actuaria por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Maestra en Derecho electoral por el otrora Instituto Prisciliano Sánchez; y Doctora en Derecho electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral (IICE) del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Actualmente Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Puebla.

Abstract: *This paper addresses the need for the legislator to regulate the plebiscite for the election of auxiliary boards through the creation of a Law of Citizen Participation. The foregoing, based on the constitutional and conventional mandate that establishes that all plebiscite procedures must be carried out in accordance with the democratic principles that govern the electoral processes always guaranteeing the human rights of the citizens. In this sense, since there is no express legislation that regulates the way to guarantee that the election of the members of the auxiliary boards is carried out in a democratic manner, it is of vital importance to make this fact visible, in favor of the democratization of the plebiscitary processes that guarantee the people their human rights.*

Keywords: *Plebiscite, democracy, Citizen Participation Law.*

I. INTRODUCCIÓN

Si por algo se caracteriza nuestro momento histórico, es por el auge de participación ciudadana en el ámbito político y en temas de interés público. En las elecciones celebradas en el año 2021, se registraron niveles de participación que durante años no se habían visto en nuestro país, situación que indudablemente se traduce no sólo en una incidencia directa en la elección de representantes, sino en demandas de justicia, igualdad y una mayor presencia de la ciudadanía en el terreno político e institucional.

Por tanto, el reto a las instituciones que velan por la vida democrática de nuestro país, así como a los congresos locales de cada estado, será el de crear mecanismos que regulen, den certeza jurídica y garanticen los derechos de la ciudadanía referentes a la participación en elección, tanto en el ejercicio del voto como en el acceso a puestos de representación popular.

El tema de las juntas auxiliares en el Estado de Puebla es un ejemplo material que da cuenta de la necesidad de legislar a favor de la participación ciudadana en temas político electorales. La argumentación gira en torno a la necesidad de que el legislador regule la figura del plebiscito para la elección de juntas auxiliares mediante la creación de una Ley de Participación Ciudadana con base en el mandato constitucional y convencional que establece que todo procedimiento plebiscitario debe llevarse a cabo de conformidad con los principios democráticos que rigen a los procesos comiciales.

Dicho menester surge de la ausencia de legislación expresa que regule la forma de garantizar que la elección de los miembros de las juntas auxiliares se lleve a cabo de forma democrática, y bajo ese panorama, resulta de vital importancia poner el tema a discusión con el objetivo de beneficiar la democratización de los procesos plebiscitarios que garanticen los derechos humanos de la ciudadanía.

II. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

El concepto *democracia* es definido en su forma más general como el gobierno a través del pueblo. Sin embargo, es necesario diferenciar entre los dos principales tipos de democracia para considerar el caso de las Juntas Auxiliares del Estado de Puebla en su correcta dimensión y contexto. Por tanto, comenzaremos por repasar las definiciones de los conceptos Democracia Representativa y Democracia Participativa para puntualizar en las diferencias y los alcances de cada una, ya que además la problemática de las juntas auxiliares y participación ciudadana, hunde sus raíces en las necesidades de la población de intervenir de manera directa en ámbito político.

Para el autor José Olivos, el modelo democrático representativo está sustentado en el principio de soberanía popular, el cual contempla que la ciudadanía cuenta con una serie de derechos políticos que le permiten acceder a la construcción de la vida colectiva [2]. Así mismo, el autor señala que este principio es aquel que da cuenta de las formas en que se ejerce la democracia y en la que los ciudadanos participan en la toma decisiones [3]. En ese sentido, en la democracia representativa el pueblo no gobierna directamente, la ciudadanía elige a sus representantes, quienes a su vez defienden los intereses colectivos en las asambleas, cámaras, etcétera.

Sin embargo, diversos autores coinciden en que la democracia representativa, si bien ha funcionado como una solución efectiva ante la imposibilidad de que toda la población esté concentrada en la toma de decisiones y dirección de la vida política de una sociedad, hoy en día no deja de ser insuficiente como ejercicio de organización política por la creciente participación directa de la ciudadanía y aspiraciones a cargos públicos. Bajo esta lógica, Norberto Bobbio identifica dos cuestiones que condicionan el desarrollo de la democracia representativa [4]:

a) La falta de un comportamiento de extensa participación ciudadana en los procesos decisionales y en espacios en los que se puedan ejercer los derechos [5].

b) Las insuficiencias de una cultura participativa que esté comprometida con los procesos y formación de las decisiones [6].

---

[2] Olivos, J., *Democracia Participativa,* en Olivos Campos José, Nuevo Derecho electoral en México, México, Porrúa, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2015.

[3] *Idem*.

[4] Bobbio, N., citado en Olivos, José, «Democracia Participativa», en Olivos Campos, J., *Nuevo Derecho electoral en México*, México, Porrúa, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2015, p. 6.

[5] *Idem*.

[6] *Idem*.

Lo que se expone con estas consideraciones es que, si bien la elección de representantes consensa los intereses colectivos de ciertos sectores de la sociedad, se trata de un camino que no se ha terminado de construir, en tanto que no hay aún una participación representativa de toda la población en su totalidad, debido esto a una falta de cultura cívica que puede tener origen en múltiples factores. Por esta razón, es que, desde diferentes disciplinas dedicadas a estudiar el caso, se ha propuesto la sofisticación del ejercicio democrático a partir del estímulo a la participación ciudadana.

El politólogo Maurice Duverger, realiza un diagnóstico de dichas imperfecciones de la democracia participativa y propone una intervención directa de la ciudadanía a través de dos acciones [7]:

a) La iniciativa popular en la petición que formulan un determinado número de ciudadanos sobre un nuevo proyecto de ley, que es propuesta ante el órgano legislativo para su posible aprobación; y [8]

b) El referéndum, en donde los ciudadanos se manifiestan mediante el sufragio universal si aceptan o rechazan una ley proveniente del parlamento o del gobierno [9].

Para Olivos, la democracia participativa está sustentada también en el principio de soberanía popular, por el derecho de la ciudadanía a ser partícipe de las decisiones que afectan al ámbito público y en ese sentido menciona que […] «en los presupuestos procedimentales de este tipo participativa, se debe considerar los procedimientos de plebiscito, la revocación de mandato y la consulta popular, que son formas de participación democrática y constituyen correctivos a deficiencias de funcionamiento de las instituciones democráticas de representación» [10].

Por consiguiente, se concluye que la democracia participativa es un escenario de sofisticación de la democracia representativa, donde el principio de soberanía popular se materializa a través de la intervención directa de las y los ciudadanos por medios de mecanismo reconocidos no sólo por la teoría política sino también por algunas legislaciones.

---

[7] Duverger, M., citado en Olivos, José, «Democracia Participativa», en Olivos Campos, J., *Nuevo Derecho electoral en México*, México, Porrúa, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2015, p. 7.

[8] *Idem*.

[9] *Idem*.

[10] *Idem*.

III. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO

Según Olivos el año de 1988 representó un parte aguas en los procesos electorales de nuestro país y ello derivó en la regulación de los mismos, así como en la eventual legislación que dio origen a los institutos y tribunales electorales [11]. Así mismo, la alternancia de gobiernos y la creación de múltiples partidos, también dan muestra de un avance en cuanto al ejercicio democrático representativo, donde se diversificaron las opciones de actores entre los cuales la ciudadanía puede elegir para hacer valer y velar por sus intereses [12].

Sin embargo, agrega el autor, desde hace años se vive una crisis de representación a causa de diversos factores, entre ellos la concentración de poder e interferencia de los poderes hegemónicos en los procesos electorales y designación de representantes, situación que desde luego impide un desarrollo pleno de la democracia representativa y por tanto de legitimidad en los cargos públicos [13].

Es por ello, que, así como se mencionó anteriormente, la apuesta teórica y jurídica para atender estas deficiencias en el sistema político y democrático es el estímulo a la participación ciudadana y la democracia participativa. Al respecto el autor José Olivos menciona que:

> La crisis de la democracia representativa en México, no ha logrado que culmine un nuevo orden político en la Constitución Federal, que consigne distintas formas de participar. No sólo la democracia participativa (art. 40 constitucional) y la consulta popular para la planeación (apartado A del art. 26 constitucional), sino también instituciones de la democracia participativa como: el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito y la revocación de mandato, las cuales constituyen componentes fundamentales para asegurar y desarrollar la capacidad y la legitimidad de ejercicio del gobierno democrático [14].

La apuesta es que estos ejercicios democráticos estén garantizados jurídicamente a través de su elevación al rango constitucional. Es necesario que los legisladores actúen a favor los principios republicanos y establezcan mecanismos para el correcto ejercicio de la elección de representantes en el que se involucren diversos actores de manera ordena y apegada a derecho.

Por tanto, el llamado es a que los congresos actúen en función de dichos principios, pues además la evidencia demuestra que se pueden

---

[11] Olivos, José, *op. cit.*
[12] *Idem*.
[13] *Idem*.
[14] *Ibid.*, p. 11.

establecer rutas para que la participación ciudadana se desarrolle de forma eficiente y esta a su vez estimule la vida democrática y se vigilen los derechos de la población a partir de su diversidad. Bajo esa lógica, José Olivos enumera una serie de reformas e iniciativas de ley en diferentes estados de la República que han abonado a desarrollar la vida política y democrática de dichas entidades, misma que se citan a continuación [15]:

— La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala con las reformas a los artículos 22, 29, 46 y 120 publicadas en el Periódico Oficial del Estado, el 1 de agosto de 2008, establece los derechos del referéndum, plebiscito, iniciativa popular y consulta popular, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que el orden constitucional de dicho Estado de la República, reconoce amplios derechos al establecer cuatro instituciones de participación ciudadana en el ejercicio y control del poder público [16].

— La Constitución Política del Estado de Jalisco con las reformas a los artículos 8.º, 11 y 28, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el 9 de febrero de 2006, establece los derechos de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que en dicho ordenamiento constitucional, reconoce los derechos de tres instituciones de participación ciudadana [17].

— La Constitución Política del Estado de Quintana Roo establece en el art. 68 publicado en el Periódico Oficial del Estado, el 17 de julio de 2002, el derecho de la iniciativa popular, como institución de la democracia participativa. Con lo que en dicho ordenamiento constitucional, sólo reconoce un derecho para la participación ciudadana.

— La Constitución Política del Estado de Querétaro con las reformas a los artículos 7.º y 18, publicadas en Periódico Oficial del Estado, el 31 de diciembre de 2008, establece el derecho de la iniciativa popular, como institución de la democracia participativa. Con lo que, en dicho ordenamiento constitucional, sólo reconoce un derecho para la participación ciudadana [18].

— La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora con las reformas a los artículos 25-E, 53 y 57, publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, el 23 de octubre de 2003, establece los derechos del referéndum, plebiscito, iniciativa popular y consulta popular, como instituciones de la democracia participativa.

---

[15] *Idem*.
[16] *Idem*.
[17] *Idem*.
[18] *Idem*.

Con lo que el orden constitucional de dicho Estado de la República, reconoce amplios derechos al establecer cuatro instituciones de participación ciudadana en el ejercicio y control del poder público [19].

— La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla con las reformas a los artículos 22, 63, 68 y 85, publicadas en Periódico Oficial del Estado, el 22 de septiembre del 2000, establece los derechos del referéndum, plebiscito e iniciativa popular, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que en dicho ordenamiento constitucional, reconoce tres derechos para la participación ciudadana [20].

Estos casos dan cuenta de que se pueden sentar las bases para fomentar la participación ciudadana y darle certeza jurídica. En el caso específico del Estado de Puebla se identifica que existen la base constitucional y el marco legal para que los legisladores actúen a favor de la figura de plebiscito y darle certeza jurídica y normativa a la elección de representantes en las juntas auxiliares. A continuación, revisaremos el concepto y alcances de dichos conceptos.

IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA: PLEBISCITO

En función de que los derechos políticos en su naturaleza histórica y social, han ido transformándose al paso de los años, también los mecanismos de acceso a la participación en los procesos de elección de representantes, así como de acceso a cargos públicos deben responder al tiempo, demandas sociales y a su contexto cultural. Es así como los Estados y Naciones habrán de promover mejoras en la vida democrática y recoger los diversos intereses de que se compone una sociedad con sus complejidades.

De ahí que se ponga especial énfasis en la figura de plebiscito como un mecanismo que da certeza jurídica y establece normativas para la elección de representantes en un territorio determinado. El autor Gonzalo Rosa lo define a la letra como:

> La institución de democracia directa por virtud de la cual, los ciudadanos o el electorado son consultados sobre la toma de decisiones políticas o la realización de actos de gobierno-administrativos, no de carácter legislativos. Así, se trata de una manifestación democrática, un mecanismo de participación ciudadana cuyo objeto es consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo sobre la realización de actos o decisiones del Ejecutivo considerados trascendentales para el orden público y el interés social y, tratándose de del plebiscito

[19] *Idem*.
[20] *Idem*.

municipal, la consulta versa sobre actos o disposiciones de carácter administrativo que impliquen la realización de obra pública o enajenación del patrimonio municipal»[21].

Por otra parte, Gonzalo Rosa se cuestiona cuál es el objeto del plebiscito y concluye que, en función de la definición otorgada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, dicho ejercicio corresponde a un acto de gobierno, el cual a su vez se reconoce como «acto de poder del ejecutivo que trasciende más allá de lo administrativo y que, debido a su contenido político, escapa del control jurisdiccional tanto de orden judicial, como administrativo»[22]. Así mismo, establece dos categorías de la función ejecutiva del plebiscito como acto de gobierno: *a)* administrativa y *b)* gubernativa[23].

La primera categoría se caracteriza por su función de observancia y aplicación de la ley e implica la afectación de la esfera jurídica de particulares[24]. Por otra parte, la gubernativa se refiere a la relación existente entre el ejecutivo y los demás poderes en función de la soberanía y no tiene efectos en la esfera jurídica de los individuos pues su carácter es general[25]. A partir de ello el autor ofrece una clasificación sobre los alcances del plebiscito:

a) Consultivo: No obliga jurídicamente a las autoridades a actuar en el sentido en que la voluntad popular se ha manifestado[26].
b) Vinculatorio: La autoridad debe acatar la decisión de los ciudadanos, es decir, si dice «Sí», hacer o llevar a cabo el acto político, si dice «No, están obligados a no actuar[27].

En el mismo sentido, Gonzalo Rosa establece una clasificación en relación al funcionamiento del plebiscito y sus reglas[28]:

1) La regulación de un procedimiento específico para realizar la consulta ciudadana, antes de efectuarla:

a) Quiénes pueden solicitar el plebiscito.
b) El plazo para presentar la solicitud.
c) Los porcentajes o números de solicitantes necesarios para la procedencia de la consulta.

---

[21] Rosa, Gonzalo, *Formas de Participación Ciudadana El Plebiscito*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, p. 7.
[22] *Ibid.*, p. 8.
[23] *Idem*.
[24] *Idem*.
[25] *Idem*.
[26] *Ibid.*, p. 10.
[27] *Idem*.
[28] *Idem*.

d) Los requisitos formales de la solicitud de plebiscito.
e) El trámite a proseguir ante la presentación de la solicitud para la realización de la consulta.
f) La resolución que deba emitir la autoridad administrativa electoral.

2. Preparación del proceso de Plebiscito

a) Emitir la convocatoria definiendo el acto de autoridad objeto del plebiscito.
b) El o los cuestionamientos planteados en la consulta por la autoridad administrativa electoral.
c) El número de electores que tiene derecho a participar.
d) Las consecuencias que podría arrojar la consulta.
e) La publicación del acuerdo en el que se hubiere declarado la procedencia.
f) La aprobación de la circunscripción territorial dónde se aplicará la consulta y las secciones que lo componen.
g) La integración, ubicación y publicación de las mesas directivas de casilla.
h) La entrega de documentación y material electoral.

3) Criterios para la calificación de los resultados: con base en las respuestas de los ciudadanos consultados, interpretación de los resultados, en dónde se definen claramente y sin ambigüedades los porcentajes requeridos para la aprobación del acto o decisión materia de la consulta, intentando y respetando siempre el espíritu del ejercicio plebiscitario, que no es otro que el pueblo tome las decisiones que son de trascendencia social y le afectan.

V. PLEBISCITO EN MÉXICO

Para hablar de los fundamentos legales de la figura de plebiscito en nuestro país es necesario que recordemos los principios ideológicos plasmados en la Constitución, mismo que están encaminados a defender y hacer valer la democracia, en tanto que esta el parte fundamental del orden social y la vida política de nuestro país. En ese sentido, Gonzalo Rosa menciona que:

> El principio democrático que se encuentra plasmado en nuestra ley fundamental, entre otros, en los art. 3.º, fracción I, 35, 39, 40 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, demanda, la efectividad de la democracia puede medirse, no sólo en relación a su injerencia respecto a las elecciones de sus representantes, sino también bajo el parámetro de la auténtica participación de la ciudadanía en las decisiones políticas de una Nación o Estado determinado, y el imperio

> real de su voluntad y poder decisorio que encauce la vida social y política de su entorno.
>
> De la lectura a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que en su art. 3.º, fracción I, regula la prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones, por lo esta se convierte en el primer indicador de la voluntad del legislador de tutelar el acceso del ciudadano para elegir y, cuando se ejerce el derecho de sufragar, no 13 debe entenderse en estricto sentido de elegir representantes sino también en un contexto más amplio, de elegir por una u otra opción relativa a la toma de decisiones en las consultas de índole popular.
>
> Por otra parte se advierte que el art. 35, fracción I, regula la prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones, por lo que esta se convierte en el primer indicador de la voluntad del legislador de tutelar el acceso del ciudadano para elegir y, cuando se ejerce el derecho de sufragar, no debe entenderse en estricto sentido de elegir representantes, sino también en un contexto más amplio, de elegir por una u otra opción relativa a la toma de decisiones en las consultas de índole popular [29].

A partir de este bagaje, se explica que la figura de plebiscito, iniciativa popular o referéndum están impregnadas de la voluntad colectiva consagrada en la constitución y por tanto, es deber de las autoridad acatar la misma sobre los actos o decisiones de gobierno.

1. Ley de Participación Ciudadana en Ciudad de México

Un caso paradigmático de nuestro tiempo en relación a democracia participativa e inclusión y respuesta a las demandas de la ciudadanía es la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (LPCCDMX). En ella se establece la normativa y lineamientos que habrán de seguirse para una efectiva participación e intervención directa de la ciudadanía en los asuntos de gobierno. A continuación, se citan algunos de los artículos que coinciden con el bagaje antes desglosado y que tienen que ver con la necesidad de estimular la democracia participativa:

Artículo 3. La participación ciudadana es el conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos.

---

[29] *Ibid.*, pp. 12-13.

Son modalidades de participación:

1. Participación institucionalizada. Es toda aquella que la iniciativa gubernamental tiene regulada en una figura específica, abierta a la acción ciudadana, a la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones gubernamentales y los diversos actores sociales;

2. Participación no institucionalizada. Es la acción colectiva que interviene y se organiza al margen de las instancias gubernamentales; su regulación, estrategias, estructura y movilización emana desde la organización de la sociedad;

3. Participación sectorial. Es la protagonizada por grupos o sectores diversos organizados a partir de su condición etaria, sexual, de clase, de género, étnica o cualquier otra referida a necesidades y causas de grupo. Atiende a su campo de incidencia, no se remite necesariamente al ámbito territorial, sino que tiene un impacto general;

4. Participación temática. Es aquella protagonizada por colectivos o grupos diversos organizados a partir de un campo de interés y de incidencia específico relacionado con su actividad y prácticas cotidianas, con la defensa de valores socialmente relevantes o con temáticas y problemáticas de interés público que no se remite necesariamente al ámbito territorial, sino que tiene un impacto general, y

5. Participación comunitaria. Es el conjunto de acciones desarrolladas por diversos sectores comunitarios en la búsqueda de soluciones a sus necesidades específicas. Se encuentra unida al desarrollo territorial de un sector o una comunidad y tiene como eje el mejoramiento de las condiciones de vida en la misma. Los problemas de la comunidad pueden ser resueltos de manera endógena, sin requerir la iniciativa de entes externos. Las soluciones se ajustan a su entorno porque surgen del consenso de sus miembros.

2. Del plebiscito

Artículo 44. El plebiscito es un mecanismo de democracia directa mediante el cual la ciudadanía tiene derecho a ser consultada para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia de las personas titulares de la Jefatura de Gobierno o de las Alcaldías.

Dicho mecanismo podrá ser solicitado por:

1. La persona titular de la Jefatura de Gobierno;
2. Una tercera parte de los Diputados y Diputadas integrantes del Congreso;
3. Las dos terceras partes de las alcaldías; y

4. La ciudadanía, siempre y cuando la solicitud sea respaldada por el 0.4 por ciento de las personas ciudadanas inscritas en la lista nominal de electores en el ámbito territorial respectivo. En el ámbito de las demarcaciones, el plebiscito podrá realizarse también a solicitud de la persona titular de la Alcaldía.

Artículo 45. En el caso de la solicitud realizada por la ciudadanía, la persona titular de la Jefatura de Gobierno o de las alcaldías deberán analizarla en un plazo de 30 días naturales y podrán, en su caso:

1. Aprobarla en sus términos, dándole trámite para que se someta a plebiscito;
2. Proponer modificaciones técnicas al texto de la propuesta, sin alterar la sustancia de la misma e informando de ello al Comité promotor; y
3. Rechazarla en caso de ser improcedente por violentar ordenamientos locales o federales.

Artículo 46. Una vez verificado por el Instituto Electoral el cumplimiento del porcentaje de personas ciudadanas requerido, la persona titular de la Jefatura de Gobierno o de la Alcaldía iniciará el procedimiento mediante convocatoria que deberá expedir cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de su realización, haciéndolo de su conocimiento al órgano electoral administrativo.

Artículo 47. Los resultados tendrán carácter vinculatorio para la Jefatura de Gobierno o la Alcaldía cuando cuenten con la participación de, al menos, la tercera parte de las personas inscritas en la Lista Nominal de Electores del ámbito respectivo.

Artículo 48. La persona titular de la Jefatura de Gobierno o de la Alcaldía podrá auxiliarse de los órganos locales de gobierno, instituciones de educación superior o de organismos sociales y civiles relacionados con la materia de que trate el plebiscito para la elaboración de las preguntas. El Instituto Electoral deberá emitir opinión de carácter técnico sobre el diseño de las mismas.

Artículo 49. No podrán someterse a plebiscito, los actos de autoridad de la Jefatura de Gobierno o de las Alcaldías, relativos a materias de carácter penal, tributario, fiscal y ninguna que contravenga los derechos humanos y las demás que determinen las leyes.

VI. INICIATIVA DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PUEBLA

En el mismo sentido y con fines de establecer puntos de comparación entre las leyes de ambas entidades, se presentan a continuación

algunos de los artículos de la iniciativa de Ley de Participación Ciudadana en el Estado de Puebla (LPCP):

Capítulo segundo
De los Derechos ciudadanos a la participación

1. Son derechos de las ciudadanas y los ciudadanos poblanos, en materia de participación ciudadana:
   - *a)* Votar en los procesos de participación ciudadana
   - *b)* Iniciar procesos de participación ciudadana
   - *c)* Organizar procesos de participación ciudadana
   - *d)* Integrar órganos (para los procesos de participación ciudadana y aquellos que se originen como mecanismos de participación)
   - *e)* Recibir respuesta cuando se solicite la instrumentación de un mecanismo de participación ciudadana o cuando se realice una petición de información al respecto
   - *f)* Recibir información relativa a los instrumentos o procesos de participación ciudadana
   - *g)* Promover la participación ciudadana en procesos
   - *h)* Promover el sentido deseado para la resolución de un proceso de participación ciudadana
   - *i)* Vigilar u observar los procesos de participación ciudadana
   - *j)* Impugnar y denunciar fallas e irregularidades en los procesos de participación ciudadana

Capítulo tercero
De los instrumentos de democracia directa
Sección Primera
Disposiciones Comunes

- *a)* Determinación de los instrumentos
  - I. Plebiscito.
  - II. Referéndum.
  - III. Iniciativa popular.
  - IV. Revocación de mandato.
  - V. Consulta popular.
- *b)* Solicitud

Autoridades:

- — Definición
- — Legitimación
- — Requisitos para la solicitud
- — Procedimiento de aprobación

Ciudadanos:

- — Requisitos
- — Umbral de firmas
- — Plazos
- — Proceso de comprobación
- — Resultados
- — Recursos

- *c)* Restricciones
  - — Decisiones o disposiciones vedadas

— Principios de organización vedados
— Principio de progresividad o no regresión de los derechos humanos

Número de eventos por ejercicio

d) Convocatoria
Contenido básico
Plazos
Fecha de realización (¿coincidencia con jornada electoral?)

e) Procedimientos genéricos
— Organización
— Promoción
— Resultados
— Recursos

Sección Segunda
Del Plebiscito

a) Definición
— Se someten a votación popular las propuestas de decisiones o actos del Ejecutivo del Estado considerados como trascendentales para el orden público o el interés social. La solicitud sólo puede venir del Congreso, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, o del Gobernador del Estado.

b) Ámbito de aplicación
c) Requisitos específicos de instrumentación
d) Procedimientos especiales
e) Consecuencias de la determinación, según umbrales

VII. CONCLUSIÓN

Podemos estar de acuerdo en que uno de los puntos de encuentro entre las leyes de participación ciudadana de ambas entidades es aquel en el se reconocen los siguientes puntos:

1. La necesidad de otorgar certeza jurídica a la organización popular, a la intervención directa de la ciudadanía en asuntos de gobierno.
2. La prevalencia de los derechos humanos que coincide con acuerdos internacionales y con el art. 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Se establece la organización popular y la voluntad colectiva como un contrapeso y al mismo tiempo como un acompañamiento a la figura del Ejecutivo. Se trata de un mecanismo a través del cual no sólo se dota de participación a la ciudadanía sino también a la intervención en las decisiones de los gobiernos de los estados.
4. Establecen procedimientos ordenados y específicos para el desarrollo del plebiscito.

5. Se anteponen los derechos humanos, los derechos político-electorales y la democracia como principios rectores de la vida pública y en ese sentido se resalta la necesidad de velar por su protección.

Es importante que reconozcamos que la figura de plebiscito es necesaria para alimentar la vida política y democrática de nuestro país. En el caso de las juntas auxiliares del Estado de Puebla, se ha señalado la necesidad de regular a figura de plebiscito con el objetivo de que las y los ciudadanos puedan intervenir en la elección de representantes que habrán de acompañar en la toma de decisiones a los presidentes municipales.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Olivos, J., «Democracia Participativa», en Olivos Campos, J., *Nuevo Derecho electoral en México*, México, Porrúa, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2015.

Rosa, G., *Formas de participación ciudadana el plebiscito*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.

Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, Art. 3, 44, 45 y 46, México, 2020.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Puebla, México, 2021.

Derecho electoral mexicano:
Una visión local: desde la óptica de distintas entidades federativas
Luis Rafael Montes De Oca Valadez (coord.)
ISBN: 979-13-88286-17-9
Madrid, 2026
pp. 251-168
DOI: *10.37417/derecho-electoral-mexicano-una-vision-local/10*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

CAPÍTULO DÉCIMO

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN JALISCO

Ricardo Suro Gutiérrez [1]

Sumario: I. Introducción. II. Evolución de la paridad como acceso a la participación ciudadana. III. Casos más relevantes de violencia política contra la mujer debido a género. IV. Conclusión. V. Bibliografía.

Resumen: Se establecen los retos a los que se ha enfrentado la mujer, el cómo se han posicionado dentro de la política y diversas situaciones críticas debido a la violencia política contra las mujeres debido a género, en el contexto de Jalisco. De esta forma, se concluye que el camino hacía una vida libre de violencia política contra las mujeres debido a género continúa en construcción. Se destaca que las instituciones deben seguir uniendo lazos para crear una comunicación directa que les permita fortalecer desde sus atribuciones herramientas que erradiquen las distintas violencias que son ejercidas para menoscabar los derechos políticos y electorales de la mujer.

Palabras clave: participación política, violencia debido a género, Jalisco, derechos políticos electorales de las mujeres.

Abstract: *The challenges that women have faced, how they have positioned themselves in politics and various critical situations due to gender-based political violence against women in the context of Jalisco are established. In this way, it is concluded that*

[1] Abogado por la Universidad de Guadalajara; Maestro en Derecho electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral (IICE) del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco y Doctor en Derecho electoral por la misma casa de estudios. Ha ocupado diversos cargos públicos en materia electoral, entre los que se encuentra el de Fiscal Especial para la atención de delitos electorales del Estado de Jalisco.

the road to a life free of political violence against women on the basis of gender is still under construction. It is emphasized that the institutions must continue to join forces to create a direct communication that allows them to strengthen, from their attributions, tools that eradicate the different forms of violence that are exercised to undermine the political and electoral rights of women.

Keywords: *political participation, gender-based violence, Jalisco, women's political electoral rights.*

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia en México, se tienen antecedentes que dejan clara la lucha de las mujeres para que su participación en la política y en las distintas esferas sea una realidad, que permita el desarrollo de las sociedades. La equidad, igualdad entre otros derechos humanos, han sido disputados, un ejemplo claro es el sufragio femenino, ya que precisamente surge luego de distintos movimientos que reclaman que se valide su derecho democrático.

Los marcos jurídicos internacionales, nacionales y locales han evolucionado reconociendo la participación política de las mujeres, pues garantizarla legitima la democracia, en la búsqueda de que la paridad sea un hecho y no un reclamo. Sin embargo, dentro de este recorrido histórico, vamos a visibilizar los retos a los que se ha enfrentado la mujer, el cómo se han posicionado dentro de la política y diversas situaciones críticas debido a la violencia política contra las mujeres debido a género, todo ello con el objetivo de dar una visión del ingreso de las mujeres a la responsabilidad política y su impacto en Jalisco.

La participación de las mujeres tanto en el ámbito electoral como público, ha sido un largo camino, pues ejercer la plenitud de sus derechos humanos es y será un trabajo integral de las instituciones que obedece a la atención que se le proporciona debido al reclamo social. La protección jurisdiccional de sus derechos continua en construcción, lo que hoy conocemos como paridad es el resultado del reclamo de distintos colectivos liderados por mujeres en México, la cumbre celebrada en Atenas, las distintas reformas y adiciones que han ido quedando asentadas en nuestra normatividad.

La creación de colectivos, surge de los reclamos para que la mujer sea escuchada en México ¿será que lograr participación igualitaria para la mujer sea una utopía debido a que se siguen registrando cambios que se adecuan social, política y materialmente?, lo que sí se puede observar es que la búsqueda para que se tengan las mismas posibilidades tanto el hombre como la mujer, es el objetivo.

La manera de ver la paridad [2] en la democracia [3] tiene muchas aristas, por un lado se puede criticar la manera en el que derecho tradicional trata a los hombres y mujeres como categorías abstractas [4], pues se ha visto como la mujer siempre ha enfrentado de manera simultánea en muchos casos, el deber de ejercer la maternidad y de manera secundaria ser trabajadoras [5]. Si partimos de manera estricta del concepto de democracia, podemos identificar que la mujer y el hombre están inmersos en la estructura social, que define la forma de gobierno política y social.

Por otro lado, podríamos cuestionar como es que el «voto» desvía la atención, pues se ve como una forma de vida y no como una forma de elección [6]. Pues al otorgar en 1945 el voto a la mujer, no se considera a las mujeres analfabetas, de manera tal que no podían votar el cien por ciento de las mujeres con la edad, pues su incapacidad de leer y escribir les impedía emitir su sufragio, asentando la necesidad de tener acceso a la educación de forma igual. El ser humano sin formación no sólo es vulnerable, sino que esta brecha determina razones que generan inequidad y exclusión.

Recordemos que la educación ha sido uno de los reclamos que han tenido las mujeres, sin ella, la formación cívica en la ciudadanía no ponderará un impacto positivo en la gobernabilidad y tampoco facilitará el respeto de los derechos de la mujer. La supresión que ha recibido el sexo femenino en México en la educación sin duda hizo posible que el analfabetismo en la mujer fuera mayor que el de los hombres. Existen estudios que arrojan que el analfabetismo en las mujeres es mayor o igual al 70 %; esto merma el desarrollo de un país, afortunadamente

---

[2] La paridad entre género es competencia y obligación de los Congresos Estatales, esta debe asegurar la integración de los ayuntamientos y congresos, tanto como en una elección ordinaria y extraordinaria, obedeciendo nuestra normativa federal, como lo es Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Además de ser reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus sentencias y por otro lado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), dentro de la jurisprudencia 07/2015 establece que los partidos políticos deben garantizar la paridad de género asegurando horizontal y verticalmente la participación de hombres y mujeres.

Como dato cultural, en enero de 2021, por primera ocasión las dos salas se presidieron por dos Ministras, ellas son Margarita Ríos Farjart y Yasmín Esquivel Mossa, quienes tendrán la encomienda durante el periodo 2021-2022; así lo estableció la SCJN en los comunicados 002/2021 y 003/2021.

[3] La democracia viene de dos palabras del griego, una de ellas es «*Demos»*, es decir pueblo y por otro lado, de «*Kratos»* que significa gobierno. Lo que significa que su concepto central se basa en la construcción de una sociedad en base a sus decisiones, fomentando una cultura de igualdad, libertad y la capacidad de asociarnos.

[4] Capella, J. R., *Los ciudadanos siervos*, 3.ª ed., Madrid, España: Editorial Trotta, S. A., 2005.

[5] Paterman, C. y Sefchovich, S., «Feminismo y Democracia». En *Debate Feminista,* Vol. 1, pp. 1, pp. 7-28.

[6] Ramírez Saavedra, B. (s.f.). «Feminismo y democracia», en *Desde lo cotidiano*, *Debate Feminista,* vol. 5, marzo, 1992, pp. 349-351.

en la actualidad la mujer tiene acceso a la educación, sin embargo, aún existen algunos pueblos o comunidades que debido a su organización social y cultural limitan o anulan la posibilidad para que sus hijas, esposas o madres puedan estudiar pese a que la normatividad en México evoluciona y cobija el acceso a la educación para todas las mujeres.

Fue hasta el año de 1853, cuando se promulga una de las primeras reformas constitucionales para que las mujeres pudieran gozar de ciudadanía plena. De igual manera, debe considerarse que en 1947 las mujeres habían obtenido el derecho al voto y la posibilidad de presentarse como candidatas en las elecciones municipales; posteriormente en el año 1855, se logró que las mujeres votaran a nivel Federal por primera vez.

En el tiempo en el que el exmandatario Miguel Alemán gobernaba, se publicó en 1947 la reforma al art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dio formalidad a que las mujeres tuvieran acceso a votar en las elecciones municipales. Si comparamos con los primeros registros que se tienen respecto a la equidad a realizar el voto, tendríamos a Australia, por ejemplo, como uno de los países que en 1838 permitió que las mujeres tuvieran derecho a votar, paradójicamente en ese tiempo México no era reconocido como un país debido a que en esas fechas se encontraba bajo Virreinato de la Nueva España[7].

Es así como podemos recordar a mujeres que dejaron historia, tal es el caso de Hermila Galindo la cual en 1952 se convirtió en la primera mujer congresista federal de México, para que el 17 de octubre del año 1953, se publicará la reforma en el Diario Oficial de la Federación la reforma del art. 34 constitucional, que señala:

> Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos reúnan además los siguientes requisitos:
>
> 1. Haber cumplido 18 años de edad, siendo casados, o 21 si no lo son, y
> 2. Tener un modo honesto de vivir[8].

Por supuesto se le considera como la pionera en la consecución de los derechos políticos electorales de la mujer, una de las frases que nos dejó es: «Si la mujer es compañera del hombre, y su igual, no hay motivo plausible para que lo abandonemos a la hora de decidir la suerte definitiva o temporal de la Patria. ¿Con qué derecho nos quejaremos

---

[7] Adames Y Suari, G. R., 16 de julio de 2015, La evolución del voto de la mujer en el mundo y sus implicaciones. (C. d. pública, Ed.) *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 8(16), 16 de julio de 2015, disponible en: *https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5649458.pdf* (última consulta, el 29 de octubre de 2021), pp. 147-163.

[8] Consulte el *DOF,* núm.39, Tomo CC, México, sábado 17 de octubre de 1953. *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_053_17oct53_ima.pdf* (última consulta, el 29 de octubre de 2021).

de los resultados mañana, si hoy no hacemos nada de nuestra parte?» [9]. No obstante, es de reconocerse que en esta lucha también estuvieron otras mujeres luchadoras. Una de ellas fue Elvia Carrillo Puerto, quien, ante su noción de igualdad de género, lucha durante y después de la revolución mexicana, reconociéndole su participación también para que se reformara el artículo constitucionalmente anteriormente citado.

Podemos destacar asimismo Adelina Zendejas, a María Lavalle Urbina al ser la primera mujer en presidir el senado, la primera en acceder a un escaño en la Cámara Alta además de ser reconocida por su participación en distintas instituciones y promover los derechos femeninos. Amalia González Caballero de Castillo Ledón, fue una de las Primeras Ministras plenipotenciaria en 1953 y primera mujer embajadora; así podríamos destacar a otras mujeres que hicieron historia.

Entonces, si bien es cierto que en 1953 las mujeres tuvieron acceso a la democracia, la realidad es que se obtuvo desde las diversas manifestaciones, como huelgas de hambre, la movilización que realizaron para la obtención de firmas en todo el país, con la firme convicción de que se les reconociera el derecho a ser votada y todos los colectivos de mujeres que no permitieron que se silenciaran sus derechos.

II. EVOLUCIÓN DE LA PARIDAD COMO ACCESO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Podemos contemplar la evolución de la participación política de las mujeres desde las distintas reformas que se realizaron al art. 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la Constitución de 1917, se tenía contemplado como ciudadanos mexicanos a los que cumplieron 18 años si ya estaban casados o 21 años si no lo estaban; tal como se cita en la introducción. Otra de las reformas que destacan al artículo en cita es que reconoce a los varones y a las mujeres como ciudadanos. En 1969 ya se permite que con tan sólo acreditar un modo honesto de vivir y tener la de edad, es decir 18 años, pudieran ejercer libremente su voto. De ahí, que podemos observar que se tienen más de cincuenta años sin realizar una reforma a este artículo e incluso alguna en la búsqueda de la participación igualitaria del hombre y la mujer.

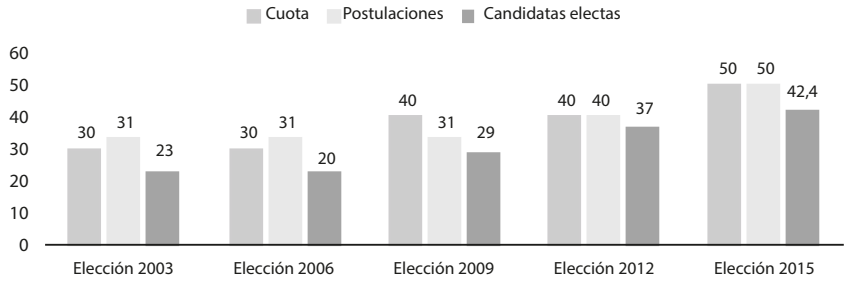
Posteriormente, en el año 1993, se tiene una recomendación a los partidos políticos, el evitar una subrepresentación y por otro lado en 1996 se prevé un límite del 70 por ciento de legisladores de un mismo

[9] Jaiven, A. L. y Rodríguez Bravo, R., «El sufragio femenino y la constitución de 1917», en *Política y cultura,* núm. 48, septiembre-diciembre 2017, pp. 57-81.

género aunque sin una sanción previamente establecida [10]. Fue hasta el 2002 que en las Cámaras del Congreso se estableció la participación de las mujeres hasta en un 30 por ciento, posteriormente en el 2006, con aquella elección se vivió una polarización política y social, debido a que resultó fracturado el país, pues por un lado considero que fue dentro del marco de la «legalidad» y otra con la «legitimidad» [11].

Por consiguiente, la participación política aumentó considerablemente; a continuación, presentaré una estadística realizada por instituciones como el *National Endowment for Democracy*, la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, Instituto Iberoamérica Universidad de Salamanca, Instituto Nacional Electoral, Instituto Electoral de la Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros, que destacan los siguientes datos:

Gráfico 1. *Participación política de la mujer en diputaciones federale*s



En el Diario Oficial de la Federación una de las reformas publicadas en el 2014, hace visible la participación de la paridad al establecer que deberá tener la mujer una participación equitativa. Por cierto, esta reforma que señala la paridad hace posible la existencia de la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales y la Ley General de Partidos Políticos, que propiciaron la participación de la mujer.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con reforma del 10 de febrero de 2014, la paridad de las mujeres sólo se

---

[10] Olivia Peña, B. y León Ramos, A., *Atenea por una democracia 50/50 Atenea: mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en america latina y el caribe. La democracia paritaria en México: Avances y desafíos.* Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, México, 2017.

[11] Aziz Nassif, A., «México 2006: elecciones y polarización política», en *Desacatos,* núm. 24, mayo-agosto 2007, Ciudad de México.

veía en dos aspectos, el primero de ellos, se encuentra establecido en el Título Segundo; Capítulo I; De la soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, en el art. 41, lo siguiente:

> Artículo 41.– Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. CPEUM (2014).

De igual manera, dentro del mismo ordenamiento citado en el párrafo anterior, dentro de los transitorios de ese mismo artículo, se tiene contemplado que se regulara los procesos electorales, para que se garantice paridad desde que se proporcionan candidaturas, tanto federales como locales, dejando claro que la ley general deberá regular los procedimientos electorales.

Aunque sí es un cambio, no sólo político sino también social, configuró una nueva era en la política, desbloqueando la negativa del acceso a las mujeres en el gobierno. Para el 2019, se comienzan a hacer reformas que adecuan a nuestra CPEUM, pues se considera el principio de paridad de género para la elección de representantes. Además, el art. 35 en cuanto a los derechos de la ciudadanía, anteriormente derechos de los ciudadanos, lo que nos hace dejar claro que las palabras sí importan y hacen la diferencia en un ordenamiento legal; así es como se permite que se pueda ser votado en condiciones de paridad, en todos los cargos de elección popular. Razón por la cual, desde la elección de quién ocupara un cargo federal o local, se hace posible que tenga un acceso equitativo para las mujeres y los hombres.

Se hace obligatorio también que los partidos políticos promuevan una participación con el 50 por ciento de aspirantes hombres y 50 por ciento de aspirantes mujeres, de manera tal que garantizar la paridad de género ya se materializa. Es preciso definir qué es el principio de paridad de género. Lo que queda claro es que desde las reformas del año 2014 a nuestra carta magna queda registrado, se puede ver en el art. 1, desde los principios de universalidad [12], interdependencia, indivisibilidad, progresividad, principio pro persona otros más.

> Artículo 1.º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y

[12] Son derechos universales «aquellas que están constituidas por una agrupación de cosas singulares designadas con una denominación colectiva, (por ejemplo, un rebaño, una biblioteca, etc.), se pueden dividir en dos clases: *a)* universales de hecho; *b)* universales de derecho.

> en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. […]

La paridad de género, dentro del sistema de información legislativa tiene como concepto «*aquel que se utiliza para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a puestos de representación política»*[13]. Por supuesto este criterio obedece a una serie de reformas en distintos artículos de la ley que aseguran la participación igualitaria, además de permitir la promoción, difusión, e incluso promover la paridad en la integración de los puestos de gobierno tanto locales como federales.

Luego de las reformas que hacen realidad la paridad en nuestros ordenamientos, se dan una serie de sucesos que señalan y cuestionan el desempeño de una mujer dentro de un cargo público, con frases que dicen —*Tú no sabes; tú no sirves para esto; no sabes tomar decisiones; te falta colmillo*—[14] otras que pretenden aludir su preparación académica, cuestionar la experiencia, ejercer violencia de distintas formas que lamentablemente hicieron que se comenzara a estudiar la Violencia Política Contra las Mujeres debido a Género (VPCMRG)[15]. Razón por la que se presentó la iniciativa no sólo para asegurar la participación, sino también tomando referentes normativos ratificados por México, por ejemplo, la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer en 1952, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1981)[16].

---

[13] Gobernación, 2021, Gobernación, s. f. Secretaria de Gobernación. Obtenido de Sistema de Información legislativa: *http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=277* (última consulta, 03 de noviembre de 2021).

[14] Valle Pérez, G. d.; Torres, A. M.; L., Almaraz Cázarez, C.; Cantero Pacheco, S.; García Mosqueda, A.; Romero Cervantes, V. G.; Ávila Gutiérrez, *Nombrar, conocer, reconocer & actuar, informe sobre violencia política contra las mujeres debido a género en el estado de Jalisco: la reforma política en la materia y el ejercicio del cargo.* Guadalajara, Jalisco, México. (Mujeres en el ejercicio del cargo: sus experiencias, 2020), pp. 1-69.

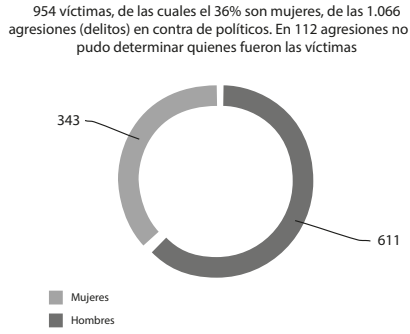
[15] El art. 3 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales en la fracción XV, establece que la Violencia política contra las mujeres debido a género: En términos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada 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.

[16] Otalora Malassis, J. M. «Legislar: una herramienta para erradicar violencia política contra las mujeres en México». En F. Freidenberg y G. d. Valle Pérez, *Cuando hacer política*

Los cambios realizados para evitar la VPCMRG, se pueden ver en diversas leyes, desde ordenamientos locales como federales. La necesidad que la igualdad sustantiva [17] en búsqueda del pleno ejercicio y desarrollo de los derechos humanos, solicitando que se erradique esta forma pendular de que «todas las puertas se abran a su paso y también se dejen de cerrar por el simple hecho de ser mujeres». La democracia facilita la toma de decisiones, algunos colectivos la perciben «como la lucha por la irracionalización del poder monopolizado en la figura del hombre para repartir paritariamente el poder político» de manera que no debe exceder del 60 por ciento y a su vez tampoco al 40 por ciento [18].

En el séptimo informe de Violencia Política en México, del Proceso Electoral 2020-2021 realizado, citan «la estrategia federal se orientó a brindar protección a las personas candidatas a diputaciones federales y a gobernadores, sin realizar un trabajo de evaluación de riesgo que permitiera adoptar medidas» [19]. Es un tema preocupante, debido a que en el mismo se realizaron registros de 1066 agresiones de septiembre del 2020 a junio del 2021, registrando 954 víctimas de las cuales el 36 por ciento son del sexo femenino, es decir, 343 mujeres en total, la siguiente tabla expresa los datos que se manifiestan dentro de este párrafo:



te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina, Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2017, pp. 193-199.

[17] El art. 5, fracción V, de la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, define la igualdad sustantiva como: «el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales».

[18] «Marco Conceptual Sobre la Participación», en *Causas y efectos jurídicos del viraje electoral (2018) vs el pluriparitismo en México.* México, 2019.

[19] Etellekt, C. (2021). *Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021*. Ciudad de México: Etellekt. Recuperado el 15 de noviembre de 2021, de *https://www.etellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-etellekt.html.*

Lamentablemente en las elecciones 2018, se contabilizaron 93 agresiones en contra de políticas y candidatas [20], es decir, el aumento es considerable, pues si se compara el del 2018 con el actual 2020-2021 se observa el aumento hasta en un 268,81 por ciento. Hay bastantes factores que permean la violencia en México, sobre todo lo que se señalaba en el párrafo anterior que no se realizan estrategias que permitan combatir y erradicar la violencia. Este fenómeno de violencia política contra la mujer permitió tipificar y sancionar penalmente, en la actualidad se realizaron varias reformas en materia político electoral, entre ellas a la Ley General en Materia de Delitos Electorales, en la que se adicionó el art. 20 *bis*, mismo que engloba catorce fracciones de distintas acciones que buscan menoscabar los derechos políticos y electorales de la mujer.

Esta modificación legal, obedece a obligaciones internacionales, que reconocen el respeto irrestricto de los derechos humanos, como lo es la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, llamada «Convención de Belem Do Para», en su art. 7, cita que todos los Estados partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer [21]; este tratado dio la pauta para visibilizar tres ámbitos de la vida en las que se puede manifestar la violencia, el primero de ellos es la esfera privada, la segunda es la pública y la tercera es la perpetrada o tolerada por el estado [22]. Esto posibilito que las sanciones administrativas y penales, así como las que fueran necesarias realizarse para prevenir la VPCMRG se establezcan.

Para que se pueda encuadrar el tipo penal en este delito, debe tener elementos de género, debido a que impactan a una mujer desproporcionadamente, y que por supuesto tengan como finalidad menoscabar los derechos políticos y electorales. Anterior a la reforma, esta conducta al no estar tipificada en la Ley General en Materia de Delitos Electorales hacía imposible su sanción, toda vez que aunque se presentaran elementos suficientes no se tenía el fundamento legal para sancionar. Sin embargo, por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en colaboración con otras instituciones electorales, se realiza una primera edición en el año 2016, de un Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres. Dicho protocolo nos explica

---

[20] Etellekt, C. (2018). *Primer informe de violencia política contra mujeres en México 2018.* Ciuadad de México: Etellekt. Recuperado el 15 de noviembre de 21, de *http://observatorioppm-jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2018/06/informeviolencia.pdf*.

[21] Consulte la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer «Convención de Belem Do Para», en su art. 7; en la Organización de los Estados Unidos Americanos, consultado el 07 de noviembre del 2020; *https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html*.

[22] OEA, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará),* 2020. Organización de los Estados Americanos, MESECVI, Canadá International Development Agency.

teóricamente los conceptos que encontramos dentro de la violencia, los sujetos activos, ejemplos que tuvieron trascendencia, resoluciones del tribunal y un diagrama de actuación ante casos de violencia política de género. La idea de este ha sido *contrarrestar los obstáculos que enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos*[23]*,* aunque a la fecha no se tiene un protocolo en el Estado de Jalisco, realizado particularmente para dar la atención y el debido tratamiento a este delito.

En Jalisco, la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia de las Mujeres en el Estado de Jalisco tiene contemplado no sólo el concepto, sino las distintas formas de violencia que pueden ejercerse en los ámbitos que previamente habíamos comentado. Además, establece específicamente veinticinco incisos con distintas conductas las cuales realizan violencia política contra la mujer debido a género, desde el incumplimiento de las disposiciones jurídicas, la restricción del voto, el obstaculizar su participación, la realización de propaganda que relacione su vida privada con la finalidad de descalificar su presencia política entre otros más[24].

En cambio, en el ordenamiento federal, Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia se contemplan veintidós fracciones[25], lo que nos hace necesario homogeneizar los criterios y sanciones para este delito en particular, pues como lo mencionaba anteriormente la LGMDE únicamente cuenta con catorce fracciones[26], aunque para el Estado de Jalisco es loable que cuente con una mayor descripción y organización de las conductas, el reto será homologar conceptos y posteriormente criterios para ser castigados.

---

[23] Alanis Figueroa, M., Feria, A., Montoya Mexia, A., Vázquez Murillo, A., Humphrey Jordán, C., Esquinca Cuevas, F. J., Chapa Hernández, M. E. (2016). *Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres,* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.

[24] Para más información consulte el art. 11, en su fracción VII, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco, consultado el 14 de noviembre de 2021, en la página del Congreso del Estado de Jalisco en su Biblioteca Digital dentro de esta liga: *https://congresoweb.congresojal.gob.mx/bibliotecavirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes.*

[25] Véase la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia en su art. 20 *bis*, se tiene contemplada la definición de violencia política contra las mujeres debido a género y en el art. 20 ter, las veintidós fracciones que definen el catálogo de conductas que realizan violencia política contra las mujeres debido a género. Consultado el 14 de noviembre del 2021, en la página de la Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos en la siguiente liga: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_010621.pdf.*

[26] Ley General en Materia de Delitos Electorales, en su art. 3, fracción XV, se cuenta con la definición y en el art. 20 *bis* se tienen las conductas que ejercen violencia política contra la mujer debido a género. Consultado el 14 de noviembre del 2021, en la página de la Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, en la siguiente página *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_200521.pdf.*

III. CASOS MÁS RELEVANTES DE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LA MUJER DEBIDO A GÉNERO

Luego del Proceso Electoral 2017-2018, la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), con fecha de corte al 28 de junio del 2018, se registraron 27 [27] asesinatos de precandidatos-precandidatas y candidatos-candidatas, originando una incertidumbre, debido a que las autoridades, es decir, los tres niveles de gobierno, aún no cuentan con datos suficientes en la investigación que puedan arrojar indicios para determinar elementos de género, sin embargo, lamentablemente se tuvo la muerte de 7 mujeres [28]. A pesar de que en este tiempo no se encontraba tipificado en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, este tipo penal, el feminicidio es una de las máximas expresiones de violencia política. Rosely Magaña Martínez, candidata por el Partido Revolucionario Institucional en Isla Mujeres, muere tras ser atacada con un arma de fuego en campaña, al estar realizando un acto político y tras recibir varios impactos en un hospital privado [29]. Incluso hay que destacar, que aunque se confirma la violencia política contra la mujer debido a género, para ese tiempo no se tiene aún establecido el tipo penal dentro de la ley.

En el párrafo anterior se señalan casos del Proceso Electoral 2017-2018, desgraciadamente se repite la historia en la jornada electoral 2021, pues asesinan a la candidata que competía por la alcaldía a Moroleón, en Guanajuato, de igual manera participando en actos de campaña [30].

Otro caso fue el de la candidata a alcaldía de Ocotlán que fue asesinada a tiros [31], razón por la que el incremento de asesinatos es una forma de silenciar e invisibilizar a las mujeres y hombres que desean aspirar a cargos de elección popular.

---

[27] La consultora Etellekt cuenta con un número mayor de agresiones dentro de este periodo, pues del '8 de septiembre de 2017 al 02 de junio de 2018, se tuvo un saldo de 15 políticas asesinadas, de ellas 4 candidatas tenían registro como candidata y 2 como precandidatas, información que se encuentra dentro del primer informe de Violencia Política contra mujeres en México 2018, mismo que puede ser consultado gratuitamente dentro de la página del Observatorio de la participación política de las mujeres en Jalisco en la siguiente liga: *http://observatorioppm-jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2018/06/informeviolencia.pdf.*

[28] Ravel Cuevas, D. P. (2018). «Violencia política contra las mujeres debido a género. Cifras y casos del Proceso Electoral 2017-2018», en *Buen Gobierno*, núm. 25, 2018. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A. C., México.

[29] Redacción El Universal, «Muere candidata a regidora de Isla Mujeres que fue baleada». *El Universal*, 12 de junio de 2018.

[30] Morán Breña, C., «Asesinada a tiros una candidata en pleno acto de campaña en México», *El País*, 25 de mayo de 2021.

[31] *Id*., «Una candidata baleada en Oaxaca se suma a la lista de políticos asesinados ante el proceso electoral de junio», *El País*, 20 de marzo de 2021.

La utilización de frases que señalan aspectos de su vida privada, como «¿Qué haces en la política? No es un lugar para mujeres». «Te pusieron por ser mujer y joven», son tan sólo algunos de los casos que nos menciona el diagnóstico de la violencia política contra las mujeres debido a género, durante el proceso electoral en Jalisco, realizado por el Centro de Investigación para la Igualdad de Género, A. C. y el Instituto Nacional Electoral, el cual menciona que se registraron treinta y tres casos de violencia política contra las mujeres debido a género, de las cuales el sesenta por ciento de los casos registrados fue por elecciones de cargo popular. Lo lamentable, es que del cien por ciento de los casos registrados el noventa y cinco por ciento recibió amenazas, también divulgaron imágenes con relación a su vida privada, con el claro fin de dañar su imagen política [32].

Las coloquialmente conocidas como Juanitas, siguen siendo uno de los casos de violencia política contra la mujer, debido a que no les permiten decidir, sino que se convierten en la imagen del candidato; así lo llegamos a ver en el 2018 con el presidente municipal en la región Sierra Occidental del estado de Jalisco, puntualiza que votar por su hija es votar por él, pues no había podido completar su aspiración, luego de haber considerado la reelección. Aunque si observamos en el 2021, medios de comunicación realizaron varios señalamientos en los que manifestaban entre líneas que el candidato a la gubernatura de Guerrero tras irregulares gastos de campañas, señalamientos con relación a denuncias por violencia sexual, le critican luego de que registran a su hija como la candidata y gana la elección [33].

La ligera línea en este tema es también sensibilizar y capacitar a los medios de comunicación para que al momento de realizar las notas periodísticas, no se conviertan en sujeto activo en el delito de violencia política contra la mujer debido a género, ya que en ocasiones publican, comparten o utilizan expresiones, realizando violencia, de ahí la importancia de darle tratamiento especial a todo el contenido que se le dará difusión por los distintos medios de comunicación, llámese prensa escrita, radio, televisión etc.; si bien es cierto que ya se encuentra regulado por el Instituto Nacional Electoral, que no se den estos casos, aún continúa el reto para erradicar por completo esta figura y que esas prácticas queden fuera por completo. Un ejemplo claro del camino por recorrer en Jalisco, podría ser el caso del medio de comunicación «La voz del Sur de Jalisco», al usar como portada la imagen de dos mujeres

---

[32] Martínez Diaz Covarrubias, S. N., Corona, Y., Magaña Hernández, G., López Ramos, J. L., Navarro Rivera, T. G. y Rodriguez Quintero, U., *Diagnóstico de la violencia Política contra las Mujeres en Razón Género, durante el proceso electoral en Jalisco 2018*. Jalisco: INE, 2018.

[33] Barragán, A., «Evelyn Salgado, "La Torita", una candidata-heredera a la sombra de su padre», *El País*, 10 de mayo de 2021.

que parecieran estar en una disputa por la alcaldía de un municipio, se sancionó al medio solicitando no sólo una disculpa pública y su debida amonestación, sino que además se le solicita que de manera integral tome algún curso de violencia política contra la mujer debido a género.

De ahí que la normalización de la violencia y la manera tan natural en que la sociedad la adapta requiere inmediatamente, que el ser humano comience por sí mismo una deconstrucción, ya que los cambios son necesarios para poder alcanzar la cultura de la denuncia y fortalecer la democracia. Esa estructura no puede seguir imperando en nuestros ecosistemas, la educación es una herramienta leal, no sólo la que se adquiere en las aulas sino primordialmente la que se tiene en casa.

En el Proceso Electoral 2020-2021, inició en Jalisco con ordenamientos para prevenir, erradicar y sancionar la violencia política en las mujeres por razón de género, desde modificaciones en el Código Electoral del Estado de Jalisco, que permiten acortar las campañas y de manera irrestricta incluyendo principios contra la VPCMRG, que materializa legalmente condiciones que permitan que la mujer ya no sea censurada. También la Ley de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, en la que obligaron en las entidades públicas, «que se implementen medidas para prevenir, atender, sancionar y erradicar las conductas de violencia política contra las mujeres debido a género» en su art. 56, fracción, además de establecer en su art. 22, fracción *ñ)*, como una causa justificada para la terminación de la relación laboral en su fracción.

Asimismo, en el Poder Judicial del Estado de Jalisco, se tiene previsto que para la integración y funcionamiento el principio de alternancia en la paridad de género; por otro lado, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, dentro de los procedimientos para la elección de un Consejero también se convoca mediante el principio de paridad y la regla de alternancia de géneros.

Por parte del Poder Legislativo, específicamente la Fiscalía del Estado de Jalisco en conjunto con la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres del Estado de Jalisco, han estado realizando investigación con estadística que permite desarrollar acciones desde las áreas de oportunidad y los puntos objetivos en los que se debe trabajar. Incluso en la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco tienen la obligación de vigilar, sancionar conductas que acrediten violencia política contra las mujeres debido a género, sin embargo, podemos decir que pese a todos los ordenamientos normativos que han ido adquiriendo reformas en temas de paridad y violencia política contra las mujeres debido a género, no ha sido suficiente, se requiere la deconstrucción del ser humano, para eliminar constructos

sociales que lejos de construir el acceso a una vida libre de violencia y de respeto, se tiene todo lo contrario.

IV. CONCLUSIÓN

El camino hacía una vida libre de violencia política contra las mujeres debido a género continúa en construcción. Las instituciones deberán seguir uniendo lazos para crear una comunicación directa que les permita fortalecer desde sus atribuciones herramientas que erradiquen las distintas violencias que son ejercidas para menoscabar los derechos políticos y electorales de la mujer.

Podríamos tener un mundo de ordenamientos normativos que nos regulen de manera preventiva la forma de hacer VPCMRG, también podemos sancionar con mayor intensidad, pero continuamos con un vicio social. La necesidad de realizar una homogeneidad en las conductas que se realizan para cometer el delito de Violencia Política contra la Mujer debido a Género nos va permitir que se puedan establecer criterios que en determinado momento las instituciones puedan adoptar para precisamente sancionar y de esta manera lograr minorar el impacto de este fenómeno que va en aumento.

El acceso a las mujeres a espacios públicos y de representación social, hizo también que las formas de ejercer violencia se visibilicen, este fenómeno social no tiene pocos años, ha ido en aumento; dentro de este texto vamos a entenderlo como la relación de poder directa entre los hombres y las mujeres, que provoca desigualdad debido a los intereses particulares de cada uno; en este sentido la mujer carece de relevancia en comparación con el hombre y es así como en las casas la mujer se ve obligada a realizar el doble rol, si es que le permiten acceder a espacios que no sean únicamente con referencia al hogar.

Según Lagarde, los hombres son limitados a ser para sí en el mundo. Son seres cuyo deber es actuar, accionar, hacer en el mundo, transformarlo y solo existir de esa manera. Estas expresiones son las que se han perpetuado en la sociedad y las que hay que erradicarse, desde el hogar, la escuela, en cada uno de los espacios públicos. Reconocer a la mujer como parte fundamental para la construcción de una sociedad más inclusiva, con la tarea de cimentar la democracia de manera más asertiva, nos va permitir visibilizar escenarios que podrán abordarse de distintas metodologías justo para dejar a la violencia política contra la mujer debido a género y otros tipos ya como el pasado.

V. BIBLIOGRAFÍA

Adames y Suari, G. R., «La evolución del voto de la mujer en el mundo y sus implicaciones», en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública,* 8 (16), 2015, pp. 147-163. Recuperado el 29 de octubre de 2021, de *https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5649458.pdf*.

Alanis Figueroa, M., Feria, A., Montoya Mexia, A., Vázquez Murillo, A., Humphrey Jordán, C., Esquinca Cuevas, F. J., Chapa Hernández, M. E., *Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres.* 2016.

Aziz Nassif, A., «México 2006: elecciones y polarización política», en *Desacatos*, núm. 24, mayo-agosto 2007. pp. 1-10. Recuperado el 02 de noviembre de 2021, de *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2007000200001&lng=es&tlng=es.*

Barragán, A., «Evelyn Salgado, "La Torita", una candidata-heredera a la sombra de su padre», *El País*, 10 de mayo de 2021. Recuperado el 2021 de noviembre de 15, de *https://elpais.com/mexico/2021-05-10/evelyn-salgado-la-candidata-a-la-sombra-de-su-padre-que-quiere-gobernar-guerrero.html*.

Capella, J. R. *Los ciudadanos siervos,* 3.ª ed., Madrid: Editorial Trotta, 2005.

Cagigas Arriazu, A., *El patriarcado, como origen de la violencia doméstica*, 2018.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Art. 4, 35 y 41 de 28 de mayo del 2021, México.

Etellekt, C. *Primer informe de violencia política contra mujeres en México 2018.* Ciuadad de México: Etellekt, 2018. Recuperado el 15 de noviembre de 21, de *http://observatorioppm-jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2018/06/informeviolencia.pdf*.

Etellekt, C. *Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021.* Ciudad de México: Etellekt, 2021. Recuperado el 15 de noviembre de 2021, de *https://www.etellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-etellekt.html*.

Redacción El Universal, «Muere candidata a regidora de Isla Mujeres que fue baleada». *El Universal*, 12 de junio de 2018. Accesible en *https://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/muere-candidata-regidora-de-isla-mujeres-baleada* [15 de noviembre de 2021]

Gallegos Contreras, R. (s.f.). *Comisiones del Senado.* Recuperado el 4 de noviembre 2021, de *http://comisiones.senado.gob.mx/justicia/docs/magistrado/guerrero/110/37.pdf*.

Secretaria de Gobernación, *Secretaria de Gobernación*, 3 de noviembre de 2021. Obtenido de Sistema de Información legislativa: *http://sil.gobernacion.gob.mx*.

Jaiven, A. L. y Rodríguez Bravo, R., «El sufragio femenino y la constitución de 1917, una revisión», en *Política y Cultura,* núm. 48, septiembre-diciembre 2017, pp. 57-81. Obtenido de *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422017000200057&script=sci_arttext*.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Art. 7, 14, 232, 233, 234 y 364. 13 de abril de 2020, México.

Ley General de Partidos Políticos (LGPP) Art. 3. 13 de abril de 2020, México.

Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco (LRPAE) Art. 46. Consultado en la Biblioteca Virtual de la página del Congreso del Estado de Jalisco *https://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes*.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco Consultado en la Biblioteca Virtual de la página del Congreso del Estado de Jalisco *https://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes*.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Consultado en la Biblioteca Virtual de la página del Congreso del Estado de Jalisco *https://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes*.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Consultado en la Biblioteca Virtual de la página del Congreso del Estado de Jalisco *https://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes*.

Lau Jaiven, A. y Rodríguez Bravo, R., «El sufragio femenino y la constitución de 1917, una revisión», en *Política y Cultura,* núm. 48, septiembre-diciembre 2017, pp. 57-81. Obtenido de *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422017000200057&script=sci_arttext*.

«Marco Conceptual Sobre la Participación». En L. J. Molina Piñeiro (coord.), *Causas y efectos jurídicos del viraje electoral (2018) vs el pluriparitismo en México.* México, 2019.

«Mujeres en el ejercicio del cargo: sus experiencias, en G. d. Valle Pérez, A. M. Torres, L. Almaraz Cázarez, C. Cantero Pacheco, S. García Mosqueda, A. Romero Cervantes y V. G. Ávila Gutiérrez, *Nombrar, conocer, reconocer y actuar, informe sobre violencia política contra las mujeres debido a género en el estado de Jalisco: la reforma política en la materia y el ejercicio del cargo.* (págs. 1-69). Guadalajara, Jalisco, México, 2020.

Martínez Diaz Covarrubias, S. N., Corona, Y., Magaña Hernández, G., López Ramos, J. L., Navarro Rivera, T. G., y Rodriguez Quintero, U., *Diagnóstico de la violencia Política contra las Mujeres en Razón Género, durante el proceso electoral en Jalisco 2018.* Jalisco: INE, 2018.

Morán Breña, C., «Asesinada a tiros una candidata en pleno acto de campaña en México», *El País*, 25 de mayo de 2021.

— «Una candidata baleada en Oaxaca se suma a la lista de políticos asesinados ante el proceso electoral de junio», *El País*, 20 de marzo de 2021.

Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará),* 2020, OEA, MESECVI, Canadá International Development Agency. Recuperado el 04 de noviembre de 2021, de *https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/folleto-belemdopara-es-web.pdf*.

Olivia Peña, B. y León Ramos, A., *Atenea por una democracia 50/50 Atenea: mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en america latina y el caribe. La democracia paritaria en México: Avances y desafíos.* Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, México, 2017. Accesible en *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5942/7.pdf*.

Otalora Malassis, J. M. «Legislar: una herramienta para erradicar violencia política contra las mujeres en México». En F. Freidenberg y G. d. Valle Pérez, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. Ciuadad de México: Universidad Nacional Autonoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2017, pp. 193-199.

Paterman, C. y Sefchovich, S. «Feminismo y Democracia». En *Debate Feminista,* vol. 1, 1990, pp. 7-28.

Ramírez Saavedra, B. (s.f.). «Feminismo y democracia», en *Desde lo cotidiano*, *Debate Feminista,* vol. 5, marzo, 1992, pp. 349-351.

Ravel Cuevas, D. P. (2018). «Violencia política contra las mujeres debido a género. Cifras y casos del Proceso Electoral 2017-2018», en *Buen Gobierno*, núm. 25, 2018. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A. C., México.

Derecho electoral mexicano:
Una visión local: desde la óptica de distintas entidades federativas
Luis Rafael Montes De Oca Valadez (coord.)
ISBN: 979-13-88286-17-9
Madrid, 2026
pp. 269-929
DOI: *10.37417/derecho-electoral-mexicano-una-vision-local/11*
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO

DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, SU DIMENSIÓN Y PROGRESIVIDAD COMO DERECHOS HUMANOS A DIEZ AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011

Everardo Vargas Jiménez [1]

Sumario: I. Introducción. II. Los derechos fundamentales político-electorales. III. Recepción del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito nacional: art. 1.º de la CPEUM. IV. visión progresiva e interpretación extensiva jurisdiccional de los derechos político-electorales en México posteriormente a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011. V. Conclusiones. VI. Bibliografía

Resumen: Se expone la importancia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, suscitada en el año 2011, con la implementación del bloque constitucional en el derecho interno mexicano y se establece que el Estado se encuentra obligado a garantizar los derechos político-electorales, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten a los ciudadanos su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, así como a adoptar medidas para garantizar su ejercicio en atención a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.

---

[1] Doctor en Derecho electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Ha ocupado varios cargos en instituciones electorales en el Estado de Jalisco, como lo son Consejero Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana y Magistrado del Tribunal Electoral, ambos en el Estado de Jalisco.

Palabras clave: Reforma constitucional en materia de derechos humanos, bloque de constitucionalidad, derechos político-electorales.

Abstract. *The importance of the constitutional reform on human rights, which took place in 2011, with the implementation of the constitutional block in Mexican domestic law, is explained and it is established that the State is obliged to guarantee political-electoral rights, through adequate regulations and practices that enable citizens to have real and effective access to the different deliberative spaces on equal terms, as well as to adopt measures to guarantee their exercise in view of the situation of vulnerability in which members of certain social sectors or groups find themselves.*

Keywords. *Constitutional reform in the area of human rights, constitutional block, political-electoral rights.*

I. INTRODUCCIÓN

Partiendo de las aportaciones realizadas por diversos autores para la conceptualización de los derechos, así como de los fundamentos internacionales que han reconocido un catálogo de derechos humanos político-electorales, en el ensayo se expone la importancia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, suscitada en el año 2011, con la implementación del bloque constitucional en el derecho interno mexicano, relatando algunos casos y jurisprudencias mediante las cuales se puede advertir la progresividad y expansión en la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía, siendo tal esa progresividad que recientemente la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la jurisprudencia 38/2021, en la cual determinó que el derecho a defender la democracia constituye una específica concretización del derecho a participar en los asuntos públicos del Estado, y comprende el ejercicio conjunto del derecho a la libertad de expresión y de los derechos político electorales. Disposición que se considera innovadora y de avanzada, representando un reto para los operadores de justicia a efecto de la misma cobre vigencia en casos concretos.

II. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES POLÍTICO-ELECTORALES

1. Elementos para la conceptualización de los derechos político-electorales

Los derechos político-electorales son aquellos que posibilitan a las personas participar en condiciones de igualdad de forma directa o indirecta, individual o colectiva, en asuntos públicos y procesos para la

formación de la voluntad estatal a través del sufragio activo o pasivo. El primero participando en elecciones libres, auténticas y periódicas mediante la emisión del voto universal, libre, secreto y directo; el segundo a través de la posibilidad de ser votado de forma independiente o postulado por un partido político. Entre estos derechos también se encuentran: la posibilidad de acceder a cargos y funciones públicas, asociarse, realizar peticiones en materia política y la defensa de la República y sus instituciones [2].

2. Esbozo de los fundamentos internacionales, interamericanos y nacionales de los derechos político-electorales

Resulta pertinente referir un esbozo de los fundamentos en sede internacional que han reconocido un catálogo de derechos humanos político-electorales.

La Declaración Universal de Derechos Humanos refiere en su art. 21 *a)* los derechos de este carácter que fueron trasladados de forma vinculante al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su art. 25 en relación con los diversos 2.1, 3 y 26 del mismo instrumento para establecer que el Estado tiene la obligación de reconocer y garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción −en condiciones de igualdad, sin distinción, discriminación o restricción indebida− el goce de los siguientes derechos y oportunidades: *a)* participar en la dirección de asuntos públicos directamente o través de representantes libremente electos; *b)* votar y ser votado en elecciones periódicas y auténticas por sufragio universal, igual y secreto o procedimiento equivalente que garantice la libre manifestación de su voluntad y *c)* tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.

El sistema interamericano hace una controvertida aportación a los elementos previstos en el sistema universal para la configuración de los derechos político-electorales, al considerar, primero, en el artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y establecer después en la CADDHH en el art. 23.2, la posibilidad de que su ejercicio pueda ser reglamentado por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal.

---

[2] Orozco Henríquez, J. J.; Silva Adaya, J. C., *El significado actual de la Constitución, Instrumentos constitucionales de protección procesal de los derechos político electorales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998, p. 436.

Ahora bien, en el ámbito nacional la CPEUM reconoce en su art. 35 los siguientes derechos político-electorales a la ciudadanía mexicana: *a)* votar en las elecciones populares; *b)* ser votada en condiciones de paridad para cargos de elección popular mediante registro ante la autoridad electoral a través de los partidos políticos o por la vía independiente con los requisitos, condiciones y términos que determina la ley; *c)* asociarse libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país de forma pacífica; *d)* defender la República y sus instituciones; *e)* ejercer el derecho de petición; *f)* la posibilidad de obtener nombramiento en empleos o comisiones del servicio público; *g)* iniciar leyes y votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.

3. Derecho internacional de los derechos humanos

Los derechos humanos, según Luigi Ferrajoli (2006) son «aquellos derechos universales y, por ello, indispensables e inalienables, que resultan atribuidos directamente por las normas jurídicas a todos en cuanto personas, ciudadanos capaces de obrar» [3].

Para la Organización de las Naciones Unidas, los derechos humanos son:

> […] derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. Entre los derechos humanos se incluyen el derecho a la vida y a la libertad; a no estar sometido ni a esclavitud ni a torturas; a la libertad de opinión y de expresión; a la educación y al trabajo, entre otros muchos. Estos derechos corresponden a todas las personas, sin discriminación alguna [4].

Estos derechos son resultado de una evolución histórica y están reconocidos en el sistema universal, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y en el sistema regional interamericano, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADDHH), entre otros.

Los tres primeros instrumentos internacionales referidos, para la Organización de las Naciones Unidas han dado origen al derecho internacional *de los derechos humanos,* que establece la obligación de los Gobiernos a actuar o abstenerse de realizar ciertas acciones, para

---

[3] Ferrajoli, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 2006, p. 30.

[4] Consultada en *https://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html*. (último acceso 23 de octubre de 2019).

promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales individuales o colectivas.

Derivado de lo anterior, se ha desarrollado el concepto del control de la convencionalidad, que para el autor Becerra Ramírez *«…es un sistema que los Estados crean para asegurarse que se cumple con las obligaciones adquiridas cuando firman y ratifican un tratado internacional»* [5]. Ese control puede ser de carácter internacional y de carácter interno.

Cabe destacar la labor desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDDHH] al dictar sentencias (obligatorias para las partes) y al emitir jurisprudencia en la cual se interpreta la CADDHH sobre los diferentes derechos protegidos por ella, por ejemplo, derechos económicos, sociales y culturales, derechos de las mujeres, niños y niñas, libertad de expresión, derechos de los migrantes y en materia de reparaciones [6].

Por su parte, el control de carácter interno, le corresponde a los órganos del Estado que tienen la obligación de interpretar y aplicar la normativa nacional de acuerdo a los convenios suscritos y ratificados por el país en ejercicio del control de convencionalidad.

III. RECEPCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO NACIONAL: ART. 1.º DE LA CPEUM

El control de convencionalidad de la CIDDHH a través de su jurisprudencia, ha dado la oportunidad a los Estados de robustecer la recepción del derecho internacional y de divulgarlo a través del control difuso de convencionalidad que realizan sus órganos internos. Un ejemplo de ello, son las sentencias dictadas por la CIDDHH en los casos *Rosendo Radilla Pacheco, Fernández Ortega, Rosendo Cantú* y *Cabrera García y Montiel Flores,* respectivamente, contra los Estados Unidos Mexicanos.

Para la recepción del derecho internacional de los derechos humanos en los Estados Unidos Mexicanos, tuvo lugar una reforma constitucional en junio de 2011, motivada en gran medida por la sentencia dictada por la CIDDHH, en el *Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos,* en el año 2009, en la cual nuestro país era parte en la controversia y por tanto, estaba obligado al cumplimiento de la misma.

---

[5] Becerra Ramírez, M., *El control de la aplicación del Derecho Internacional, En el marco del Estado de derecho,* 2.ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, p. 145.

[6] *Ibid.*, p. 124.

Para cumplir con la sentencia de la CIDDHH, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) dictó una resolución identificada con el expediente Varios 912/2010[7], en la cual aplicó el art. 1.º constitucional reformado y realizó diversas interpretaciones de las cuales se desprenden: la obligatoriedad de las sentencias de la CIDDHH en las que el Estado mexicano sea parte; el deber de todos los jueces del país, de ejercer el control difuso de convencionalidad, *ex officio,* entre las normas internas y la CADDHH; la posibilidad de que los jueces locales realicen un control difuso de constitucionalidad, que les permita desaplicar al caso concreto la norma inconstitucional; que los criterios de la jurisprudencia de la CIDDHH son orientadores y no obligatorios en los casos donde el Estado mexicano no sea parte; y los parámetros para la aplicación del citado control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad.

Con la reforma constitucional de 2011 y la resolución dictada por la SCJN, se realizó la recepción de la sentencia de la CIDDHH en el Estado mexicano.

En efecto, con la reforma a la constitución de 2011 se modificó la recepción del derecho internacional convencional en el sistema jurídico mexicano, pues el art. 1.º constitucional, crea un «bloque de constitucionalidad» para la protección de los derechos humanos: reconocidos en la CPEUM; los que se encuentren en los tratados internaciones de los que el Estado mexicano sea parte; y los derechos humanos que se encuentren en tratados internacionales que no se refieran específicamente a los derechos humanos del derecho interno mexicano[8].

Con lo cual, se puede advertir que los tratados internacionales en materia de derechos humanos y los que contienen derechos humanos, adquieren una jerarquía constitucional que está al mismo nivel que los derechos humanos contenidos en la CPEUM, toda vez que el art. 1.º, párrafo primero, de la CPEUM, establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; y a su vez, el art. 133 constitucional, dispone que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Aunado a lo anterior, el art. 133 de la CPEUM, establece que «[l]os jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución,

---

[7] Consultada en la dirección electrónica *https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf.*

[8] Becerra Ramírez, M. *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*, 2.ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012, p. 175.

leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas», precepto que regula el control de convencionalidad *ex officio.*

Por tanto, con la integración del bloque de constitucionalidad y el ejercicio del control difuso de convencionalidad *ex officio* por parte de todas las autoridades del Estado mexicano de acuerdo con los tratados internacionales y a los parámetros establecidos en la jurisprudencia de la CIDDHH, se instituye la recepción del derecho internacional convencional en materia de derechos humanos en el sistema jurídico mexicano.

Sumado a ello, el art. 1.º, párrafo segundo, de la CPEUM, establece que: «[l]as normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia».

Del citado párrafo, se advierte que la denominada «interpretación conforme», es la forma con la cual serán interpretadas las normas relativas a los derechos humanos, así como con la aplicación del principio *pro persona*.

Para el investigador Becerra Ramírez el principio *pro persona,* es la traducción del principio *pro homine*, de ascendencia internacional, es toral en la Constitución, y la expresa de la siguiente manera: «…favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia» [9]. Es un principio de interpretación teleológico, que tiene como fin último la protección de los derechos humanos en su sentido más amplio. Este principio se manifiesta en dos reglas principales: *a)* preferencia interpretativa (en caso de existir una sola norma aplicable al caso, esta tiene que ser interpretada de la forma que más favorezca a las personas) y preferencia de normas (cuando en caso de existir dos o más normas aplicables debe elegirse aquella más favorable a las personas); *b)* lo que demanda a los operadores de la normativa de derechos humanos a estar al día en el amplio y evolutivo campo de los derechos humanos [10].

Asimismo, del párrafo tercero del art. 1.º de la CPEUM, se desprende que todas las autoridades, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

---

[9] *Idem*.
[10] *Ibid.*, p. 187.

Estos principios universales de los derechos humanos, son entendidos de la siguiente manera: universalidad, todas las personas son titulares de todos los derechos humanos, este principio está estrechamente relacionado con los derechos a la igualdad y no discriminación contenidos en el art. 1.º, párrafo quinto, de la CPEUM; interdependencia, significa que los derechos humanos están vinculados entre ellos; indivisibilidad, consiste en que no pueden separarse o fragmentarse unos de otros; y progresividad, implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible, este principio se relaciona con la prohibición de retrocesos en la protección y garantía de derechos humanos [11].

En consecuencia, con la reforma constitucional del art. 1.º de la CPEUM en el año 2011 y con la resolución del expediente Varios 912/2010, se establece el andamiaje jurídico para la recepción del derecho internacional, en concreto las sentencias dictadas por la CIDDHH, en el ámbito nacional.

IV. VISIÓN PROGRESIVA E INTERPRETACIÓN EXTENSIVA JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES EN MÉXICO, POSTERIORMENTE A LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE 2011

No podríamos abordar este tema, sin destacar que, con anterioridad a la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, así como de la resolución de la SCJN para dar cumplimiento a la sentencia dictada por la CIDDHH, en el *caso Rosendo Radilla Pacheco*, el TEPJF, ya se había pronunciado en sus sentencias, sobre el control difuso de convencionalidad, y por tanto, puede ser considerado como órgano jurisdiccional especializado en la materia electoral pionero en la recepción del derecho internacional en materia de derechos humanos y políticos en el ámbito nacional.

Ejemplo de ello, es la trascendente sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF, en el expediente SUP-JDC-695/2007, el 6 de julio de 2007, en la cual se ejerció un control difuso de convencionalidad, y es conocida como el caso *Jorge Hank Rhon*, donde se aplicaron diver-

[11] Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos,* Comisión Nacional de Derechos Humanos, *México*, 2018.

sos preceptos de la CADDHH y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, potencializado su derecho a ser votado, inobservando la limitante establecida en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, que no permitía a los presidentes municipales en funciones ser candidatos para el cargo de gobernador.

En este caso, la Sala Superior del TEPJF al dictar sentencia en el juicio, argumentó que el asunto era un problema de legalidad, posible de estudiarlo con los métodos interpretativos permitidos e impuestos por el sistema jurídico electoral, pues en el fondo, la controversia se centraba en determinar la forma en que debía entenderse las disposiciones normativas previstas en los artículos 41, fracción VI, y 42, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, relativas a la permisión o prohibición jurídica para que los presidentes municipales pudieran ser electos al cargo de gobernador de esa entidad, en relación con los tratados internacionales suscritos por el estado mexicano, relativos al contenido y alcance del derecho fundamental de ser votado y, en especial, con lo dispuesto en los arts. 1, 2, 29 y 30 de la CADDHH, de lo que se obtuvo que la limitación prevista en el art. 42 de la constitución local no encuadraba en los supuestos permitidos para restringir ese derecho fundamental, por lo cual debía estarse a la norma que maximizara el ejercicio del derecho a ser votado.

Al respecto, el art. 41 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, establece el derecho de quienes ocupan un cargo, empleo o comisión en la administración pública federal, estatal o municipal, de contender para la gubernatura, si se separan con noventa días de anticipación al día de la jornada electoral, supuesto que eficienta el derecho a ser votado. Por otra parte, el art. 42, párrafo tercero, de la citada constitución, prevé una restricción que no encuentra sustento en el sistema jurídico al que pertenece, toda vez que puede leerse como una prohibición para que los presidentes municipales, entre otros, que no han concluido su encargo, contiendan para ser gobernador de su estado.

Esta lectura restringe el ejercicio del derecho a ser votado, de la forma en que se encuentra previsto en el art. 41, fracción VI, de la constitución local y potencializado por los tratados internacionales, porque se trata de una limitación que no corresponde a cualidades intrínsecas de la persona y tampoco resulta necesaria, proporcional e idónea para tutelar alguno de los principios rectores de cualquier elección.

Por tanto, se revocó la resolución reclamada y se confirmó el acuerdo aprobado por el Consejo Estatal Electoral de Baja California, mediante el cual se otorgó el registro como candidato a gobernador del estado a Jorge Hank Rhon, es decir, que consecuencia de la respectiva

ponderación de los derechos y actores en juego, se concluyó para ese caso específico la garantía del derecho a ser votado [12].

Por otra parte, también destaca la sentencia dictada por la Sala Regional Toluca del TEPJF, en el expediente ST-JDC-33/2011, el 24 de marzo de 2011. En el caso, Juvenal Ortiz Zavala, quien promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de la resolución de 3 de marzo de 2011, dictada por la Vocal del Registro Federal de Electores de la 32 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de México, que declaró improcedente su solicitud de expedición de credencial para votar con fotografía por reposición, por estar suspendido en sus derechos político-electorales.

En esta sentencia se consideró que los tratados internacionales que México ha celebrado, son de observancia y aplicación para todos los juzgadores del Estado Mexicano; que «en términos del art. 62.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados Unidos Mexicanos han reconocido la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir de mil novecientos noventa y ocho, por lo que la jurisprudencia que emita respecto a la interpretación de dicha convención es de observancia obligatoria»*;* se cita el *caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, para establecer que la intencionalidad de la CIDDHH es establecer que el control de convencionalidad debe ejercerse por todos los jueces, «…independientemente de su formal pertenencia o no al Poder Judicial y sin importar su jerarquía, grado, cuantía o materia de especialización, lo cual implica, entre otros aspectos, "la obligación de los jueces de aplicar de forma directa los tratados internacionales"».

Atento a lo anterior y del examen del material probatorio se advirtió que el actor fue condenado por el delito de arma de fuego de uso exclusivo del ejército, armada y fuerza aérea, en la causa penal 39/2001. Sin embargo, dicho ciudadano se acogió al beneficio de la condena condicional y en ese momento, ya se encontraba rehabilitado en sus derechos político-electorales.

Por tanto, como quedó demostrado que Juvenal Ortiz Zavala se encontraba en libertad debido al beneficio de condena condicional que se le concedió en la causa penal seguida en su contra, la suspensión decretada ya estaba sin efectos, ante dicha circunstancia no existía causa objetiva ni razonable para que la autoridad responsable negara la expedición de la credencial para votar con fotografía solicitada por el impetrante, por lo que la resolución impugnada era atentatoria de su

[12] Consultable en: *https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-00695-2007.htm.*

derecho político-electoral al sufragio; ya que la ausencia de la referida credencial, su falta de inscripción en el padrón electoral y en la lista nominal de electores constituye un obstáculo para el ejercicio pleno de su derecho al voto activo.

En ese contexto, la Sala Regional consideró que de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, fracción I; 36, fracción III; 38, fracción II; 133 de la CPEUM; 26, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; 23.1, inciso *b)* 29 y 62.1 de la CADDHH; 5.1 y 25, párrafo 1, inciso *b)* del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 6, 175, 176, 181, 264, 265 y 270, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación (SCJN y TEPJF) y la CIDDHH, los derechos político-electorales del ciudadano deben restringirse con base en criterios necesarios objetivos y razonables en relación con el efecto útil que se pretenda con esa medida. Por lo que, si una persona se encuentra gozando de libertad, por una causa lícita, no existe causa razonable ni objetiva para que sean restringidos sus derechos político-electorales, como acontece en el caso [13].

En las sentencias de mérito, se advierte que el TEPJF a través de la Sala Superior y las Salas Regionales, aplicaban de manera directa tratados internaciones con anterioridad a la reforma constitucional en derechos humanos de 2011, con lo cual mostró su apertura a la recepción y aplicación del derecho internacional en materia de derechos humanos y políticos en el ámbito nacional.

Ahora bien, en cuanto al caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos,* la CIDDHH dictó sentencia el 6 de agosto de 2008, en el cual determinó la responsabilidad internacional del Estado Mexicano por la inexistencia de un recurso adecuado y efectivo en relación con el impedimento de Jorge Castañeda Gutman para inscribir su candidatura independiente a la Presidencia de México.

Castañeda Gutman, el 5 de marzo de 2004, presentó al Consejo General del Instituto Federal Electoral una solicitud de inscripción como candidato independiente al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para las elecciones del 2 de julio de 2006, «en ejercicio del derecho que le otorga el art. 35, fracción II de la Constitución». El Instituto Federal Electoral, informó al promovente que no era posible atender su petición en los términos solicitados, toda vez que corresponde únicamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

---

[13] Consultable en: *https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/toluca/ST-JDC-0033-2011.pdf.*

Inconforme con la resolución del Instituto Federal Electoral, presentó una demanda de amparo ante el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, dicho juzgado resolvió rechazar el recurso interpuesto. En contra de la resolución anterior, interpuso un recurso de revisión, que fue sobreseído por la SCJN, por lo cual, Castañeda Gutman no pudo participar en la elección presidencial.

El actor elevó su petición a la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, quien a su vez presentó la demanda ante la CIDDHH con el objeto de que decidiera si el Estado Mexicano violó los derechos consagrados en el art. 25 de la CADDHH, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la CADDHH.

En la sentencia la CIDDHH determinó que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para ser capaz de restituir a la presunta víctima en el goce de sus derechos en ese caso, debía posibilitar al TEPJF evaluar si el art. 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que restringía de forma no razonable los derechos políticos de la presunta víctima, era compatible o no con el derecho político establecido en la CPEUM, lo que en otras palabras significaba revisar la constitucionalidad del referido artículo. Sin embargo, ello no era posible, porque el TEPJF, conforme a la CPEUM y los criterios obligatorios de la SCJN, no tenía competencia para analizar la compatibilidad de disposiciones legales en materia electoral con la CPEUM.

En esas condiciones, dado que conforme a la legislación nacional, el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la inaccesibilidad e inefectividad del juicio para la protección de los derechos político-electorales para impugnar la falta de conformidad de una ley con la CPEUM, en la época de los hechos del presente caso, no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido, previsto en la CPEUM y en la CADDHH. Debido a ello, la CIDDHH concluyó que el Estado no ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y por tanto violó el art. 25 de la CADDHH en relación con los artículos 1.1 del mismo instrumento y 2, en perjuicio del señor Castañeda Gutman.

Esta sentencia, motivó la reforma del art. 99 de la CPEUM, para establecer que las salas del TEPJF podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la CPEUM y que las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio.

Como bien lo sintetiza el investigador Eduardo Ferrer Mac-Gregor [14], esta facultad la venía realizando la Sala Superior del TEPJF, hasta que se resolvieron las contradicciones de tesis 2/2000 y 4/2002 por la SCJN, que negó tal posibilidad a través de una interpretación reduccionista del art. 105 constitucional, que establece que «la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo»; siendo que esa «vía» se refiere al control abstracto, competencia exclusiva de la SCJN y no de aquellos casos de aplicación de la norma, cuya competencia es, precisamente, del TEPJF (a partir de la reforma constitucional de agosto de 1996).

Así, con esta reforma constitucional del 2007, se regresó la facultad al TEPJF para llevar a cabo el control de constitucionalidad a través del juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano y con la reforma del 2011, además del control de constitucionalidad, se le otorga el control difuso de convencionalidad en materia de derechos humanos políticos.

Así, bajo dicho contexto normativo, las Salas del TEPJF han realizado una labor de avance y progresión en la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía. Como muestra enseguida se reseñan algunos casos y jurisprudencias que dan cuenta clara de ello.

Entorno a la protección del derecho al sufragio pasivo mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la Sala Superior del TEPJF en la Jurisprudencia 1/2014, de rubro: «Candidatos a cargos de elección popular. Pueden impugnar resultados electorales a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano» [15], concluyó que los candidatos a cargos de elección popular están legitimados para promover el citado juicio, contra las determinaciones definitivas de las autoridades electorales respecto de los resultados y validez de las elecciones en que participan; así como contra el otorgamiento de las constancias respectivas. Toda vez que con ello se salvaguarda plenamente el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho de acceso a la justicia, el respeto a las garantías mínimas procesales y el derecho a un recurso efectivo, reconociendo la estrecha vinculación entre la defensa de los resultados, la validez de la elección y el interés de las personas que ostentan una candidatura, en la legalidad y constitucionalidad del proceso electoral, desde el momento en que son quienes pretenden ocupar el cargo de elección

---

[14] Ferrer Mac-Gregor, E. (s.f.). *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 417.

[15] La Sala Superior, en sesión pública celebrada el 12 de febrero de 2014, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, núm. 14, 2014, pp. 11-12.

popular respectivo. Así mismo, esta interpretación permite sostener que los candidatos pueden cuestionar cualquier posible irregularidad que afecte la validez de la elección en que participan, o directamente su esfera de derechos en relación con la elección, pues de otra forma se afectaría el ejercicio de su derecho de acceso a la justicia.

En el mismo año, emitió la jurisprudencia 19/2014, de rubro: «Comunidades indígenas. Elementos que componen el derecho de autogobierno» [16], donde la Sala Superior del TEPJF interpretó que dichas comunidades tienen derecho a participar sin discriminación alguna en la toma de decisiones en la vida política del Estado, a través de representantes electos por ellos de acuerdo con sus procedimientos. En este sentido, el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende: 1) el reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los pueblos indígenas para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres, así como respetando los derechos humanos de sus integrantes; 2) el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales; 3) la participación plena en la vida política del Estado, y 4) la intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar sus intereses. Así, el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

En la Jurisprudencia 30/2014, de rubro: «Acciones afirmativas. Naturaleza, características y objetivo de su implementación» [17], consideró que las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y *de facto* que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales. Este tipo de acciones se caracteriza por ser: temporal, porque consti-

---

[16] La Sala Superior en sesión pública celebrada el 24 de septiembre de 2014, aprobó por mayoría de 4 votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, núm. 14, 2014, pp. 24-26.

[17] La Sala Superior en sesión pública celebrada el 29 de septiembre de 2014, aprobó por unanimidad de 6 votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, núm. 15, 2014, pp. 11-12.

tuyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcional, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.

Asimismo, en la Jurisprudencia 43/2014, de rubro: «Acciones afirmativas. Tienen sustento en el principio constitucional y convencional de igualdad material» [18], se consideró que de la interpretación de los artículos 1.º, párrafos primero y último, y 4.º, primer párrafo, de la CPEUM; 2, párrafo primero, y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que dichos preceptos establecen el principio de igualdad en su dimensión material como un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como acciones afirmativas, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables. Por tanto, se concluye que las acciones afirmativas establecidas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.

En materia de paridad de género, el TEPJF destaca por su perspectiva progresista e interpretación extensiva, a través de la Sala Superior respecto de los alcances del derecho al sufragio pasivo, ejemplo de ello son las siguientes jurisprudencias.

En la jurisprudencia 6/2015 de rubro: «Paridad de género. Debe observarse en la postulación de candidaturas para la integración de órganos de representación popular federales, estatales y municipales» [19], la Sala Superior del TEPJF sostuvo que el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación po-

[18] La Sala Superior en sesión pública celebrada el 29 de octubre de 2014, aprobó por unanimidad de 5 votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, núm. , 2014, pp. 12-13.

[19] La Sala Superior en sesión pública celebrada el 6 de mayo de 2015, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, núm. , 2015, pp. 24-26.

pular tanto federales, locales como municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.

En la Jurisprudencia 7/2015 de rubro: «Paridad de género. Dimensiones de su contenido en el orden municipal»[20], la Sala Superior sostuvo el criterio que le permite afirmar que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión. Por una parte, deben asegurar la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, desde un enfoque horizontal deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado. A través de esa perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

A su vez, en la Jurisprudencia 9/2015, de rubro: «Interés legítimo para impugnar la violación a principios constitucionales. Lo tienen quienes pertenecen al grupo en desventaja a favor del cual se establecen»[21], se determinó que es necesario eliminar los obstáculos que impiden el acceso pleno a los derechos, en particular, si se originan en la exclusión histórica y sistemática de personas y colectivos sobre la base de sus particulares características personales, sociales, culturales o contextuales, las que se corresponden, en principio, con los rubros prohibidos de discriminación. Por ello, cuando se trate de impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos constitucionales establecidos a favor de un grupo históricamente y estructuralmente discriminado; cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio, al tratarse del mecanismo de defensa efectivo para la protección de los mismos. Lo anterior actualiza el interés legítimo para todos y cada uno de sus integrantes, pues al permitir que una persona o grupo combata un acto constitutivo de una afectación a los derechos de ese grupo, hace posible la corrección jurisdiccional de determinaciones cuya existencia

---

[20] La Sala Superior en sesión pública celebrada el 6 de mayo de 2015, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.*Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, núm. , 2015, pp. 26-27.

[21] La Sala Superior en sesión pública celebrada el 6 de mayo de 2015, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.*Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, núm. , 2015, pp. 20-21.

profundiza la marginación e impide el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad.

En la Jurisprudencia 37/2016, de rubro: «Comunidades indígenas. El principio de maximización de la autonomía implica la salvaguarda y protección del sistema normativo interno» [22], se interpretó que debe reconocerse el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, buscando su máxima protección y permanencia. En ese sentido, en el marco de aplicación de los derechos individuales y colectivos indígenas, los órganos jurisdiccionales deben atender al principio de maximización de la autonomía, salvaguardando y protegiendo el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad, siempre que se respeten los derechos humanos, lo que conlleva tanto la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, como también la de regularlas, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno indígena.

La figura jurídica de violencia política debido a género, es otro ejemplo de la visión progresista e interpretación extensiva que ha realizado el TEPJF como máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, a través de su Sala Superior respecto de los alcances del derecho al sufragio.

Por ello, para determinar la acreditación de violencia política de género, la referida Sala Superior emitió la jurisprudencia 21/2018, de rubro: «Violencia política de género. Elementos que la actualizan en el debate político» [23], en la cual se precisó que para acreditar la existencia de violencia política en contra de las mujeres con elementos de género, es necesario que en el acto u omisión concurran los siguientes cinco elementos: *a)* Suceda en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público; *b)* Sea 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; *c)* Sea simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico; *d)* Tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres; y *e)* Se base en elementos de género, es decir: *a)* Se

---

[22] La Sala Superior en sesión pública celebrada el 28 de septiembre de 2016, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.*Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, núm. , 2016, pp. 13-14.

[23] La Sala Superior en sesión pública celebrada el 3 de agosto de 2018, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.*Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 11, núm. , 2018, pp. 21-22.

dirija a una mujer por ser mujer, *b)* Tenga un impacto diferenciado en las mujeres; y *c)* Afecte desproporcionadamente a las mujeres.

La trascendencia de esta jurisprudencia, estriba en que pese a que constitucional y legalmente aún no estaba prevista la violencia política debido a género, la misma ya era objeto de protección por todas las autoridades electorales de México, con base en el sistema interamericano de derechos humanos y los citados criterios jurisprudenciales, cuando se hacía valer la vulneración al derecho al sufragio pasivo en su vertiente de desempeño del cargo de las mujeres.

En otra tesitura, resulta relevante la Tesis XXIV/2018, de rubro: «Acciones afirmativas indígenas. A través de un trato diferenciado justificado aseguran que la población indígena acceda a cargos de elección popular» [24], en la que se advirtió que las acciones afirmativas indígenas en el ámbito político-electoral permiten a estos grupos tener la oportunidad de acceder a cargos de elección popular, sin que ello implique una discriminación en contra de la mayoría. Al ser medidas que determinan el resultado de un proceso electoral, las medidas afirmativas indígenas garantizan la participación de integrantes de comunidades indígenas a cargos de elección popular, lo que implica generar un escenario de igualdad entre grupos indígenas y el resto de la población. Consecuentemente, a través de estas acciones se busca aumentar la representación indígena.

En otro tópico, se destaca el criterio sustentando por la Sala Superior del TEPJF, al emitir la Sentencia del juicio de la ciudadanía 352/2018 y acumulados [25], donde reconoce el derecho al voto activo de las personas que se encuentran en prisión preventiva, estableciendo que conforme a la interpretación evolutiva del derecho al voto y la presunción de inocencia se considera que las personas en prisión que no han sido sentenciadas, están amparadas bajo la presunción de inocencia y tienen derecho a votar, lo anterior, derivado una interpretación sistemática de los artículos 1.º, párrafos primeros y segundo, 35 fracción I, 38, fracción Il y 20, Apartado B, fracción I, constitucionales, en relación con los numerales 14, párrafo segundo y 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Estableciendo que de conformidad con los principios de progresividad y no regresividad debe ampliarse la aplicación, alcance y protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad de acuerdo con las circunstancias fácticas

---

[24] La Sala Superior en sesión pública celebrada el 3 de agosto de 2018, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.*Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 11, núm. , 2018, p. 25.

[25] Sentencia emitida el 20 de febrero de2019.

y jurídicas, es por ello que consideró necesario implementar medidas que posibiliten el ejercicio del derecho a votar, tomando en cuenta que el voto activo es un elemento de socialización, es una herramienta que les da voz y constituye una medida de inclusión que contribuye a una democracia que no discrimina.

Así, para partir de una interpretación evolutiva y conforme a los tratados internacionales, se advierte que en atención al principio de presunción de inocencia y el derecho al voto únicamente puede suspenderse el derecho al voto cuando exista una sentencia ejecutoriada, de lo contrario deben continuar en el uso y goce de todos sus derechos, por lo cual ordenó al Instituto Nacional Electoral, que en plenitud de atribuciones, implemente una primera etapa de prueba, en todas las circunscripciones electorales, varias entidades federativas y diversos reclusorios con las medidas y lineamientos necesarios, encaminados a hacer posible que dichas personas ejerzan su derecho al voto, en un plazo razonable, de tal manera que el derecho de las personas en prisión preventiva se garantice para las elecciones del año dos mil veinticuatro.

Finalmente, como corolario del avance y progresividad de los derechos político-electorales, en su dimensión y progresividad como derechos humanos, el pasado diez de noviembre del dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobó la tesis de jurisprudencia 38/2021, de rubro: «Derecho a defender la democracia. Constituye una concretización del derecho a participar en los asuntos públicos del estado y comprende el ejercicio conjunto del derecho a la libertad de expresión y de los derechos político electorales» [26].

[26] Hechos: Diversas personas, físicas y morales, promovieron juicio de amparo indirecto en contra de la imposición de un mecanismo de votación por cédula secreta sobre un dictamen de reforma constitucional local, atribuible a diversas autoridades adscritas al Poder Legislativo de una entidad federativa, al considerarlo violatorio de, entre otros, el derecho a la libertad de expresión y el de acceso a la información pública. Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el derecho a defender la democracia constituye una específica concretización del derecho a participar en los asuntos públicos del Estado, y comprende el ejercicio conjunto del derecho a la libertad de expresión y de los derechos político electorales. En ese tenor, el Estado se encuentra obligado a garantizarlo mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten a los ciudadanos su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, así como a adoptar medidas para garantizar su ejercicio en atención a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales. Justificación: Lo anterior toda vez que, particularmente en situaciones de ruptura institucional, la relación entre la libertad de expresión y los derechos político electorales resulta aún más manifiesta, pues se ejercen de manera conjunta con la finalidad de protestar contra la actuación de los poderes estatales contraria al orden constitucional, y para reclamar el retorno de la democracia. Primera Sala. Amparo en revisión 27/2021. 18 de agosto de 2021.Tesis de jurisprudencia 38/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de dos mil veintiuno. Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

En la cual la Primera Sala del Alto Tribunal determinó que el derecho a defender la democracia constituye una específica concretización del derecho a participar en los asuntos públicos del Estado, y comprende el ejercicio conjunto del derecho a la libertad de expresión y de los derechos político-lectorales. En ese tenor, el Estado se encuentra obligado a garantizarlo mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten a los ciudadanos su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, así como a adoptar medidas para garantizar su ejercicio en atención a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.

El anterior criterio, descansa en la consideración de que, particularmente en situaciones de ruptura institucional, la relación entre la libertad de expresión y los derechos político-electorales resulta aún más manifiesta, pues se ejercen de manera conjunta con la finalidad de protestar contra la actuación de los poderes estatales contraria al orden constitucional, y para reclamar el retorno de la democracia.

V. CONCLUSIONES

Los derechos político-electorales posibilitan a las personas a participar —en condiciones de igualdad, sin distinción, discriminación, o restricción indebida, de forma independiente o mediante partido político— en asuntos públicos y procesos para la formación de la voluntad estatal a través de elecciones periódicas y auténticas por sufragio universal, igual y secreto o procedimiento equivalente que garantice la libre manifestación de la voluntad.

La reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, obligó a los tribunales nacionales a abrirse a la recepción de los tratados internacionales; mediante la reforma al art. 1.º y la aplicación del art. 133 de la CPEUM, de los cuales se desprende el bloque de constitucionalidad en la materia de derechos humanos, la jerarquía constitucional que tienen los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte y el control de convencionalidad que deben observar los jueces del país en esta materia. Por tanto, todos los jueces del país en el ámbito de sus competencias, deben ejercer el control de convencionalidad en materia de derechos humanos, entre los cuales, se encuentran los derechos políticos, por lo cual las autoridades electorales también están obligadas a aplicar este control difuso de convencionalidad.

Finalmente, se puede concluir que en observancia del sistema interamericano, así como de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relacionadas con los derechos político electorales de la ciudadanía, el sistema jurídico mexicano sigue evolu-

cionando progresivamente, ensanchando la protección a estos derechos, lo que incide de manera positiva en la calidad de la democracia, prueba de ello es la novedosa jurisprudencia 38/2021 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se determinó que el derecho a defender la democracia constituye una específica concretización del derecho a participar en los asuntos públicos del Estado, y comprende el ejercicio conjunto del derecho a la libertad de expresión y de los derechos político electorales. En ese tenor, el Estado se encuentra obligado a garantizarlo mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten a los ciudadanos su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, así como a adoptar medidas para garantizar su ejercicio en atención a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Becerra Ramírez, M., *La recepción del derecho internacional en el derecho interno,* 2.ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012.

Becerra Ramírez, M., *El control de la aplicación del Derecho Internacional. En el marco del Estado de derecho,* 2.ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017.

Caso Cabrera García y Montiel Flores vs Estados Unidos Mexicanos (Corte Interamericana de Derechos Humanos 26 de Noviembre de 2010).

Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos (Corte Interamericana de Derechos Humanos 6 de Agosto de 2008).

Caso Jorge Hank Rhon, SUP-JDC-695/2007 (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 6 de Julio de 2007). Obtenido de *https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-00695-2007.htm*.

Caso Juvenal Ortiz Zavala, ST-JDC-33/2011 (Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 24 de Marzo de 2011). Obtenido de *https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/toluca/ST-JDC-0033-2011.pdf*.

Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de Noviembre de 2009).

Caso Rosendo Cantú y otra vs Estados Unidos Mexicanos (Corte Interamericana de Derechos Humanos 31 de Agosto de 2010).

Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2018). *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos.* México: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Obtenido de *http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf*.

Congreso de la Unión. (6 de marzo de 6 de marzo de 2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Obtenido de Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión: *www.diputados.gob.mx*.

Expediente Varios 912/2010 (Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 14 de Julio de 2011). Recuperado el 2018, de *https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf.*

Expediente SUP-JDC-352/2018 y acumulados, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ferrajoli, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 2006.

Ferrer Mac-Gregor, E. (s.f.). *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 4 de noviembre de 2019, de *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3033/14.pdf*.

Orozco Henríquez, J. J., Silva Adaya, J. C., *El significado actual de la Constitución, Instrumentos constitucionales de protección procesal de los derechos político electorales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998. Recuperado el 4 de Febrero de 2020, de *https://archivos.juridica.unam.mx/www/bjv/libros/1/130/23.pdf.*

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (10 de noviembre de 2021). *Derecho a defender la democracia. Constituye una concretización del derecho a participar en los asuntos públicos del estado y comprende el ejercicio conjunto del derecho a la libertad de expresión y de los derechos político electorales.* Registro digital: 2023811. Instancia: Primera Sala. Undécima Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 38/2021 (11a.). Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tipo: Jurisprudencia.

Glosario

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]

Convención Americana sobre Derechos Humanos [CADDHH]

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF]

ISBN: 978-84-9123-224-7

Derecho Electoral Mexicano. Una visión local: desde la óptica de varias entidades federativas es una obra colectiva que reúne el análisis de autoras y autores provenientes de distintas regiones del país, vinculados al Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Su objetivo es ofrecer una mirada plural, crítica y profundamente contextual del derecho electoral mexicano desde la escala estatal y municipal.

A través de once capítulos, se abordan temáticas actuales y estratégicas como la participación política de las mujeres indígenas, el control de convencionalidad en materia electoral, la representación proporcional, el uso de blockchain en el voto electrónico, las candidaturas independientes, los mecanismos de democracia participativa, la paridad de género y la evolución de los derechos político-electorales, entre otros.

Con un enfoque que articula el derecho constitucional, los derechos humanos y los principios democráticos, esta obra no sólo analiza los marcos normativos, sino que cuestiona sus límites, expone sus tensiones, y propone rutas de mejora institucional.

Una lectura imprescindible para quienes buscan comprender el derecho electoral más allá del centro, desde las voces y experiencias de lo local. Magistrados, legisladores, litigantes, estudiantes, académicos y ciudadanía encontrarán en estas páginas herramientas para reflexionar, debatir y actuar en favor de una democracia más justa, incluyente y efectiva.

TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE JALISCO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y CAPACITACIÓN ELECTORAL

Marcial Pons