

INFORME

“Catorce problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina”

*Academia Interamericana de Derechos Humanos
Universidad Autónoma de Coahuila*



Arteaga, Coahuila de Zaragoza, noviembre de 2025.

Dra. Irene Spigno
Dr. Jaime Fernando Cárdenas Gracia
Dr. José Antonio Estrada Marún
Dra. Yessica Esquivel Alonso
Dr. Rodrigo Santiago Juárez
Dr. José Rafael Belandria García
Dr. Jaime Iván Rodríguez Lozano
Dra. Karla Victoria González Briones
Mtro. Jesús Manuel Martínez Torres
Mtra. Diana Vanessa Gutiérrez Espinoza
Mtra. Lillian Sánchez Calderoni

Equipo de investigación

Índice

Abreviaturas y siglas	7
Presentación	11
Problemática 1. Diseño institucional del sistema electoral federal	13
I. Contexto	13
1. Concepto	13
2. Panorama general en México	13
3. Normativa y estándares internacionales	15
II. Problemática	18
1. Identificación del problema estructural	18
2. Identificación de los problemas específicos	19
III. Propuestas de soluciones	27
Problemática 2. Comunicación política en los comicios	30
I. Contexto	30
1. Concepto	30
2. Panorama general en México	31
3. Normativa y estándares internacionales	32
II. Problemática	36
1. Identificación del problema estructural	36
2. Identificación de los problemas específicos	37
III. Propuestas de soluciones	46
Problemática 3. El dinero en las elecciones	50
I. Contexto	50
1. Concepto	50
2. Panorama general en México	50
3. Normativa y estándares internacionales	52
II. Problemática	55
1. Identificación del problema estructural	55
2. Identificación de los problemas específicos	56
III. Propuestas de soluciones	63
Problemática 4. Definición anticipada de candidaturas	67
I. Contexto	67
1. Concepto	67
2. Panorama general en México	67
3. Normativa y estándares internacionales	70
II. Problemática	73
1. Identificación del problema estructural	73

2. Identificación de los problemas específicos	74
III. Propuestas de soluciones	82
<i>Problemática 5. Elecciones seguras</i>	85
I. Contexto	85
1. Concepto	85
2. Panorama general en México	85
3. Normativa y estándares internacionales	87
II. Problemática	89
1. Identificación del problema estructural	89
2. Identificación de los problemas específicos	95
III. Propuestas de soluciones	102
<i>Problemática 6. Límites a los derechos electorales</i>	107
I. Contexto	107
1. Concepto	107
2. Panorama general en México	108
3. Normativa y estándares internacionales	108
II. Problemática	110
1. Identificación del problema estructural	110
2. Identificación de los problemas específicos	110
III. Propuestas de soluciones	121
<i>Problemática 7. Participación política de las minorías</i>	124
I. Contexto	124
1. Concepto	124
2. Panorama general en México	126
3. Normativa y estándares internacionales	129
II. Problemática	130
1. Identificación del problema estructural	130
2. Identificación de los problemas específicos	131
III. Propuestas de soluciones	139
<i>Problemática 8. Democracia digital</i>	142
I. Contexto	142
1. Concepto	142
2. Panorama general en México	143
3. Normativa y estándares internacionales	144
II. Problemática	146
1. Identificación del problema estructural	146
2. Identificación de los problemas específicos	147
III. Propuestas de soluciones	157

Problemática 9. Candidaturas no partidistas	160
I. CONTEXTO	160
1. Concepto	160
2. Panorama general en México	160
3. Normativa y estándares internacionales	161
II. PROBLEMÁTICA	163
1. Identificación del problema estructural	163
2. Identificación de los problemas específicos	164
III. PROPUESTAS DE SOLUCIONES	173
Problemática 10. Justicia electoral	176
I. Contexto	176
1. Concepto	176
2. Panorama general en México	177
3. Normativa y estándares internacionales	178
II. Problemática	179
1. Identificación del problema estructural	179
2. Identificación de los problemas específicos	180
III. Propuestas de soluciones	190
Problemática 11. Minorías partidistas	193
I. CONTEXTO	193
1. Concepto	193
2. Panorama general en México	194
3. Normativa y estándares internacionales	195
II. PROBLEMÁTICA	199
1. Identificación del problema estructural	199
2. Identificación de los problemas específicos	200
III. PROPUESTAS DE SOLUCIONES	208
Problemática 12. Paridad de género	212
I. Contexto	212
1. Concepto	212
2. Panorama general en México	212
3. Normativa y estándares internacionales	213
II. Problemática	215
1. Identificación del problema estructural	215
2. Identificación de los problemas específicos	218
III. Propuestas de soluciones	227
Problemática 13. Neutralidad gubernamental	231
I. Contexto	231

1. Concepto _____	231
2. Panorama general en México _____	231
3. Normativa y estándares internacionales _____	233
II. Problemática _____	237
1. Identificación del problema estructural _____	237
2. Identificación de los problemas específicos _____	238
III. Propuestas de soluciones _____	246
<i>Problemática 14. Democracia directa _____</i>	249
I. Contexto _____	249
1. Concepto _____	249
2. Panorama general en México _____	249
3. Normativa y estándares internacionales _____	250
II. Problemática _____	254
1. Identificación del problema estructural _____	254
2. Identificación de problemas específicos _____	255
III. Propuestas de soluciones _____	265
<i>Lista de personas entrevistadas _____</i>	268
<i>BIBLIOGRAFÍA _____</i>	270

Abreviaturas y siglas

CIIAAP	Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Comisión de Venecia	Comisión Europea para la Democracia por el Derecho
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica
Comisión IDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Convención ADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
DRCPEUM en materia electoral (Plan A)	Proyecto de Decreto “por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral” (Plan A)
DRCPEUM en materia electoral (Plan C)	Proyecto de Decreto “por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral” (Plan C)
DRCPEUM en materia de reforma del Poder Judicial (Plan C)	Proyecto de Decreto “por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial” (Plan C)
DRLGCSLGRA (Plan B)	Decreto “por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas” (Plan B)
DRLGIPE (Plan B)	Decreto “por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de

	Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral” (Plan B)
ENADIS	Encuestas Nacionales sobre Discriminación
FISEL	Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales
FEPADE	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
FGR	Fiscalía General de la República
GOB MX	Gobierno de México
IFE	Instituto Federal Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INE	Instituto Nacional Electoral
JRE	Juicio de revisión constitucional electoral
JE	Juicio electoral
JDC	Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano
LFCP	Ley Federal de Consulta Popular
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFPEd	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
LFRM	Ley Federal de Revocación de Mandato
LGAMVILV	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
LGSMIME	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
MC	Movimiento Ciudadano
OPL	Organismo público electoral
ONU	Organización de las Naciones Unidas

UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PAN	Partido Acción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PT	Partido del Trabajo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
LGBTIQ+	Personas (o comunidad de personas) lesbianas, gay, bisexuales, trans, intersexuales, queer y más
PSD	Procedimiento Especial Sancionador
PEF	Proceso electoral federal
PEFyLC	Proceso electoral federal y local concurrentes
PEL	Procesos electorales locales
RAP	Recurso de Apelación
REC	Recurso de Reconsideración
REP	Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador
RRTME	Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral
RP	Representación proporcional
RPP	Representación proporcional personalizada
SRE	Sala Regional Especializada
SUP	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TIC'S	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal EDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera

VPG	Violencia Política de Género
VUT	Voto único transferible

Presentación

En el marco de los objetivos de la Academia Interamericana de Derechos Humanos, consistentes en realizar investigación, difusión e informar sobre problemas locales, nacionales, regionales e internacionales en materia de derechos humanos¹, el Informe titulado *Catorce problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina* realiza un análisis sobre una categoría de cuestiones del sistema político-electoral, reconocibles por su intensidad y trascendencia, atinentes al entorno democrático y al ejercicio de los derechos y las libertades.

Bajo ese contexto, se seleccionaron catorce problemáticas relativas a lo siguiente: diseño institucional del sistema electoral federal, comunicación política en los comicios, el dinero en las elecciones, definición anticipada de candidaturas, elecciones seguras, límites a los derechos electorales, participación política de las minorías, democracia digital, candidaturas no partidistas, justicia electoral, minorías partidistas, paridad de género, neutralidad gubernamental y democracia directa.

El análisis de cada una de esas cuestiones está formado por tres partes, referidas al contexto, problemática propiamente y propuestas de soluciones. En la primera parte, se exponen el concepto del tema, su panorama general en México y la normativa y estándares internacionales por los que se debe regir. En la segunda parte, se identifica la problemática estructural y se desarrollan los problemas específicos. En la tercera parte, se indican las soluciones sugeridas, las recomendaciones específicas y las propuestas de reformas legislativas.

Dicha labor se llevó a cabo por medio de una metodología que combinó la investigación documental y las opiniones de personas expertas expresadas en una serie de entrevistas. En ese sentido, se realizaron veintinueve entrevistas por medio de videoconferencias, entre los meses de mayo a septiembre de 2024. A tales efectos, se invitaron a personas especializadas en cada una de las problemáticas y en la materia político-electoral, se diseñaron las reuniones, se formularon cuestionarios, se programaron las respectivas citas y durante su celebración se abordó cada temática a modo de diálogo o conversación. En general, la documentación revisada y las entrevistas desarrolladas constituyeron fuentes relevantes para el desarrollo de la investigación.

Desde la óptica del Estado y de la ciudadanía, este Informe tiene una doble vocación, la cual consiste en colocar en la discusión pública las cuestiones seleccionadas sobre el sistema político-electoral, a los fines de moldear y afinar esa estructura; y en formular propuestas de reformas al ordenamiento jurídico mexicano. A la par, el documento supone un llamado a los actores políticos del país para reflexionar sobre estas problemáticas, formuladas desde la academia, la experiencia y el quehacer científico, así

¹ Artículo 5, fracciones I y IV, de la Ley de la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila.

como emprender medidas en cada ámbito. En consecuencia, se trata de un aporte significativo al sistema político-electoral de México.

Para finalizar, debemos señalar nuestro reconocimiento y aprecio al trabajo realizado por el equipo de investigación de la Academia IDH, desde la revisión del estado de cada problemática, el análisis de los temas, el desarrollo de las entrevistas, la redacción de cada apartado y la formulación de las propuestas de soluciones. Una especial mención y agradecimiento a Yessica Esquivel Alonso, Directora del CEDEPOL por la supervisión y revisión de los trabajos de investigación realizados desde la AIDH y, a los integrantes de ese Centro por el trabajo documental y de campo efectuado, así como al equipo institucional de diseño por su labor editorial.

Arteaga, Coahuila.
Noviembre de 2025.

Problemática 1. Diseño institucional del sistema electoral federal

I. CONTEXTO

1. Concepto

Se entiende por diseño institucional del sistema electoral a la estructura y los mecanismos establecidos por el ordenamiento jurídico —constitucional y específico— para la organización y la administración de los comicios federales y locales. Algunos aspectos que se deben regular son la definición del sistema electoral que se utilizará —mayoritario, proporcional o mixto—, la delimitación de los distritos electorales, las reglas para los partidos políticos, el proceso de registro de las candidaturas, los mecanismos de supervisión y control de las elecciones, y el diseño y regulación de la estructura y funciones de los órganos y autoridades electorales —administrativas y judiciales—.

El sistema electoral se sustenta en diversos pilares. Entre los más destacados se encuentran la autonomía y la independencia de los órganos encargados de organizar, supervisar y valorar los comicios, así como la protección de los derechos político-electorales². En el contexto mexicano, fundamentalmente, estas funciones las realizan el Instituto Nacional Electoral (INE), en su calidad de autoridad administrativa; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como autoridad jurisdiccional; y la Fiscalía especializada en delitos electorales, como autoridad sancionadora de conductas penales.

El INE, a grandes rasgos, es el responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones federales, así como de la fiscalización de los recursos utilizados por los partidos políticos y candidaturas. El TEPJF, en términos generales, se encarga de resolver las impugnaciones sobre las elecciones y consultas populares, así como la revisión de las decisiones de los órganos administrativos en materia electoral. La Fiscalía especializada en delitos electorales es competente en la investigación y persecución de los delitos relacionados con los procesos electorales.

2. Panorama general en México

El diseño institucional del sistema electoral federal en México se ha establecido con un enfoque multifacético para garantizar la integridad, transparencia y equidad en los procesos electorales. Este diseño abarca una serie de estructuras, normativas y procesos cuyo objetivo principal es la realización de elecciones libres, justas y transparentes, así como la protección de los derechos políticos de la ciudadanía.

En el contexto mexicano, la reforma político-electoral de 2014 marcó un hito en el diseño institucional. El nuevo sistema electoral reestructuró las competencias de la autoridad electoral, pasando de un enfoque estrictamente federal a uno nacional con doble tracción. Asimismo, puso fin del Instituto Federal Electoral (IFE) y se creó el INE

² Se entiende como órgano electoral aquel responsable de la administración de las elecciones (ACE Project 2024).

como autoridad encargada de la organización de los comicios federales y asumió nuevas atribuciones³, como ser autoridad fundamentalmente supervisora de los asuntos electorales locales⁴.

Aunque se mantuvieron los órganos electorales locales, ahora denominados organismos públicos locales electorales (OPL's), se realizaron cambios relevantes en sus funciones, integración y nombramiento. Por ejemplo, se estableció que todos los consejos generales de los institutos locales estén integrados por seis consejerías y una presidencia, que son designadas y removidas por el Consejo General del INE⁵.

El Consejo General del ahora INE también experimentó cambios sustanciales. Se aumentó el número de consejerías electorales a once con derecho a voto, un representante de cada partido político registrado a nivel nacional, un representante de cada grupo parlamentario con afiliación partidista en cualquiera de las cámaras del Congreso y el secretario ejecutivo de la institución⁶. Por ende, existe una representación partidista, tanto de los grupos parlamentarios como de los partidos políticos, pero los únicos miembros con derecho a voto son aquellos sin afiliación partidista⁷.

Además, se modificó el procedimiento para el nombramiento de las consejerías electorales⁸. Ese trámite se inicia con una convocatoria pública⁹, posteriormente un comité técnico de personas de reconocido prestigio integra una lista con los mejor evaluados, para que finalmente, la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, haga la designación¹⁰.

En cuanto a los cambios en el ámbito jurisdiccional electoral, la reforma otorgó al TEPJF la facultad de resolver procedimientos especiales sancionadores relacionados con propaganda política, actos anticipados de campaña y acceso a los medios de comunicación, además de crear una Sala Regional Especializada¹¹. También se estableció que los tribunales locales se integrarán por un número impar de magistrados, electos por la votación de dos terceras partes de los miembros del Senado de la República.

De igual modo, se crearon dos nuevas fiscalías especializadas a cargo de la Fiscalía General de la República (FGR): una encargada de delitos electorales y otra dedicada a la lucha contra la corrupción. Los nombramientos de los fiscales especializados están a cargo del titular de la FGR, pero deben contar con la aprobación del Senado¹².

El 14 de diciembre de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. El 20 de diciembre

³ Ver más: San Martín Ríos y Valles, y Hernández Cuevas 2020.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículo 41, base V, Apartado C.

⁵ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), artículo 99.

⁶ LGIPE, artículo 35.

⁷ El modelo del INE en México es una combinación de dos arquetipos —modelo multipartidista y de expertos—.

⁸ El periodo del mandato es de nueve años.

⁹ El procedimiento de selección persigue garantizar los principios de independencia, imparcialidad e idoneidad.

¹⁰ CPEUM, artículo 41, fracción V, Apartado A.

¹¹ CPEUM, artículo 41, base III, Apartado D y artículo 99, base IX.

¹² CPEUM, artículo 102, apartado A, fracción VI.

del mismo año, se emitió la Declaratoria de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. Posteriormente, el 1 de marzo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo A/002/19, mediante el cual se instaló la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales.

Desde su establecimiento, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales ha realizado una serie de ajustes en su operación y estructura interna para adecuarse al nuevo marco de la FGR. Estos cambios han incluido modificaciones en los procesos de investigación y persecución de delitos, así como en el desarrollo de políticas públicas, programas y acciones destinadas a prevenir y disuadir los delitos electorales, la violencia política contra las mujeres y el fraude electoral.

El 20 de mayo de 2021 entró en vigor la Ley General en Materia de Delitos Electorales. En el artículo 4 de dicha Ley, se establece que la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales (FISEL) es la autoridad encargada de investigar y perseguir los delitos electorales establecidos en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

3. Normativa y estándares internacionales

Es conveniente precisar que, a nivel mundial, existen dos modelos principales para determinar la composición y el nombramiento del funcionariado de los órganos administrativos electorales: el modelo multipartidista y el modelo de expertos. Ambos sistemas buscan promover la integridad y la imparcialidad en el proceso electoral, aunque difieren en la forma en que se determina la composición del órgano de administración electoral (ACE Electoral Knowledge Network 2023).

En el primero, los partidos políticos nominan a sus propios representantes en el consejo del órgano electoral. Este enfoque busca garantizar la representación de diferentes intereses políticos. En el segundo modelo, el consejo está compuesto por especialistas que cumplen ciertos requisitos, principalmente no estar afiliados a ningún partido político. Con esta perspectiva, se persigue asegurar la independencia e imparcialidad de los funcionarios del órgano electoral al seleccionar a personas con experiencia y conocimientos técnicos en la materia (ACE Electoral Knowledge Network 2023).

Si bien no existe un marco normativo específico para el diseño institucional del sistema electoral federal en cuanto a la integración de los órganos electorales, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece que “las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que este no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de los jueces no se hará discriminación alguna”¹³.

¹³ ONU, Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la Judicatura, Principio 10.

El Código de Buenas Prácticas en materia electoral, emitido por la Comisión de Venecia¹⁴, estipula que la mayoría cualificada en el Parlamento para nombrar a las y los integrantes de los órganos electorales —administrativos y judiciales— se ajusta a las mejores prácticas y a las normas internacionales.

En cuanto a la garantía de estabilidad o inamovilidad de un juez, en el contexto interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en la sentencia *López Lone y otros vs. Honduras*, estableció que se relaciona con el derecho a permanecer en un cargo público en condiciones generales de igualdad¹⁵. Asimismo, la instancia jurisdiccional ha precisado que dicha garantía se cumple cuando “los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sí sean razonables y objetivos”¹⁶. De igual modo, este derecho garantiza la libertad frente a la injerencia o presión política¹⁷.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH) en el informe *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas* (2013)¹⁸ estableció que en el proceso de selección de magistraturas se debe garantizar la igualdad de condiciones y la no discriminación; seleccionar con base en el mérito y las capacidades; procurar que haya publicidad, claridad y transparencia en todas las etapas del proceso; celebrar audiencias o entrevistas públicas con las candidaturas; y garantizar que la intervención de órganos políticos en el proceso de selección y nombramiento no afecte la independencia judicial.

En materia de autonomía judicial, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Tribunal EDH), en el caso *Mugemangango vs. Bélgica*, estableció que:

“[...] cuando los recursos electorales no se refieran a cuestiones políticas, la protección del derecho a unas elecciones libres implica la existencia de un recurso judicial. El tipo de tribunal tiene poca importancia; lo que importa es que la decisión sea tomada por un órgano establecido por la ley, independiente del ejecutivo y del legislativo o, en casos concretos, que actúe con total independencia e imparcialidad en la determinación de cuestiones jurídicas en procedimientos de naturaleza judicial y que, por lo tanto, ofrezca suficientes garantías institucionales y procesales contra las decisiones arbitrarias y políticas”¹⁹.

En la “Recomendación (94)12 del Comité de ministros sobre la independencia, la eficacia y la función de los jueces”²⁰ se exhorta a las autoridades responsables de los

¹⁴ Disponible en: «[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)021-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)021-spa)» [Consultado el 7 de mayo de 2024].

¹⁵ Corte IDH, *López Lone y otros vs. Honduras*, 5 octubre 2015 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, núm. 302: párr. 235).

¹⁶ Corte IDH, *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*, 5 agosto 2008 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, núm. 182: párr. 206).

¹⁷ Corte IDH, *Chocrón Chocrón vs. Venezuela*, 1 julio 2011 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, núm. 227: párr. 135); Corte IDH, *Tribunal Constitucional vs. Ecuador*, 28 agosto 2013 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, núm. 268: párr. 194).

¹⁸ Comisión IDH, 2013. Disponible en: «<https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>» [Consultado el 7 de mayo de 2024].

¹⁹ Tribunal EDH, *Mugemangango vs. Bélgica*, 10 julio 2020 (Demanda núm. 310/15. Gran Sala).

²⁰ Consejo Consultivo de Jueces Europeos, 23 noviembre 2001. Disponible en: «<https://rm.coe.int/1680747c9c>» [Consultado el 11 de abril de 2024].

nombramientos y promociones el adoptar, hacer públicos y aplicar criterios objetivos para la selección, basándose en “el mérito, atendiendo a sus calificaciones, su integralidad, competencia y eficacia”²¹.

Finalmente, en el principio I.3 se establece que los jueces deben ser inamovibles hasta que hayan alcanzado la edad obligatoria de jubilación o el término de su mandato. Respecto a la remuneración de los jueces, ella debe garantizarse por la ley y ser proporcional con la responsabilidad que se asume (principio III.I.b). Otro elemento fundamental para mantener la independencia del sistema judicial, a corto y a largo plazo, son los recursos suficientes —económicos, materiales y humanos—. Asimismo, los jueces deben contar con inmunidad funcional e independencia contra la influencia de otros poderes del Estado.

Por otro lado, se debe hacer referencia al proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan A)²². Cabe señalar que en el vocabulario llano se le conoce a ese Decreto como “Plan A”, porque fue la denominación utilizada al momento en que se efectuó la propuesta y lo mismo sucede con otros instrumentos normativos que vienen acompañados del vocablo plan. En el referido Decreto se propuso una reorganización fundamental de las autoridades electorales. Tras no aprobarse la reforma constitucional, fueron promulgados el DRLGCSLGRA (Plan B)²³ y el DRLGIPE (Plan B)²⁴. En el segundo de ellos se establece la creación del Sistema Nacional Electoral. Sin embargo, los Decretos relativos a ambas iniciativas fueron declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)²⁵. Después, se emitió el proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan C)²⁶. En este nuevamente se proponen medidas dirigidas al diseño institucional.

Finalmente, se emitió el proyecto de DRCPEUM en materia de reforma del Poder Judicial (Plan C)²⁷. Esta normativa introduce cambios significativos a diversos artículos constitucionales, afectando tanto la estructura como el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación. Respecto al diseño institucional del sistema electoral federal se abordan temas como la remuneración y la elección de las magistraturas, así como la presidencia de las diversas Salas.

²¹ Recomendación (94)12, cit: Opinión núm. 1, párr. 25.

²² Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, Gaceta Parlamentaria, Año XXV, número 6012-XI, 28 abril 2022. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>» [Consultado el 11 de octubre de 2024].

²³ Poder Legislativo, Congreso de la Unión, Diario Oficial de la Federación, 27 diciembre 2022. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675885&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0» [Consultado el 11 de octubre de 2024].

²⁴ Poder Legislativo, Congreso de la Unión, Diario Oficial de la Federación, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 11 de octubre de 2024].

²⁵ SCJN, Acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumulados 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47, 8 mayo 2023; y Acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, 22 junio 2023.

²⁶ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, Gaceta Parlamentaria, Año XXVII, número 6457-11, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 11 de octubre de 2024].

²⁷ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, Gaceta Parlamentaria, Año XXVII, número 6457-15, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-15.pdf>» [Consultado el 11 de octubre de 2024].

Una de las modificaciones más relevantes se realizó al artículo 94 constitucional, que establece que la remuneración de las Magistradas y Magistrados Electorales y el resto del personal del Poder Judicial de la Federación, no podrá superar la cantidad asignada al titular de la Presidencia de la República en el presupuesto correspondiente. Además, se garantiza que esta remuneración no podrá ser disminuida durante el tiempo en que desempeñen su encargo, lo que refuerza su autonomía económica.

El artículo 96 también fue modificado, estableciendo que las Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las Magistradas y Magistrados de la Sala Superior y las salas regionales del TEPJF, entre otros cargos, serán elegidos por la ciudadanía mediante un voto libre, directo y secreto. Este proceso de elección se llevará a cabo el día de las elecciones federales ordinarias correspondientes, lo que transforma la dinámica tradicional de selección de estos cargos, acercando la decisión a la ciudadanía.

Finalmente, el artículo 99 establece que la Sala Superior del TEPJF estará integrada por siete Magistradas y Magistrados Electorales. La presidencia será renovada cada dos años de manera rotatoria, de acuerdo con el número de votos que obtenga cada candidatura en la elección respectiva, asegurando una rotación en la dirección y, potencialmente, una representación más dinámica y diversa en su liderazgo.

II. PROBLEMÁTICA

1. Identificación del problema estructural

La independencia efectiva de las autoridades electorales en el diseño institucional del sistema electoral mexicano es fundamental para garantizar la imparcialidad y la legitimidad de los procesos democráticos. Sin embargo, a pesar de la búsqueda de que estas instituciones sean independientes y garantes de la democracia, en la práctica experimentan desafíos que limitan su autonomía y funcionamiento.

Las autoridades electorales en México están expuestas a presiones e influencias políticas que pueden comprometer su independencia. Esta interferencia política puede manifestarse en la designación de funcionarios, la adopción de decisiones y la supervisión de los procesos electorales, lo que coloca en riesgo su imparcialidad y puede repercutir en la credibilidad de sus decisiones y actuaciones.

Con base en lo anterior se han identificado los siguientes cuatro problemas: (i) control constitucional –abstracto, concreto, de omisiones legislativas y revisión de actos parlamentarios–, (ii) procesos de designación y nombramientos de funcionarios electorales –estabilidad en el cargo y rotación de presidencias–, (iii) garantías de independencia judicial –intromisión de otros poderes, remuneración presupuestal–, y (iv) función de las fiscalías en materia electoral.

Para analizar tales cuestiones se llevó a cabo una investigación documental y se realizaron entrevistas a personas expertas en la materia, las cuales constituyeron un aporte para el desarrollo de esta problemática. Las personas entrevistadas fueron: Dra.

María Marván²⁸, Dr. César Iván Astudillo Reyes²⁹ y Dr. Jesús Orozco Henríquez³⁰. A continuación, se hará referencia a cada tema con la indicación de los problemas específicos observados, sus hipótesis, el estado de la cuestión en relación con el Proceso Electoral Federal 2023-2024 y se formularán algunas recomendaciones.

2. Identificación de los problemas específicos

a. Control constitucional (abstracto, concreto, de omisiones legislativas y revisión de actos parlamentarios)

El problema en el control constitucional en materia electoral radica en que los órganos jurisdiccionales electorales, como el TEPJF, tienen limitaciones en su competencia para revisar los actos parlamentarios y las omisiones legislativas³¹. Sin un control jurisdiccional adecuado, estos vacíos pueden persistir, afectando la adaptabilidad y actualización de las leyes electorales a las necesidades y contextos cambiantes de la sociedad.

La hipótesis consiste en que la clarificación de las competencias del TEPJF y de la SCJN en la revisión de las omisiones legislativas y actos parlamentarios en materia electoral contribuirá a reducir las irregularidades y conflictos competenciales, así como la falta de protección de los derechos políticos. En este sentido, Astudillo Reyes expresa su preocupación por los desafíos que enfrenta el control constitucional. Ante ello señala que “se deben buscar mejores formas de afrontar el control [...] los recursos electorales, los medios de impugnación son más efectivos entre más especializadas son las autoridades que los conocen y resuelven, entre más independencia tengan [...] para realizar un control de constitucionalidad” (Astudillo Reyes 2024).

En cuanto a la omisión legislativa, la Jurisprudencia 18/2014³² manifiesta que las Salas del TEPJF no tienen competencia para resolver las impugnaciones por omisiones legislativas de un Congreso local en materia político-electoral. En cambio, la Sala Superior sí es competente para conocer de estos casos cuando involucren la violación de principios constitucionales o derechos político-electorales de la ciudadanía. En principio la SCJN es la autoridad competente para conocer de omisiones legislativas.

Con relación al Proceso Electoral Federal 2023-2024, la Sala Superior del TEPJF ha emitido sentencias en las que se discute si existe omisión legislativa por parte de Congresos locales para regular: la posibilidad de que las personas migrantes residentes en el extranjero puedan ser electas para cargos de gubernatura, diputaciones locales y

²⁸ La entrevista se realizó vía Zoom el 9 de mayo de 2024.

²⁹ La entrevista se realizó vía Zoom el 11 de junio de 2024.

³⁰ La entrevista se realizó vía Zoom el 19 de junio de 2024.

³¹ La omisión legislativa se actualiza cuando el Poder Legislativo no expidió una norma a la que se encuentra obligado por mandato constitucional. La SCJN ha identificado cuatro tipos de omisiones: 1) absolutas en ejercicio obligatorio: el órgano tenía la obligación y no expidió la ley. 2) Relativas en ejercicio obligatorio: se emite la ley, pero de manera incompleta o resulta deficiente. 3) Absolutas en ejercicio potestativo: no se actúa porque no hay obligación de hacerlo. 4) Relativas en ejercicio potestativo: se legisla a pesar de no tener la obligación, pero esta resulta incompleta o deficiente (SCJN, Jurisprudencia 11/2006, de rubro: Omisiones legislativas. Sus tipos. Pleno, febrero 2006).

³² TEPJF, Jurisprudencia 18/2014, de rubro “Competencia. Corresponde a la Sala Superior conocer del juicio de revisión constitucional electoral contra la omisión legislativa en la materia”. Sala Superior, Quinta Época, 24 septiembre 2014.

ayuntamientos³³; sustitución de precandidaturas de elección popular³⁴; garantizar el derecho de participación política a grupos de atención prioritaria, entre los que se encuentran personas de la comunidad LGBTQ+³⁵ y con discapacidad³⁶; garantizar el derecho político-electoral de los integrantes de diversas comunidades indígenas³⁷.

En el expediente SUP-JDC-324/2023³⁸ se discutió si había omisión legislativa del Congreso de la Unión para adicionar la justicia digital o electrónica en la Constitución Política. Además, se han emitido sentencias en las que se ordena a los OPL's, conforme a su facultad reglamentaria, emitir medidas para garantizar: la paridad de género³⁹; el derecho al voto de las personas en situación de prisión preventiva para el Proceso Electoral Federal 2023-2024⁴⁰.

En la sentencia SUP-JDC-574/2023⁴¹ se analizó la omisión del Consejo General del INE de establecer lineamientos o criterios para garantizar la paridad de género en la Presidencia de la República, así como la omisión legislativa del Congreso de la Unión de dar cumplimiento al artículo 2° transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado el 6 de junio de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, en el cual se dispuso que el referido Congreso deberá, en un plazo improrrogable de un año a partir de la entrada en vigor del Decreto, realizar las adecuaciones normativas correspondientes, a efecto de observar el principio de paridad de género establecido en la CPEUM.

El hecho de que el TEPJF conozca de omisiones legislativas puede ser problemático por varias razones, que principalmente giran en torno a la posible vulneración al principio de separación de los poderes, la especialización jurisdiccional y la eficiencia del sistema judicial. En principio, si el TEPJF conociera de omisiones legislativas, estaría interfiriendo en el ámbito del Poder Legislativo, lo que puede causar tensiones y conflictos, erosionando el principio de separación de poderes.

Además, asignar al TEPJF la tarea de conocer omisiones legislativas podría generar ineficiencias y duplicación de esfuerzos. La SCJN tiene mecanismos establecidos para abordar este tipo de cuestiones, como las acciones de inconstitucionalidad y los amparos. Añadir esta responsabilidad al TEPJF podría ocasionar retrasos y complicaciones en la resolución de los asuntos, afectando la eficiencia general del sistema judicial.

Ante esta situación, es recomendable establecer revisiones periódicas de la legislación electoral para identificar y corregir posibles omisiones legislativas antes de que afecten

³³ TEPJF, SUP-JDC-223/2024, Sala Superior, 13 marzo 2024; SUP-JDC-299/2023, Sala Superior, 14 agosto 2023; SUP-JDC-479/2023, Sala Superior, 18 octubre 2023; SUP-JE-1053/2023 y acumulados, Sala Superior, 13 septiembre 2023.

³⁴ TEPJF, SUP-JDC-439/2024, Sala Superior, 1 abril 2024.

³⁵ Personas (o comunidad de personas) lesbianas, gay, bisexuales, trans, intersexuales, queer y más.

³⁶ TEPJF, SUP-JDC-295/2023, Sala Superior, 17 agosto 2023; SUP-JDC-335/2023, Sala Superior, 25 octubre 2023; SUP-JDC-529/2023, Sala Superior, 8 noviembre 2023; SUP-JDC-0508/2023, Sala Superior, 15 noviembre 2023; SUP-JDC-0268/2023, Sala Superior, 24 julio 2023.

³⁷ TEPJF, SUP-JDC-518/2023 y acumulados, Sala Superior, 8 noviembre 2023; SUP-JDC-589-2023, Sala Superior, 28 noviembre 2023.

³⁸ TEPJF, SUP-JDC-324/2023, Sala Superior, 29 noviembre 2023.

³⁹ TEPJF, SUP-JDC-468/2024, Sala Superior, 10 abril 2024.

⁴⁰ TEPJF, SUP-JDC-8/2024 y acumulados, Sala Superior, 21 febrero 2024; SUP-JDC-648/2023, acumulados, Sala Superior, 7 febrero 2024.

⁴¹ TEPJF, SUP-JDC-574/2023, Sala Superior, 24 enero 2024.

los procesos electorales. Esa labor debe realizarse por una comisión permanente en el Congreso, encargada de monitorear y evaluar, con la facultad de emitir recomendaciones vinculantes en caso de omisión legislativa⁴². También se debe establecer en la legislación cuál es la competencia del TEPJF y la SCJN en relación con la revisión de omisiones legislativas, asegurando señalar bajo qué supuestos se puede conocer y cuáles son los límites jurídicos.

b. Procesos de designación y nombramientos de funcionarios electorales (estabilidad en el cargo y rotación de presidencias)

Uno de los problemas más destacados es la influencia política en la selección de las personas titulares de los órganos electorales. En algunos casos, los nombramientos pueden estar sujetos a presiones de partidos políticos o grupos de interés, lo que compromete la independencia y la objetividad de aquellos. Esta influencia política puede socavar la confianza de la ciudadanía en la imparcialidad del proceso electoral y generar dudas sobre la integridad de los resultados.

En el marco del Proceso Electoral Federal 2023-2024, los procesos de designación y nombramientos de funcionarios electorales, así como la estabilidad en el cargo y la rotación de presidencias en instituciones como el INE y el TEPJF, han sido temas de debate y preocupación.

Con relación al estado de la cuestión, corresponde señalar que hasta este momento la Presidencia del TEPJF ha sido ocupada por cinco de las siete magistraturas elegidas en 2016, esto evidencia la permanente rotación que se ha dado en dicho cargo. El último cambio se dio el 7 de diciembre de 2023, cuando tres magistrados –de cinco– le pidieron la renuncia al entonces presidente de la Sala Superior del TEPJF. El magistrado, el 11 de diciembre presentó su renuncia. Esta situación revela una crisis interna e inestabilidad en el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, especialmente si esto ocurre durante el Proceso Electoral Federal 2023-2024, donde entre otros cargos, se renovará la Presidencia de la República.

Por otro lado, si bien el procedimiento de designación de las magistraturas del TEPJF está previsto en las leyes, en virtud de la elección popular de personas juzgadoras celebrada el 1º de junio de 2025, se procedió a la elección de dos magistraturas en la Sala Superior y una magistratura en la Sala Guadalajara, Sala Toluca, Sala Xalapa y Sala Monterrey, respectivamente.

De igual modo, se debe tomar en consideración lo siguiente:

“[...] los partidos políticos que establecen vetos deberían de estar obligados a decir de manera clara y transparente en qué se basan sus vetos [...] porque el hecho de que se pueda vetar de una manera tan libre como hasta ahora se ha hecho, va haciendo que las personas más capacitadas vayan siendo descalificadas y al final se quede gente que muchas veces no se reprueba, o porque no se conoce o porque ya al final hay que nombrar a alguien a quien este sea” (Marván 2024).

⁴² Ver más sobre los modelos de actuación ante las omisiones legislativas: Rangel Hernández 2008.

A fin de asegurar una efectiva independencia de los y las funcionarias electorales, se debe revisar “las currículas de las personas que se postulan, deberían de ser públicas, obviamente con cierta protección de datos personales, nos referimos a toda la parte de su trayectoria pública” (Marván 2024). Mejorar los procesos de designación y nombramientos de funcionarios –tanto administrativos como judiciales–, así como garantizar la estabilidad en el cargo y la rotación de presidencias de manera adecuada, requiere de criterios transparentes, promoción de la estabilidad institucional y fortalecimiento de la rendición de cuentas en el ámbito electoral.

La importancia de la accesibilidad en las convocatorias para la designación de jueces y magistraturas electorales radica en la necesidad de asegurar que todos los grupos vulnerables puedan participar de manera efectiva en estos procesos. De esta forma, se garantiza que los requisitos y procedimientos sean comprensibles y alcanzables para todas las personas, promoviendo una participación más inclusiva y equitativa⁴³.

Asimismo, se deben implementar medidas que promuevan la estabilidad en el cargo de los funcionarios electorales –tanto administrativos como jurisdiccionales–, asegurando que los cambios de presidencia no afecten la continuidad y coherencia de las políticas y decisiones institucionales. Además, quien juzga “para poder resolver temas de derechos humanos tiene que conocer el principio *pro persona*, interpretación conforme, ponderación, proporcionalidad, razonabilidad, como principios de interpretación de los derechos, pero no solamente en abstracto, tiene que saber las metodologías” (Astudillo Reyes 2024).

Por otra parte, conviene tener presente que el proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan A)⁴⁴ sugiere la unificación de las competencias locales y federales, lo que implica la extinción de los organismos públicos locales y los tribunales electorales en las entidades federativas con el objetivo de evitar duplicación de actuaciones y obtener algún ahorro económico. Como parte central de esta reforma, se propone crear el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC), que actuaría como la única autoridad administrativa electoral en el país⁴⁵.

La elección de las magistraturas y consejerías se llevaría a cabo mediante voto directo y secreto por parte de la ciudadanía, el primer domingo de agosto, cada seis años (sin posibilidad de reelección), a excepción de la primera jornada electiva. La Cámara de Diputados sería responsable de la elección del INEC, mientras que el Senado lo sería de las magistraturas. Cada poder de la Unión tendría la facultad de postular hasta 20 candidatos de manera paritaria para la autoridad administrativa y 10 para las magistraturas⁴⁶.

Durante el proceso electivo de las magistraturas, el INEC se encargaría de organizar la elección y tendría la obligación de organizar foros de debate. Además, se garantizaría un

⁴³ Ver más sobre el uso del lenguaje incluyente y no sexista en materia electoral: INE 2021. Disponible en: «<https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2023/04/GUIA-PRACTICA-DE-LENGUAJE-INCLUYENTE-Y-NO-SEXISTA-1.pdf>» [Consultado el 8 de octubre de 2024].

⁴⁴ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 28 abril 2022. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>» [Consultado el 23 de septiembre de 2024].

⁴⁵ Esto tendría impacto en el artículo 35 de la CPEUM.

⁴⁶ Esto tendría impacto en el artículo 41, V, Apartado A de la CPEUM.

acceso igualitario a los medios de comunicación, prohibiéndose la contratación de tiempos en radio y televisión. La SCJN sería la encargada de calificar ambos procesos⁴⁷.

Por su parte, el DRLGIPE (Plan B)⁴⁸ aboga por integrar las facultades concurrentes del INE como autoridad rectora, junto con los OPL's. Además, se propone eliminar una Sala Regional que, aunque estaba prevista en la reforma constitucional de 2014 nunca se integró, de la misma forma se propone prescindir de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral que sería absorbida por la Sección Resolutoria de la Sala Superior del TEPJF⁴⁹.

En el mismo sentido, el proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan C)⁵⁰ retoma la propuesta para que las máximas autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales sean elegidas mediante voto secreto, directo y universal. Las candidaturas sean postuladas por los poderes de la Unión y votadas popularmente el primer domingo de junio. El período para el ejercicio de los cargos es de seis años improrrogables⁵¹.

En el caso de las magistraturas, el INEC tiene la obligación de organizar foros de debate y la SCJN debe resolver las impugnaciones y calificar el proceso. Las elecciones se realizarían el primer domingo de junio, cada seis años. Durante las campañas, se garantizaría el acceso igualitario a radio y televisión, prohibiéndose la contratación de tiempos en estos medios por personas físicas o morales⁵².

La iniciativa de reforma también propone la unificación de las autoridades electorales administrativas y la extinción de los organismos públicos locales. El INEC se convertiría en la única autoridad administrativa electoral del país, encargada de todos los procesos electorales a nivel nacional, estatal y municipal⁵³.

c. Garantías de independencia judicial (intromisión de otros poderes, remuneración presupuestal)

La independencia judicial es un pilar fundamental de cualquier sistema democrático, ya que garantiza que los tribunales puedan ejercer sus funciones de manera libre y sin influencias externas. Sin embargo, en el contexto electoral, esta independencia puede verse comprometida por la interferencia de otros poderes, como el Ejecutivo o el Legislativo. Dicha intromisión puede manifestarse de diversas formas, como presiones

⁴⁷ Esto tendría impacto en el artículo 99 de la CPEUM.

⁴⁸ Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 27 de septiembre de 2024].

⁴⁹ Esto tendría impacto en el artículo 471 a 476, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; artículo 173 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,

⁵⁰ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 9 de octubre de 2024].

⁵¹ Esto tendría impacto en el artículo 41, V, Apartado A de la CPEUM.

⁵² Esto tendría impacto en el artículo 99 de la CPEUM.

⁵³ Esto tendría impacto en el artículo 35 de la CPEUM.

políticas para influir en decisiones judiciales, nombramientos sesgados de jueces o la asignación de recursos financieros condicionada a ciertos resultados⁵⁴.

La remuneración presupuestal⁵⁵ también juega un papel crucial en la garantía de la independencia judicial en asuntos electorales. La falta de recursos adecuados puede limitar la capacidad de los tribunales para llevar a cabo sus funciones de manera efectiva y para garantizar un acceso equitativo a la justicia para todos los actores políticos. Además, la dependencia del financiamiento gubernamental puede crear situaciones de vulnerabilidad e influencia indebida sobre el Poder Judicial.

La hipótesis es que en los sistemas donde se implementen medidas efectivas para proteger la independencia judicial en asuntos electorales, incluyendo la prevención de la intromisión de otros poderes y la garantía de recursos presupuestales adecuados y sin condicionamientos políticos, se espera una mayor imparcialidad en las decisiones judiciales, una mayor confianza del público en la integridad del proceso electoral y una mayor legitimidad de los resultados electorales.

En los últimos dos años, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo han cuestionado, entre otras cosas, el nivel de gastos por parte del Poder Judicial Federal (PJF). Particularmente, el Presidente de la República en las conferencias matutinas, conocidas como *Las Mañaneras*, constantemente ha realizado señalamientos y cuestionado los *privilegios* de la SCJN. En este sentido, han solicitado: la revisión de las remuneraciones de las magistraturas y otros niveles de mando superior; la supervisión, y en su caso la eliminación de fideicomisos; la evaluación de la contratación de seguros de gastos médicos y de separación individualizada.

Ante estos cuestionamientos, se presentó y aprobó una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), con el objetivo de ordenar la extinción de fideicomisos no previstos en la LOPJF. De igual modo, está la aprobación del presupuesto para el año 2024 del Poder Judicial Federal con una reducción del 7.6 % en comparación con su proyecto inicial.

“Otra medida para garantizar la independencia judicial es seguir con las autoridades electorales integradas de forma colegiada, es deseable que exista un acuerdo por parte de los partidos políticos para generar equilibrios” (Marván 2024). De la mano con ello, la presencia de un número impar en los órganos electorales, tanto administrativos como jurisdiccionales, busca garantizar la imparcialidad y evitar empates en la adopción de decisiones. Esto es crucial porque, en caso de desacuerdo, se pueden resolver las controversias mediante una mayoría simple. Además, al evitar empalmes, se minimiza la posibilidad de que factores externos o personales influyan de manera desproporcionada en los resultados, lo que refuerza la independencia y objetividad del órgano.

⁵⁴ Una problemática vigente es la posible intromisión de otros poderes del Estado, especialmente del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en las decisiones judiciales relacionadas con el proceso electoral. Esto puede poner en riesgo la autonomía e imparcialidad de los tribunales electorales y afectar la legitimidad de sus resoluciones.

⁵⁵ Se utiliza el vocablo “remuneración”, por el cual se entienden los recursos para la retribución.

Por otro lado, el DRLGIPE (Plan B)⁵⁶ y el proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan C)⁵⁷ regulan el sueldo de los consejeros electorales para evitar que ganen más que la Presidencia de la República⁵⁸. Para salvaguardar la independencia judicial en materia electoral es crucial garantizar una remuneración presupuestal adecuada para los órganos judiciales encargados de resolver las disputas electorales. La falta de recursos financieros puede afectar la capacidad de los tribunales para desempeñar sus funciones de manera independiente y efectiva, lo que podría exponerlos a presiones externas y comprometer su imparcialidad.

d. Función de las fiscalías en materia electoral

Una de las principales dificultades que enfrentan las fiscalías electorales es la falta de recursos y personal capacitado para llevar a cabo investigaciones exhaustivas y perseguir de manera efectiva los delitos electorales. La complejidad y la sensibilidad de estos casos requiere un enfoque especializado y recursos adecuados, que en muchos casos no son suficientes.

La hipótesis es que en los sistemas donde las fiscalías electorales cuentan con recursos adecuados, independencia institucional, capacidad para llevar a cabo investigaciones exhaustivas y perseguir los delitos electorales de manera efectiva, se espera una reducción en la incidencia de irregularidades durante los procesos electorales y una mayor confianza del público en la integridad del sistema electoral.

En el caso mexicano, existe una preocupación generalizada por la baja eficacia de las fiscalías en materia electoral, tanto a nivel local como federal. Ejemplo de ello es parte de la información presentada por la FISEL, entre los años 2016 y 2022. Durante este periodo, la FISEL abrió 7,586 carpetas de investigación por delitos electorales federales, de las cuales sólo 881 casos, equivalentes al 11.6 %, fueron judicializados (Pérez 2023). Esto significa que aproximadamente sólo uno de cada diez delitos electorales llegó a conocimiento de un juez, sin necesariamente resultar en una sentencia condenatoria.

Otro elemento clave que nos permite analizar la baja eficacia de las fiscalías en materia electoral es la falta de transparencia. Desde el año 2020 no se han publicado los informes anuales, ni los informes mensuales de resultados cualitativos y cuantitativos en materia electoral, como lo establecen los artículos 102 de la Constitución y 20 de la Ley de la Fiscalía General de la República.

Respecto al Proceso Electoral Federal 2023-2024, desde septiembre de 2023 hasta enero de 2024, se iniciaron 73 carpetas de investigación por violar la Ley General en

⁵⁶ Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 9 de octubre de 2024].

⁵⁷ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 9 de octubre de 2024].

⁵⁸ Esto tiene consecuencias en los artículos 167 y 173 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (Plan B) y en los artículos 94 y 99 de la CPEUM (Plan C).

Materia de Delitos Electorales (69 indagaciones) y el Código Penal Federal (4 indagaciones) (Rojas 2024).

A juicio de Marván “uno de los desafíos más importantes es justamente el ser parte de la fiscalía [...] una fiscalía por definición persigue delitos y los delitos son unipersonales, cuando muchas veces los problemas electorales no son causados sólo por una persona física, sino por partidos políticos o por decisiones de los partidos políticos” (Marván 2024).

Por su parte, de acuerdo con Orozco Henríquez se “deben mantener las fiscalías especializadas dentro del marco de la Fiscalía General de la República y otras fiscalías existentes, en lugar de adoptar un modelo donde la fiscalía forma parte del Tribunal Electoral” (Orozco Henríquez 2024). Además, se debe destacar “la importancia de un mayor escrutinio público sobre las fiscalías, tanto por parte de la sociedad civil como a través de un posible consejo ministerial que supervise sus acciones” (Orozco Henríquez 2024). De igual modo, se “sugiere que las irregularidades administrativas que lleguen a conocimiento de las autoridades electorales sean comunicadas a la fiscalía especializada, para que evalúe si podrían derivar en responsabilidades penales” (Orozco Henríquez 2024). Finalmente, se “enfatisa en la necesidad de una reforma integral al sistema de justicia, incluyendo el ámbito electoral, para mejorar la administración de justicia en general” (Orozco Henríquez 2024).

En suma, el fortalecimiento y la autonomía de las fiscalías electorales es otro aspecto determinante para garantizar la integridad y eficacia del sistema electoral. En este sentido, el fortalecimiento de estas instituciones implica dotarlas de los recursos, la independencia y la capacidad necesaria para investigar y perseguir de manera efectiva los delitos electorales.

Las fiscalías “son la pieza más débil de nuestra institucionalidad electoral, probablemente desde que nacieron [...] estamos aparentando que tenemos fiscalías generales autónomas cuando no las tenemos” (Astudillo Reyes 2024). En este mismo contexto, de acuerdo con Marván “el Tribunal o el INE sí deberían de poder iniciar denuncias en las fiscalías” (Marván 2024). Esta visión subraya una deficiencia crítica en el sistema electoral y abre el debate sobre la urgencia de reformar y fortalecer los mecanismos de denuncia y persecución de delitos electorales.

En este sentido, se debe dotar a las fiscalías electorales de los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para llevar a cabo sus funciones de manera eficaz. Esto incluye la asignación de presupuestos adecuados, la capacitación constante del personal y la implementación de tecnologías y herramientas de investigación avanzadas.

Además, las fiscalías electorales requieren tecnologías novedosas y herramientas especializadas para enfrentar de manera efectiva la complejidad de los delitos que amenazan la integridad de los procesos democráticos. En un contexto donde las irregularidades electorales abarcan desde el financiamiento ilícito hasta el uso indebido de plataformas digitales para influir en el voto, es imperativo contar con recursos tecnológicos modernos. Estos no solo facilitarían la investigación de delitos cibernéticos y otras conductas ilícitas relacionadas con las elecciones⁵⁹, sino que también permitirían

⁵⁹ Ver más sobre ciberseguridad y elecciones en: IDEA 2019. Disponible en: «<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/cybersecurity-in-elections-models-of-interagency-collaboration.pdf>» [Consultado el 8 de octubre de 2024].

una respuesta más ágil y precisa ante los desafíos que surgen en un entorno electoral cada vez más digitalizado.

De igual modo, es preciso adoptar medidas para fortalecer la independencia y la imparcialidad de las fiscalías en materia electoral, asegurando que sus decisiones estén basadas en criterios legales y objetivos, y no estén sujetas a influencias políticas o partidistas. Es necesario brindar capacitación especializada a las fiscalías en el manejo de delitos electorales relacionados con el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, para que puedan investigar y sancionar de manera efectiva este tipo de conductas.

Por otro lado, el fortalecimiento de la cultura de denuncia es esencial para combatir los delitos electorales y promover la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso electoral. Esto implica sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de denunciar cualquier irregularidad o violación a la ley electoral que observen, así como garantizar la protección de los denunciantes y testigos. Para promover esta cultura de denuncia es necesario implementar campañas de concientización, facilitar el acceso de la ciudadanía a los canales de reporte y promover una respuesta pronta por parte de las autoridades competentes.

III. PROPUESTAS DE SOLUCIONES

Con base en el análisis precedente en torno al Diseño institucional del sistema electoral federal, se efectúan un conjunto de propuestas de reformas legislativas. Dichas propuestas están articuladas en tres bloques, ordenadas conforme a su magnitud y repercusión.

De ese modo, en primer lugar, se indican las siguientes proposiciones:

1. Reformar la Ley General en Materia de Delitos Electorales para ofrecer mayores medidas de protección a quien denuncia, incluyendo anonimato digital, protección física y facilidades para testificar de manera segura.
2. Crear una unidad especializada dentro de la FISEL dedicada a investigar y prevenir delitos cibernéticos electorales, con colaboración de personas expertas en ciberseguridad y acceso a tecnologías avanzadas.
3. El cargo de presidencia, en el órgano administrativo electoral y en el TEPJF, lo debe asumir quien haya recibido mayor votación, renovándose cada tres años.
Para el proceso de selección de magistraturas del órgano electoral judicial federal y de consejerías del órgano administrativo electoral se debe realizar un examen de conocimientos a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, para medir las competencias y conocimientos técnicos de las candidaturas.
5. Establecer que el proceso para la selección de las consejerías y magistraturas debe atender al principio de paridad de género. Para ello, se identificarán dos listas (una de hombres y otra de mujeres) con las 10 mejores calificaciones en cada una. Las personas candidatas que formen parte de las listas de finalistas participarán en una votación, siguiendo los principios de legalidad, imparcialidad y equidad. En el primer proceso electoral, ocuparán el puesto las 4 mujeres y los 3 hombres con la mayor votación. Posteriormente, habrá alternancia de género.

6. Modificar el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgar al TEPJF la facultad de realizar un control de constitucionalidad abstracto sobre las leyes y reglamentos electorales, con la finalidad de garantizar que todas las normas en materia electoral respeten los principios constitucionales.

En segundo lugar, con mayor repercusión se efectúan las siguientes propuestas:

1. El Congreso de la Unión debe realizar un estudio exhaustivo para determinar si la FISEL debe permanecer adscrita a las fiscalías generales o si, por el contrario, debería formar parte del circuito de los órganos electorales, junto con la autoridad administrativa y el TEPJF.

El estudio contemplará las siguientes opciones de adscripción:

- a. Permanencia de la FISEL dentro de la estructura de las fiscalías generales, con autonomía operativa y presupuestal.
 - b. Integración de la FISEL al circuito de los órganos electorales, con el fin de mejorar la coordinación con la autoridad administrativa y el TEPJF.
 - c. Creación de un órgano autónomo e independiente, con funciones específicas en la prevención, investigación y persecución de delitos electorales.
2. Se debe establecer un monto máximo de financiamiento privado al que cada candidatura puede acceder, destinado exclusivamente al pago de la producción y post-producción de los *spots* de campaña. Ese monto se debe fijar tomando en consideración los costos del mercado.
 3. En caso de que una candidatura sobrepase el monto máximo de gastos de campaña permitido, se procederá a la anulación de dicha candidatura, conforme a los procedimientos establecidos por la ley.
 4. Reformar la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos Electorales para incluir la responsabilidad penal directa de los partidos políticos como personas jurídicas. Esto permitiría que aquellos puedan ser sancionados penalmente cuando se demuestre que han incurrido en conductas delictivas, como fraude electoral o financiamiento ilícito.
 5. Establecer explícitamente que las funciones de la Presidencia del órgano jurisdiccional se limitan a cuestiones administrativas y de representación, prohibiendo que intervenga en la toma de decisiones jurisdiccionales de otras magistraturas.
 6. Introducir la exigencia de que cualquier cambio de criterio por parte de los tribunales electorales esté acompañado de una fundamentación jurídica exhaustiva, basada en un análisis detallado de precedentes, doctrina y principios constitucionales.

Por último, con mayor intensidad se formulan las siguientes proposiciones:

1. Creación de la Comisión Permanente de Revisión Electoral, la cual será un órgano del Congreso de la Unión, con la responsabilidad de monitorear y evaluar de manera continua la legislación electoral para identificar posibles omisiones legislativas. La Comisión debe estar integrada por miembros de ambas Cámaras del Congreso de

- la Unión, con representación proporcional de los diferentes grupos parlamentarios. La integración del órgano se renovará cada tres años.
2. Las decisiones del TEPJF en materia de omisiones legislativas deben estar limitadas a:
 - a. Establecer criterios interpretativos provisionales para subsanar la omisión hasta que el Congreso de la Unión emita la legislación correspondiente.
 - b. Prohibir la aplicación de disposiciones electorales que sean incompatibles con la Constitución y los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales.
 3. La autoridad administrativa electoral y el TEPJF debe tener la facultad de iniciar denuncias directamente ante las fiscalías electorales cuando detecten irregularidades o delitos en los procesos electorales. Las fiscalías deben estar obligadas a investigar y responder a estas denuncias de manera prioritaria.
 4. Fuera del periodo electoral, los Tribunales Locales Electorales se deben integrar al Poder Judicial del Estado al que pertenecen. La integración y el funcionamiento de aquellos deberán garantizar su capacidad para retomar sus funciones electorales de manera efectiva cuando se inicie el siguiente periodo electoral.
 5. Con el objetivo de resolver internamente conflictos parlamentarios, se debe crear una Comisión Permanente de Resolución de Asuntos Parlamentarios, con carácter colegiado, integrada por miembros de ambas cámaras (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores). La Comisión debe estar compuesta por 10 miembros: 5 diputados y 5 senadores. Los integrantes deben ser designados por sus respectivas Cámaras mediante acuerdo parlamentario y deberán representar la pluralidad política de cada Cámara. La Presidencia de la Comisión debe ser rotativa entre un diputado y un senador, alternándose cada año legislativo. La persona que presida la Comisión tendrá voto de calidad en caso de empate.
 6. Reformar la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República para dotar a la FISEL de plena autonomía presupuestal y operativa, similar al INE, para evitar injerencias políticas.

Problemática 2. Comunicación política en los comicios

I. CONTEXTO

1. Concepto

La comunicación es el acto de trasladar mensajes e informaciones; en el ámbito de la política la comunicación consiste en el flujo de información que se produce entre gobernantes y gobernados, los símbolos que les rodean y el significado específico que adquieren los discursos, las imágenes y las declaraciones (Mendieta y Estrada 2017). Ese movimiento supone un proceso informativo-comunicativo, en un espacio democrático, que abarca contenidos y actores (Echeverría 2023: 22). A ello se debe añadir una cultura política que transita hacia lo digital (Mendieta y Estrada 2017).

En México, la comunicación política en los comicios se inserta en el conjunto de actos y actividades realizados por las autoridades electorales federales y estatales, los partidos políticos, las candidaturas y la ciudadanía para organizar y ejecutar la renovación de los poderes públicos mediante elecciones libres, democráticas, periódicas y transparentes (Chaires Velasco 2024). El modelo en que se basa la comunicación política electoral consiste en que la CPEUM, por medio de su artículo 41, fracción III, apartado A, otorga prerrogativas a los partidos políticos y el derecho a las candidaturas independientes aprobadas “para acceder a los tiempos oficiales del Estado en radio y televisión para que distribuyan su oferta, satisfagan su derecho a la libre expresión y el derecho a la información de la ciudadanía para conocer las distintas propuestas” (Chaires Velasco 2024: 226).

La comunicación política de manera tradicional (durante la segunda mitad del siglo XX y los primeros años del presente siglo) se desarrolló a través de la radio y la televisión. En ese contexto, la ciudadanía tenía una actitud de oyente y espectadora, sin poder replicar la información electoral (Chaires Velasco 2024). Empero, con el formidable desarrollo de la Internet, los aportes de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's), la aparición de las redes sociales y de otras plataformas digitales, las personas comenzaron a acudir a los medios electrónicos para informarse. Por ese motivo, los actores políticos y gubernamentales, a partir del Proceso Electoral Federal 2011-2012, empezaron a migrar hacia esos nuevos canales de información “para poder comunicarse con la población, presentar sus propuestas políticas o difundir sus acciones de gobierno” (Coello Garcés 2023: 9).

Con base en lo anterior, la comunicación política conlleva los siguientes elementos: el flujo de mensajes e informaciones, la emisión de esos mensajes por los partidos políticos y las candidaturas, y su recepción por la ciudadanía. Entre las formas de comunicación se hallan las siguientes: discursos, declaraciones e imágenes, en formato impreso o digital. Este proceso, en su conjunto, forma parte de la democracia.

Como ventajas del modelo de comunicación política en México se encuentran la interacción social en la que participan las personas candidatas, los partidos políticos y la ciudadanía; y la circulación de información política, social, económica, educativa y

cultural, a los fines de atender las necesidades e intereses de la población (Esquivel Alonso 2018: 204-232).

Por otro lado, en medio de las distintas ópticas hay sectores que atribuyen desventajas al modelo de comunicación política en México y otros se inclinan por señalar que no las tiene. De ese modo, como posibles desventajas de dicho modelo de comunicación política hay que señalar que está basado en la radio y la televisión como medios de difusión de información, sin considerar las redes sociales, las páginas de Internet y las tecnologías emergentes⁶⁰ con sus implicaciones en los procesos electorales y su utilización por las personas.

2. Panorama general en México

La comunicación política tiene un papel fundamental en la renovación de las autoridades de elección popular, que están llamadas a participar en la dirección del Estado. En el Proceso Electoral Federal de 2005-2006 se presentaron, en materia de comunicación política, los siguientes problemas: compra masiva de publicidad gubernamental en radio y televisión durante las campañas electorales; adquisición cuantiosa de publicidad por parte de los partidos políticos; difusión de campañas negativas; y adquisición de publicidad política por parte de actores ajenos a la contienda electoral (INE 2017).

Dichos problemas propiciaron la reforma político-electoral constitucional de 2007, que “transformó la interacción entre los partidos políticos, los medios de comunicación y el Estado, estableciendo el acceso gratuito de los actores político-electorales a los medios masivos de comunicación a través de los tiempos oficiales del Estado” (INE 2017: 26). Dentro de los objetivos se encontraba el fortalecer la equidad en las contiendas electorales, acotar la influencia política de los medios de comunicación social, garantizar la presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación social y el acceso equitativo a ellos; e impedir que actores ajenos al proceso electoral incidieran en las contiendas electorales (INE 2017).

En el año 2014 tuvo lugar una nueva reforma político-electoral constitucional sobre el modelo de comunicación política, plasmado en el artículo 41, que tocó una nueva causal de nulidad por compra de cobertura informativa en radio y televisión (fracción VI); y una restricción a la propaganda negativa, quedó formulada en los siguientes términos: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas” (fracción III, apartado C) (TEPJF 2024c).

De ese modo, a pesar de que el artículo 41, fracción III, apartado A, de la CPEUM establece el modelo de comunicación política, esa disposición no hace referencia a tendencias actuales como las páginas de Internet, las redes sociales, las revistas

⁶⁰ Las tecnologías emergentes “son innovaciones que incorporan mejoras a desarrollos que se encuentran en etapas todavía tempranas, o incluso el término se puede referir a una mejora continua de una tecnología ya desarrollada. La aplicación de estas tecnologías suele llevar a la redefinición y optimización de los procedimientos, puesto que estas implementaciones presentan beneficios sustanciales” (Telefónica 2024). Son ejemplos de estas tecnologías: el Internet de las cosas, la Inteligencia Artificial, el *big data*, la impresión 3D.

electrónicas y otras tecnologías como la Inteligencia Artificial, algunas de las cuales existían para esa época, pero que no se contemplaron en el modelo.

Por tal motivo, después de haber transcurrido diez años de la reforma constitucional al modelo de comunicación política, cabe preguntarse si es eficiente ese prototipo y si es necesaria una nueva reforma. Esa modificación podría abarcar temas como la utilización de las distintas manifestaciones de las TIC's y las tecnologías emergentes en los procesos electorales; y retos como las noticias falsas, la desinformación a la que deben hacer frente las autoridades electorales (Córdova 2023) y los efectos de las señaladas tecnologías en la voluntad del electorado.

3. Normativa y estándares internacionales

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) establece, en su artículo 19, el derecho a la libertad de expresión; y, en su artículo 21, el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos. Por otra parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención ADH) señala, en su artículo 13, el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento y expresión; y, en su artículo 23, el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos (literal a) y el derecho a votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (literal b).

En México, la CPEUM establece, en su artículo 6, párrafo primero, el derecho de acceder, recibir y difundir información. En relación con la forma del Estado y la materia electoral, se debe exponer lo siguiente: México es una República representativa y democrática (artículo 40 de la CPEUM); los estados como entidades que la conforman deben adoptar un gobierno representativo y democrático (artículo 115 de la CPEUM); la ciudadanía goza de un conjunto de derechos (artículo 35 de la CPEUM); el INE es la autoridad administrativa electoral (artículo 41, fracción V, apartado A); y el TEPJF es la autoridad jurisdiccional en la materia (artículo 99 de la CPEUM).

De ese modo, la CPEUM estableció un modelo de comunicación política que consiste en que el INE será la “autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales” (artículo 41, fracción III, apartado A). Asimismo, la Constitución señala unas reglas para la administración de esos tiempos según se trate de las precampañas, las campañas, los horarios y su distribución. Ello a partir de la premisa de que quedarán a disposición del INE cuarenta y ocho minutos diarios desde el inicio de las precampañas, hasta el día de la jornada electoral (artículo 41, fracción III, apartado A, literal a).

Por otro lado, la LGIPE prevé qué se debe entender por el proceso electoral (artículo 207), la campaña electoral (artículo 242, numeral 1) y la propaganda electoral (artículo 242, numeral 3). Aunado a ello, la LGIPE desarrolla las atribuciones específicas de los órganos competentes y cómo debe garantizarse el acceso a radio y televisión de los partidos políticos y las personas candidatas.

La Ley General de Partidos Políticos (LGPP) reconoce el acceso a la radio y televisión como parte de las prerrogativas de los partidos políticos (artículo 26, numeral 1, literal a). El Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral (RRTME) establece las normas para la implementación de los tiempos en radio y televisión (Título segundo), con las modificaciones realizadas por el INE a través de los acuerdos INE/CG198/2020 e INE/CG445/2023⁶¹.

Por otro lado, se debe hacer referencia al proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan A)⁶². Este proyecto proponía, por medio de una reforma al artículo 41 de la CPEUM, un “modelo de comunicación política que se centra en el acceso de partidos políticos y candidatos independientes a radio y televisión, mediante los tiempos oficiales del Estado”, teniendo como objetivo “procurar la difusión efectiva de mensajes propositivos de los partidos”⁶³. Sin embargo, esa proposición fue desechada por el Congreso de la Unión el 6 de diciembre de 2022.

Posteriormente, se emitió el proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan C)⁶⁴. Este instrumento normativo efectuó una modificación nominal de índole institucional, en su artículo 41, fracción III, apartado A, al indicar que será el “Instituto Nacional de Elecciones y Consultas” el encargado de la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión.

El precepto citado indica entre sus aspectos relevantes lo siguiente: “El diez por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a la difusión de mensajes de carácter informativo con relación al proceso a cargo del Instituto Nacional de Elecciones y Consultas” (literal b); “El tiempo establecido como prerrogativa de los partidos políticos y, en su caso, de las candidaturas independientes se distribuirá conforme a lo siguiente: treinta minutos serán distribuidos entre los partidos políticos de acuerdo con el porcentaje obtenido en las elecciones para diputaciones federales inmediata anterior, así como entre

⁶¹ Disponible en: «<https://sidj.ine.mx/restWSsidj-nc/app/doc/28/20/1%20>» [Consultado el 4 de octubre de 2024].

⁶² Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 28 abril 2022. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>» [Consultado el 4 de octubre de 2024].

⁶³ Ese modelo consistía en lo siguiente: “desde el inicio del proceso y hasta la celebración de la jornada electoral, se destinarán 30 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión a los partidos políticos, candidaturas independientes y al Instituto Nacional de Elecciones y Consultas. Se asignará el 90 % de dichos tiempos a los primeros y el 10 % al Instituto para la difusión de mensajes informativos relacionados con la contienda electoral”.

El tiempo asignado a los partidos políticos y candidaturas independientes se distribuirá de la siguiente manera: 30 % entre los partidos políticos de manera equitativa y 70 % en función de su desempeño en la elección para diputados federales, así como los partidos de nuevo registro participarán solamente en la distribución del 30 % de forma igualitaria.

Durante las precampañas los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, donde 18 de los 27 minutos que corresponden a los partidos políticos serán usados para difundir propuestas de las candidaturas y los 9 minutos restantes serán distribuidos entre los partidos para la difusión de mensajes programáticos. En el periodo de inter-campaña, los 27 minutos se destinarán para difundir mensajes programáticos de los partidos políticos. En el periodo de veda, que corresponde al cierre de las campañas y la jornada electoral, no se emitirá propaganda de partidos ni de candidaturas independientes.

⁶⁴ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 4 de octubre de 2024].

las candidaturas independientes; nueve minutos serán distribuidos entre las candidaturas a consejerías electorales del Instituto Nacional de Elecciones y Consultas, magistraturas electorales de la Sala Superior” del TEPJF, ministras y ministros de la SCJN y magistraturas del Tribunal de Disciplina Judicial y “nueve minutos serán destinados a la difusión de los procesos de revocación de mandato y consulta popular” (literal c); y “Cada mensaje de partido y candidatura independiente tendrá una duración mínima de un minuto” (literal d).

Adicionalmente, el artículo 41, fracción V, apartado A, del proyecto de Decreto en referencia, señala que “Las personas candidatas propuestas para ocupar el cargo de consejeras electorales tendrán derecho de acceso a radio y televisión en los tiempos establecidos por la Constitución” (literal a); y está “prohibida la contratación por sí o por interpósita persona de espacios en radio y televisión para promocionar candidatas y candidatos” (literal e) en el caso de las consejerías electorales.

Por otro lado, el proyecto de DRCPEUM en materia de reforma del Poder Judicial (Plan C)⁶⁵ contempla, en su artículo 96, fracción II, que durante el lapso de campaña las personas candidatas a ministro de la SCJN, magistrado de la Sala Superior del TEPJF y magistrado del Tribunal de Disciplina Judicial, “tendrán derecho de acceso a radio y televisión de manera igualitaria, conforme a la distribución del tiempo que determine el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas”; para todos los cargos de elección dentro del Poder Judicial de la Federación “estará prohibido el financiamiento público o privado de sus campañas, así como la contratación por sí o por interpósita persona de espacios en radio y televisión para promocionar candidatas y candidatos”; y los “partidos políticos no podrán realizar actos de proselitismo a favor o en contra de candidatura alguna”.

En el plano de la organización del Estado y la comunicación política, los dos preceptos que anteceden tienen marcada relevancia al establecer que las personas candidatas a consejeras electorales, ministras y magistradas tendrán derecho de acceso a radio y televisión, en el marco de su elección por votación popular, en los tiempos establecidos por el Texto Fundamental. Esto implica la participación de nuevos actores en la comunicación política en los comicios.

De otra parte, se encuentra el DRLGCSLGRA (Plan B), el cual contiene varios aspectos relevantes en torno a la comunicación política y las campañas de comunicación social⁶⁶.

⁶⁵ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-15.pdf>» [Consultado el 4 de octubre de 2024].

⁶⁶ La Ley General de Comunicación Social señaló en su artículo 9, fracción I, lo siguiente: queda prohibido difundir Campañas de Comunicación Social cuyo contenido: “Tenga por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier persona servidora pública” (literal a); “Incite, de forma directa o indirecta, al odio, la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico” (literal c); y se “dirija a influir en la competencia entre los partidos políticos, o personas precandidatas o candidatas, en periodo electoral y no electoral” (literal f). Igualmente, la Ley General de Comunicación Social ordenó, en su artículo 21, la suspensión de la difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendan los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, así como las campañas electorales.

En tanto que, la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 49 establece los supuestos de falta administrativa no grave basados en un conjunto de obligaciones y a ellos se adicionó la fracción XI que estableció como causal el siguiente incumplimiento: “Abstenerse de realizar Propaganda gubernamental con recursos públicos que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.

Sin embargo, por medio de la Acción de Inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas de la SCJN, se declaró la invalidez de este Decreto.

Como referencia de derecho extranjero se debe citar el Reglamento 2024/900 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, sobre transparencia y segmentación en la publicidad política⁶⁷. Ese Reglamento⁶⁸ tiene por objeto establecer normas armonizadas, incluidas obligaciones de transparencia, “para la prestación de servicios de publicidad política y servicios conexos” (artículo 1.1, literal b) y “sobre el uso de técnicas de segmentación y técnicas de entrega de anuncios que impliquen el tratamiento de datos personales en el contexto de la prestación de servicios de publicidad política en línea” (artículo 1.1, literal b).

Dicho Reglamento se aplicará a la publicidad política cuando el anuncio respectivo se difunda en la Unión Europea, en uno o varios Estados miembros o se dirija a la ciudadanía de esa organización, “con independencia del lugar de establecimiento del prestador de servicios de publicidad política o del lugar de residencia o de establecimiento del patrocinador” (artículo 2.1). Con relación al aspecto medular, para esa normativa la publicidad política consiste en “la preparación, inserción, promoción, publicación, entrega o difusión” de un mensaje, prestada a cambio de una remuneración o como parte de una campaña de publicidad política (artículo 3.2). Aunado a esto, la publicidad debe provenir de “un actor político, en su nombre o por su cuenta” (artículo 3.2, literal a) y debe “influir en el resultado de unas elecciones o un referéndum, en el comportamiento electoral o en un proceso legislativo o reglamentario, a nivel de la Unión, nacional, regional o local, y esté diseñada para ello” (artículo 3.2, literal b).

Igualmente, se debe mencionar el Código de conducta para la lucha contra la incitación ilegal al odio en Internet, suscrito en conjunto por la Comisión Europea, *Facebook*, *Twitter*, *YouTube* y *Microsoft*⁶⁹. Este documento señala, entre otras cosas, que las mencionadas empresas “contarán con procedimientos claros y eficaces para examinar las notificaciones relativas a la incitación ilegal al odio que se produzcan en el marco de los servicios que prestan, de manera que puedan retirar o deshabilitar el acceso a dicho contenido” (2016: 2).

Por último, como parte de la auto-regulación, se debe citar el Acuerdo Tecnológico para Combatir el uso engañoso de la Inteligencia Artificial en las elecciones de 2024, suscrito por un conjunto de empresas tecnológicas entre las que se encuentran *Google*, *Meta*, *Microsoft* y *TikTok*⁷⁰. Este Acuerdo persigue combatir los videos, audios e imágenes que falsifican o alteran la apariencia, la voz o las acciones de los candidatos políticos, funcionarios electorales y otros actores clave, dirigidos a proporcionar información falsa a las personas votantes sobre cuándo, dónde y cómo pueden votar⁷¹.

⁶⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea núm. 900, del 20 de marzo de 2024. Disponible en: «<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-80400>» [Consultado el 4 de octubre de 2024].

⁶⁸ La normativa entró en vigor el 9 de abril de 2024 (artículo 30.1) y será aplicable desde el 10 de octubre de 2025, con las excepciones indicadas (artículo 30.2).

⁶⁹ Disponible en: «https://commission.europa.eu/document/551c44da-baae-4692-9e7d-52d20c04e0e2_es» [Consultado el 4 de octubre de 2024].

⁷⁰ Disponible en: «https://www.aielectionsassord.com/uploads/2024/02/A-Tech-Accord-to-Fight-Deceptive-Use-of-AI-in-2024-Elections.FINAL_.pdf» [Consultado el 4 de octubre de 2024].

⁷¹ Para ello, las empresas firmantes adoptaron un conjunto de compromisos entre los que se encuentran: apoyar el desarrollo de innovaciones tecnológicas para mitigar los riesgos que surgen del contenido

II. PROBLEMÁTICA

1. Identificación del problema estructural

La comunicación política en los comicios en México se desarrolla, en la práctica, entre los medios de comunicación tradicionales y los digitales. De igual modo, ese proceso comunicativo experimenta retos asociados al aumento de las noticias falsas, las encuestas, los obstáculos “en los procesos de fiscalización, el exceso de información y la dificultad para seleccionar aquella que resulta importante, la falta de claridad en la emisión de los contenidos, dificultades para garantizar la equidad, así como el aprovechamiento de funcionarias y funcionarios públicos para sobre posicionarse antes de las campañas” (Humphrey Jordan y Nieto Castillo 2024: 19).

Desde esa perspectiva, es posible identificar un problema estructural que consiste en cómo compaginar los distintos medios de comunicación política en los comicios para configurar un modelo congruente y cómo conseguir que la participación ciudadana sea libre, informada y sin interferencias. Al respecto, se debe indicar que la comunicación política en los comicios y el modelo establecido en la Constitución de la República deben ser examinados, debido al contraste entre lo que establece el ordenamiento jurídico y lo que sucede en la práctica, así como a los desafíos observados y otros que se advertirán.

Sobre esa cuestión cabe formular como hipótesis que entre los medios de comunicación tradicionales y digitales es abundante la información que circula, la cual proviene de una pluralidad de actores y puede repercutir en la voluntad del electorado. En el marco de los derechos políticos es necesario asegurar el acceso a una información veraz y a difundir la misma. Por ello, resulta importante que los datos y mensajes relativos a los comicios y al debate político no estén trastocados o hayan padecido interferencias, pues eso obstruye la libre y genuina circulación de las ideas políticas.

Cabe señalar que el modelo de comunicación política en los comicios, de cara al Proceso Electoral Federal 2023-2024, no ha experimentado modificaciones. En efecto, la CPEUM no fue objeto de una reforma para incorporar cambios y la LGIPE -cuya última revisión fue en octubre de 2024- tampoco incluyó modificaciones al marco jurídico para la comunicación político-electoral entre las candidaturas, los partidos políticos y la ciudadanía, salvo en lo relativo a la propaganda electoral de las personas juzgadas de acuerdo con el artículo 505 y siguientes de dicha Ley.

Por consiguiente, en la actualidad el referido modelo de comunicación política tiene como fundamentos jurídicos la CPEUM, la LGIPE, la LGPP y el RRTME. Esos instrumentos establecen las reglas para la utilización de la radio y la televisión por las candidaturas y los partidos políticos. La interacción consiste en la difusión de información y el acceso a la misma en materia política sobre ofertas, promesas, programas y políticas públicas, a

electoral engañoso de Inteligencia Artificial; detectar la distribución de contenido electoral engañoso de Inteligencia Artificial alojado en nuestras plataformas de distribución en línea, donde dicho contenido esté destinado a la distribución pública y pueda confundirse con real; y ofrecer transparencia al público sobre cómo se abordará el contenido electoral engañoso de Inteligencia Artificial.

través de campañas electorales, que el electorado está llamado a aceptar o rechazar con su voto.

La pertinencia del análisis de este tema radica en la relevancia de las condiciones para la participación ciudadana. La opacidad, la desinformación y las interferencias deliberadas limitan la participación en asuntos públicos. Por el contrario, en el sistema político-electoral deben prevalecer circunstancias positivas y favorecedoras para la participación. Ello permitirá la elección de las autoridades, su autenticidad, el ejercicio de las facultades y obligaciones y el desenvolvimiento de la democracia.

Con base en lo anterior, se han identificado los siguientes cuatro problemas: (i) ¿Deben regularse las redes sociales?, (ii) campañas negativas, (iii) *fake news*, y (iv) encuestas. Para analizar tales cuestiones se llevó a cabo una investigación documental y se realizaron entrevistas a personas expertas en la materia, las cuales constituyeron un aporte para el desarrollo de esta problemática. Las personas entrevistadas, según el orden de las conversaciones, fueron las siguientes: Dra. Issa Luna Pla⁷², Dr. Óscar Sánchez Muñoz⁷³ y Dr. Saúl López Noriega⁷⁴. A continuación, se hará referencia a cada tema con la indicación de los problemas específicos, sus hipótesis, el estado de la cuestión en relación con el Proceso Electoral Federal 2023-2024 y se formularán algunas recomendaciones.

2. Identificación de los problemas específicos

a. ¿Deben regularse las redes sociales?

Las redes sociales representan un espacio de primer orden para la comunicación, la difusión de información y el desarrollo de relaciones personales. En la arena política las redes sociales, de modo especial X (antes *Twitter*), *Facebook*, *Instagram* y *TikTok*, se han convertido en lugares para la propaganda y la comunicación. A través de las redes sociales, desde la campaña presidencial estadounidense de 2008 (UNIR 2022), se difunde la imagen de las personas candidatas y se discuten proyectos políticos.

Las diferencias más significativas entre las redes sociales y el modelo de comunicación política tradicional son las siguientes: (i) no se requiere permiso de ninguna autoridad para acceder o distribuir contenido; (ii) permiten comprar publicidad; (iii) existe retroalimentación por parte de las personas usuarias; (iv) se conoce en cada momento la actividad de campaña; (v) ofrecen mayor libertad para la generación de contenidos audiovisuales; (vi) permiten segmentar los contenidos; y (vii) no presentan restricciones en cuanto a horarios, días o cantidad de promocionales (Chaires Velasco 2024).

En el campo de la comunicación política, el problema puede formularse mediante la siguiente interrogante: ¿Deben regularse las redes sociales? Desde un esquema de garantía de los derechos humanos (artículo 1 de la CPEUM) y con miras a salvaguardar la participación libre y la igualdad de oportunidades, la respuesta a dicha cuestión debe ser

⁷² La entrevista se realizó vía Zoom el 2 de mayo de 2024.

⁷³ La entrevista se realizó vía Zoom el 15 de mayo de 2024.

⁷⁴ La entrevista se realizó vía Zoom el 16 de mayo de 2024.

afirmativa. Por tal motivo, resulta necesario articular un esquema de regulación para las redes sociales que incluya la comunicación política.

La hipótesis para esta problemática consiste en que la falta de regulación de las redes sociales genera desequilibrios que inciden en los comicios, a través de la temporalidad, las noticias falsas, la desinformación y la posible manipulación del voto.

De ese modo, se debe señalar que las empresas propietarias de las redes sociales ejercen algunos mecanismos de regulación (Luna Pla 2024). Al respecto, existe un margen importante para la auto-regulación por las compañías tecnológicas (Sánchez Muñoz 2024). En cambio, hay ausencia de controles estatales (Luna Pla 2024). En el entorno de la comunicación política, el uso de las redes sociales “puede afectar al principio de igualdad de oportunidades entre los competidores electorales” (Sánchez Muñoz 2024).

En ese sentido, resulta discutible “que unas pocas compañías tecnológicas accedan a una gran cantidad de datos personales y los puedan utilizar de alguna manera en que se desequilibre [la] competencia electoral” (Sánchez Muñoz 2024). Igualmente, constituye una vertiente problemática “la utilización de herramientas de Inteligencia Artificial para hacer un análisis de *big data*”, que posteriormente puede servir para mostrar a las personas usuarias “contenidos microsegmentados” (Sánchez Muñoz 2024).

Dicha cuestión guarda relación con la distribución de los contenidos por medio de la Inteligencia Artificial. En el caso de las redes sociales “hay una máquina inteligente que está distribuyendo contenido”, siendo que el criterio que rige esa operación es la publicidad (López Noriega 2024). En conexión con este tema se encuentra la moderación de esos temas, en el entendido de que en relación con la libertad de expresión las redes sociales se rigen por sus criterios o estándares (López Noriega 2024). Sin embargo, el “problema es que son empresas privadas que ya crecieron mucho y que definen [en gran medida] lo que pasa en la discusión pública” (López Noriega 2024).

De ese modo, es importante abordar la regulación de las redes sociales desde una óptica global, esto quiere decir que es preciso que el proyecto de regulación sea “estructural u holístico”, donde un elemento “clave debe ser el aspecto de la comunicación política” (López Noriega 2024). Esto significa que se deben regular una variedad de temas en torno a las redes sociales y uno de los pilares debe ser la comunicación política. Entre esos temas se hallan la responsabilidad por los contenidos compartidos por terceros, la transparencia de las comunicaciones políticas durante los periodos electorales, etc. Pues tratar de regular las redes sociales “ignorando todo lo que existe dentro” de ellas es inviable (López Noriega 2024).

Además, hay un sector que considera que esa regulación de las redes sociales debe ser independiente de la radio y la televisión, pues se trata de tecnologías que obedecen a lógicas diferentes y la posibilidad de tratarlas en conjunto puede dar lugar a una fricción (López Noriega 2024).

Por consiguiente, la regulación de la comunicación política en las redes sociales está llamada a basarse en una combinación entre la auto-regulación, para que algunos órganos del Estado -como las autoridades administrativas electorales, las secretarías de Estado o las universidades, por ejemplo- pueden instar a su ejecución; y las normas vinculantes dictadas por los órganos legislativos.

Esta última categoría de normas vinculantes puede abarcar lo siguiente: la supervisión de la auto-regulación de las compañías tecnológicas por las autoridades públicas; la responsabilidad de las compañías tecnológicas por los contenidos compartidos por terceros⁷⁵ (están llamadas a “retirar los contenidos que sean manifiestamente ilícitos” - Sánchez Muñoz 2024-); y garantizar la transparencia de las comunicaciones políticas durante los periodos electorales⁷⁶, en el sentido de definir qué es la publicidad electoral, cuando se pide explícitamente el voto y si existe algún tipo de contrapartida económica por la difusión de los contenidos (Sánchez Muñoz 2024).

Igualmente, esas normas vinculantes para las redes sociales en el plano específico de la comunicación política deben incluir: la temporalidad, distribución de contenidos, adquisición de publicidad y respeto de la veda electoral, tomando en consideración la jurisprudencia electoral sobre la materia⁷⁷. Se debe establecer en tales normas que la supervisión del cumplimiento corresponde a la autoridad administrativa electoral federal.

Por lo que respecta al estado de la cuestión, en el marco del Proceso Electoral Federal 2023-2024, se debe citar el proyecto de Protocolo del INE para “establecer acciones de coordinación con las autoridades federales y las empresas de redes sociales para identificar, prevenir y exponer campañas calumniosas automatizadas que difundan noticias o información falsa dentro del PEF 2023-2024”⁷⁸. Sin embargo, a través del Acuerdo INE/CG274/2024, del 14 de marzo de 2024, el Consejo General del INE resolvió por unanimidad no aprobar ese Protocolo.

Dicho Acuerdo fue impugnado por MORENA, pues en su criterio el INE tiene la obligación de asegurar que la ciudadanía participe en elecciones libres de desinformación o noticias falsas. La Sala Superior del TEPJF conoció de ese asunto, por medio del expediente SUP-RAP-132/2024 (10 abril 2024), oportunidad en la que señaló que actualmente existe un andamiaje jurídico a partir del cual las autoridades electorales pueden investigar y

⁷⁵ En opinión de Sánchez Muñoz no se debe considerar “a las compañías tecnológicas como simples plataformas neutrales”. Esas compañías no son editoras, ni emisoras de contenido, sin embargo, deciden a través de los algoritmos, “cuáles son los contenidos que los usuarios ven” (Sánchez Muñoz 2024).

⁷⁶ Con relación a los contenidos, en las redes sociales y fuera de ellas, “los spots se convierten simplemente en elementos de control de sensibilidad, no de informar” (Luna Pla 2024).

⁷⁷ Al respecto, se debe considerar: TEPJF, Jurisprudencia 7/2022 de rubro: “Veda electoral. Los contenidos propagandísticos o proselitistas en redes sociales que se publiquen en periodo de campaña y se mantengan disponibles a la ciudadanía durante el periodo prohibido no actualizan la infracción”. Sala Superior, Séptima Época, 5 octubre 2022; sentencia SUP-RAP-180/2021 y acumulados, en relación con la fiscalización en redes sociales.

⁷⁸ Ese Protocolo establecía, entre otras cosas, en su artículo 2 lo siguiente: “Tan pronto como se tenga conocimiento de alguna denuncia por propaganda calumniosa automatizada en redes sociales, la consejera presidenta lo hará del conocimiento de las y los integrantes del Consejo General para que de manera inmediata se convoque a la instalación de la mesa de análisis y solución.

Se solicitará a las empresas de redes sociales involucradas un informe detallado en relación con el comportamiento, ubicaciones, patrones y cualquier otra información conducente de las cuentas involucradas que impulsan la presunta campaña calumniosa automatizada.

La mesa de análisis y solución recibirá el informe y después de examinar la información determinará su publicación por todos los medios al alcance del Instituto para revelar y exponer dichas campañas”. Disponible en:

«<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/166875/CGex202403-14-ap-2.pdf>» [Consultado el 4 de octubre de 2024].

sancionar la difusión de propaganda calumniosa, sea o no masiva. Por ese motivo, dicho órgano judicial confirmó por unanimidad de votos el Acuerdo impugnado.

Las consecuencias electorales de las redes sociales son cada vez mayores. A partir de la premisa de que las redes representan un espacio destacado para la comunicación, se encuentran los siguientes dos elementos: las candidaturas pueden llegar de una manera efectiva a la ciudadanía a través de las redes sociales y son un vehículo -como se dijo- para las campañas negativas y la desinformación.

La regulación de las redes sociales se debió de haber realizado con anterioridad al Proceso Electoral Federal 2023-2024, o al menos al inicio de ese proceso como aconseja el buen funcionamiento del sistema jurídico-político. En el transcurso de esa actividad resultaba extemporáneo por tardío.

Para concluir cabe subrayar que corresponde regular las redes sociales en la comunicación política en los términos expuestos. Esto a los fines de compaginar los medios de comunicación tradicionales y los digitales, incluyendo a las redes sociales y otras tecnologías. En este punto de vista coinciden otras fuentes (Sánchez Muñoz 2024). Dicha labor debe abarcar a las redes sociales en general (las actuales y las futuras) y no se deben olvidar las dificultades tecnológicas derivadas del carácter global y cambiante de este fenómeno.

Con base en lo anterior, se propone establecer en la LGIPE, en el apartado relativo a los procesos electorales, la conformación de un grupo permanente de trabajo inter-institucional, conformado por la autoridad administrativa electoral federal, los partidos políticos, los representantes de las candidaturas independientes y las empresas a cargo de las redes sociales, con mecanismos de renovación periódica y políticas de funcionamiento, para deliberar y establecer directrices destinadas a la regulación de las redes sociales en el marco de la comunicación política en los comicios.

De igual modo, se propone establecer en la LGIPE, como parte de las atribuciones de la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la autoridad administrativa electoral, que se deben diseñar y ejecutar campañas informativas y educativas sobre el uso de las redes sociales en el escenario político-electoral, e inclusive sobre terminología en la materia, para conseguir una utilización razonable.

Por último, se recomienda a los partidos políticos y las candidaturas, hasta tanto no se regulen las redes sociales, hacer un uso consciente de ellas dentro del marco del Estado de Derecho, la democracia y la vigencia de los derechos humanos.

b. Campañas negativas

Durante los procesos electorales las personas candidatas pueden ser destinatarias de críticas sobre su experiencia, desempeño, reputación o probidad en el manejo de los recursos públicos (Esquivel Alonso 2018: 236 y ss.). El discurso negativo forma parte del debate político y de las campañas electorales. Esa clase de críticas son resultado de las campañas negativas, las cuales no están prohibidas en México y se entiende que se encuentran amparadas por la libertad de expresión (artículo 7 de la CPEUM). Esas campañas persiguen establecer diferencias entre partidos políticos y candidatos en forma

de “contraste de plataformas y objetivos -reales o imaginarios- y de críticas” (Guerrero y Moreno 2017: 814) sobre cada uno de ellos.

La primera dimensión de esta temática consiste en resaltar los aspectos criticables de la persona oponente. Por ejemplo: endilgarle inexperiencia, corrupción, pertenencia al crimen organizado o violencia doméstica. En los tres últimos casos, al ser delitos, se requiere que exista una carpeta de investigación al menos, para que pueda estar amparada la expresión en la libertad de expresión. Ello se basa en el supuesto de colocar en entredicho el nombre o la imagen de esa persona frente a la ciudadanía, para conseguir una victoria en las elecciones o un beneficio político. No obstante, también representa un riesgo que puede consistir en un resultado inverso, es decir, despertar afecto, comprensión o identificación. Hay que considerar que, si se logra una “campaña negativa exitosa, luego viene el riesgo de en qué condiciones” se va a gobernar⁷⁹ (López Noriega 2024). La justificación para analizar esta cuestión reside en la lealtad hacia el sistema político, como parte de la transparencia en los comicios.

El segundo problema está referido a la posibilidad de introducir desequilibrios en las elecciones. Las campañas negativas pueden inclinar al electorado, sin justificación razonable, a favor de una determinada persona u opción política. También esas campañas pueden generar abstencionismo (Luna Pla 2024). Bajo este supuesto se persigue colocar el tablero político en cierta dirección, para obtener un beneficio o resultado concreto.

Como efecto colateral de las campañas negativas se encuentran los recursos económicos destinados a ellas. Por ejemplo, según Luna Pla, en los Estados Unidos de América millones de dólares se “están yendo a generar tendencias de opinión basadas en creencias y en opiniones que son completamente falsas” (Luna Pla 2024).

Dentro de las propuestas de modificaciones normativas, el proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan C), señala en su Exposición de Motivos lo siguiente: antes del modelo de comunicación política actual “la carencia de regulación llegó al extremo al permitir que empresas o supuestas asociaciones contrataran tiempos en medios de comunicación masiva para la difusión de campañas negativas”⁸⁰.

Como parte de las consecuencias, cuando las campañas negativas se desarrollan a través de las redes sociales y si se produce una denuncia por una persona afectada, según la normativa de esa empresa y la expresión de que se trate (sobre todo en caso de expresiones de odio, violencia extrema o pornografía), en la práctica es posible que la compañía tecnológica retire el contenido. En el caso de las campañas negativas (Esquivel Alonso 2018: 233-318), cuando se retira el contenido esto trae consigo otro efecto negativo, que consiste en una “censura previa”, por lo cual se deben “buscar mecanismos más eficaces” (Sánchez Muñoz 2024).

⁷⁹ Al respecto, López Noriega advierte lo siguiente: “puede ser una campaña negativa tan exitosa, que tu contrincante pierde, pero pierdes tan lastimado en un régimen presidencial pensando donde el perdedor es pérdida cero, o que no es un sistema parlamentario, pues lo que le queda en el Congreso, lo que le queda en otras instancias, tal vez no esté muy dispuesto a colaborar, pero es parte de la estrategia” (López Noriega 2024).

⁸⁰ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024, 6. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 4 de octubre de 2024].

Por lo general, las campañas negativas persiguen polarizar a la población; empero, la calumnia sí constituye un límite manifiesto a esta forma de campaña (Esquivel Alonso 2018: 243-336). No se deben adjudicar delitos a un candidato o a un contrincante, sin que haya un elemento en que se sustente, siendo ese el gran límite (López Noriega 2024). Cuando se atribuye a una persona un comportamiento delictivo, a sabiendas de que es falso, la publicidad o el *spot* en que consiste la campaña debe ser retirado.

En relación con la ordenación legal de las redes sociales se propone establecer que las compañías tecnológicas a cargo de dichas redes y otros actores del sector deben afinar sus mecanismos en caso de imputación de calumnias en las campañas negativas, como un límite a esa clase de campañas, para evaluar y determinar la retirada de contenidos.

Asimismo, como un elemento adicional en la labor de ordenación de las redes sociales, se propone reflexionar sobre la posibilidad de incluir en la LGIPE o una ley específica sanciones a los poderes fácticos (medios de comunicación, candidaturas, *influencers*, ciudadanía) que utilizan dichas redes para difundir expresiones de odio, violencia extrema o delitos a sabiendas de su falsedad, vulnerando con ello los principios de libertad o equidad electoral. En esta línea, se deben considerar dos aspectos por las empresas tecnológicas a cargo de las redes sociales: suministrar información a las autoridades administrativas electorales en torno a la titularidad de tales cuentas, así como la dirección de correo electrónico asociada a ellas; y elevar los mecanismos para la identificación plena de las personas titulares de dichas cuentas. En ese caso, cuando se utilicen las redes sociales en contra de las bases y principios del derecho electoral, las personas que lo hagan, en la medida en que se realice su identificación, podrán ser objeto de sanciones administrativas o judiciales.

De igual modo, no se podrá incitar por medio de la propaganda gubernamental, de forma directa o indirecta, al odio, la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico. Este elemento debe ser incorporado en la legislación en materia de comunicación social.

Con relación al estado de la cuestión, en el Proceso Electoral Federal 2023-2024 se debe mencionar que se produjeron campañas negativas en contra de las candidaturas y los partidos políticos. En efecto, en el plano de las candidaturas a la Presidencia de la República se desplegaron campañas negativas. En relación con los aspectos criticables, la candidata de la coalición *Sigamos haciendo historia*, Claudia Sheinbaum, recibió críticas por su cercanía con el entonces Presidente de la República, en el sentido de que dependería de él, que carecería de criterio propio o que su gobierno sería una continuación del anterior. Por otro lado, la candidata de la coalición *Fuerza y Corazón por México*, Xóchitl Gálvez, recibió críticas en el sentido de pertenecer a la oligarquía, por sus éxitos como empresaria, entre otras cosas.

Por lo que respecta a los partidos políticos, algunos de ellos han sido asociados con prácticas como el continuismo (PRI) y el miedo y la inseguridad (MORENA y el propio Gobierno federal).

Para generar un marco de competencia electoral transparente, en julio de 2023 el INE emitió un documento titulado: “Lineamientos Generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se

recomiendan a los noticieros, respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña del PEF 2023-2024”. Estos Lineamientos⁸¹ establecen orientaciones en torno a los siguientes temas, entre otros: equidad y presencia en los programas que difunden noticias; vida privada de las personas precandidatas y candidatas; y noticias falsas en los procesos electorales.

En el presente caso, las consecuencias electorales de las campañas negativas pueden consistir en lo siguiente: conseguir un beneficio al resaltar los aspectos criticables de la persona oponente, como puede ser una ventaja frente a la opinión pública o la victoria en una diputación, gubernatura o la Presidencia de la República; e introducir desequilibrios al generar igualmente afecto o aversión hacia una persona candidata, con el objetivo de inclinar la intención del electorado en un determinado sentido.

c. Fake news

La difusión de *fake news* en los comicios es un rasgo de la época actual, como producto de la ubicuidad de las TIC's y la masificación de las redes sociales. Son ejemplos de esta clase de noticias las siguientes: que una persona candidata sufrió un atentado o que la tinta indeleble se borra fácilmente con alcohol u otro líquido.

El primer problema asociado a las noticias falsas es que producen desinformación en la democracia. En efecto, ellas generan confusión en la ciudadanía y desalientan la participación. Bajo el supuesto de esa desinformación es posible conseguir una abstención en un proceso electoral, para colocar después en entredicho su legitimidad y los resultados.

El segundo problema relacionado con las noticias falsas es su interferencia en un voto informado, razonado y libre. Esta clase de noticias obstaculizan el carácter fundado del voto. Bajo este supuesto las *fake news* pueden generar un ambiente a favor o en contra del ejercicio del sufragio, para manipular el mismo.

Como tercer problema vinculado con las noticias falsas se halla la pérdida de oportunidad para comparar la oferta política basada en un debate relativo a los programas. Las propuestas de gestión deben estar presentes en las campañas y en la propaganda electoral. La ciudadanía tiene derecho a conocer cómo será el futuro gobierno (artículo 6 de la CPEUM). Las noticias falsas en torno a los planes de gobierno pretenden desacreditar eventuales programas o generar confusión al respecto, para evitar que esa propuesta tenga calado en la ciudadanía.

A los problemas expuestos se debe añadir la viralización (López Noriega 2024), cuando las *fake news* se difunden en las redes sociales. En este supuesto, debe haber una interacción entre las compañías tecnológicas y las autoridades electorales para

⁸¹ De acuerdo con epígrafe sobre las Premisas, el “objetivo de estos Lineamientos Generales es exhortar a los medios de comunicación a sumarse a la construcción de un marco de competencia electoral transparente y equitativa que propicie elecciones sin descalificación ni discordia y que permitan llevar a la ciudadanía la información necesaria para la emisión de un voto razonado e informado”. Disponible en: «<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152762/CGex202308-18-ap-3-a.pdf>» [Consultado el 4 de octubre de 2024].

comunicar e intentar resolver “las viralizaciones que pueden afectar al voto razonado, informado y libre” (López Noriega 2024).

Debido a las problemáticas y desequilibrios que traen consigo las *fake news*, se propone reflexionar sobre la posibilidad de imponer sanciones. De manera concreta, esa posibilidad debe obedecer a lo siguiente: la generación de esa clase de noticias y su difusión a sabiendas de que son falsas; y la identificación de la persona o las personas que incurran en tales supuestos, sobre las cuales podrían recaer sanciones administrativas o judiciales. A los efectos de la identificación, pueden colaborar las empresas tecnológicas a cargo de las redes sociales en los términos expuestos en el apartado anterior.

Los desafíos de las *fake news* para contrarrestar la abstención en los comicios e interferir en el carácter libre e informado del voto, consisten en lo siguiente: la educación ciudadana por distintas autoridades en materia electoral, la responsabilidad ciudadana en la difusión de información y la oposición a las campañas de desinformación.

Esa clase de campañas son resultado de tres elementos: material, que se trate de informaciones falsas o manipuladas; teleológico, que vayan destinadas a influir en el comportamiento electoral; e instrumental, que la difusión sea por medios automatizados masivos o a través de la microsegmentación (Sánchez Muñoz 2024). Para combatir las campañas de desinformación es útil acudir a fuentes fiables, que se refieren a “medios de comunicación que responden a una deontología periodística” (Sánchez Muñoz 2024).

En relación con el estado de la cuestión, en el Proceso Electoral Federal 2023-2024, las *fake news* han estado presentes. En efecto, en el marco de dicho proceso fue falso que personas de otros países -como el caso de Centroamérica- estuvieran recibiendo credenciales para votar en los comicios⁸²; y fue falso que el INE tuviera una campaña institucional sobre el uso de programas sociales⁸³. El INE ha prestado atención a esta temática⁸⁴.

De acuerdo con lo anterior, se propone incorporar en la LGIPE, como parte de las atribuciones de la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la autoridad administrativa federal electoral, que se deben diseñar e implementar estrategias comunicativas dirigidas a enfrentar las campañas de desinformación. Al respecto, resulta útil considerar que esas campañas se basan en lo siguiente: que se trate de informaciones falsas o manipuladas; que dichas informaciones persigan influir en el comportamiento electoral; y que la difusión sea por medios automatizados masivos. El objetivo de esta regulación es propiciar un ambiente favorable a la participación política.

⁸² Disponible en: «<https://centralectoral.ine.mx/2023/11/26/el-ine-solo-tramita-la-credencial-para-votar-a-ciudadanas-y-ciudadanos-de-nacionalidad-mexicana-que-presenten-los-documentos-correspondientes-en-los-modulos-de-atencion-ciudadana/>» [Consultado el 4 de octubre de 2024].

⁸³ Disponible en: «<https://centralectoral.ine.mx/2024/04/02/falso-el-ine-no-tiene-una-campana-institucional-sobre-el-uso-de-programas-sociales-ni-ha-autorizado-el-uso-de-su-logotipo-para-fines-partidistas/>» [Consultado el 4 de octubre de 2024].

⁸⁴ El INE colocó en funcionamiento una página de Internet denominada “Certeza2024” (Disponible en: «<https://centralectoral.ine.mx/certeza/2/>» [Consultado el 4 de octubre de 2024]). Este portal tiene como objetivo combatir la desinformación en redes sociales durante los procesos electorales; y efectuar el monitoreo en redes y medios tradicionales para detectar las noticias falsas y contrarrestarlas.

Asimismo, se propone agregar en la LGIPE, como parte de las atribuciones de la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la autoridad administrativa federal electoral, que se deben diseñar y ejecutar programas de educación ciudadana en relación con la generación y difusión de contenidos político-electorales y la responsabilidad por su difusión, bajo la premisa de que provengan de fuentes confiables.

d. Encuestas

Las encuestas electorales sobresalen en el ambiente electoral por su capacidad para influir en las candidaturas, indicar posibles ganadores y marcar tendencias en la agenda política. El problema medular de las encuestas es su financiamiento y los temas que tratan.

El primer problema que se debe exponer en torno a las encuestas es el de su financiamiento, por medio de la interrogante de quién sufraga estos sondeos. Sin duda, un problema relevante de estos mecanismos de predicción es quién paga por ellos y de dónde provienen los recursos, pues esa circunstancia puede determinar una candidatura o los temas que se discuten en el escenario público. Es clave que haya transparencia en torno a la retribución por la encuesta y que las personas puedan observar esos datos (Sánchez Muñoz 2024); en particular, conocer si las personas candidatas o sus equipos le están pagando a la encuestadora (López Noriega 2024). El asunto posee especial relevancia debido a que en el Proceso Electoral Federal 2023-2024, la entonces candidata presidencial Claudia Sheinbaum, de la coalición *Sigamos haciendo historia*, fue seleccionada -entre seis aspirantes, con ella incluida- a través de ese método; y también fue seleccionada de esa manera la candidata presidencial de la coalición *Fuerza y Corazón por México*, Xóchitl Gálvez.

El segundo problema bajo este rubro es el del rigor metodológico en las encuestas y la certeza de la información. Las encuestas deben seguir una metodología, que puede consistir en las modalidades presenciales, telefónicas y por Internet, así como seguir un conjunto de pasos. También es relevante el origen, la claridad y la seguridad de los datos que sirven de insumo a las encuestas. Es fundamental “asegurar la certeza de la información y el rigor metodológico de las encuestas” (Sánchez Muñoz 2024). Cuando hay ausencia de reglas metodológicas “es muy fácil generar procesos de desinformación a partir de las encuestas” (López Noriega 2024). En la actualidad es posible, inclusive, utilizar la Inteligencia Artificial para la elaboración de encuestas políticas o electorales. En este supuesto, es importante que no haya un sesgo en los datos que utiliza el sistema y “en quien ha elaborado esa muestra” (Sánchez Muñoz 2024); y en “cómo se nutre el modelo, a partir de qué bases de datos”⁸⁵ (López Noriega, 2024). La hipótesis es que las encuestas que carecen de rigor metodológico inciden en los comicios y perjudican la democracia.

Por último, el tercer problema relacionado con las encuestas es el del uso que se les da y la posibilidad de ser un factor de manipulación. Los resultados de las encuestas pueden ser útiles para posicionar un tema, para beneficiar a una persona candidata o

⁸⁵ Sostiene López Noriega que las casas encuestadoras, cuyas encuestas estén hechas con Inteligencia Artificial, deben “empezar a entrenarnos como país”, “la manera de evaluarlas”, que cuando haya ese tipo de encuestas las personas votantes estén educadas (López Noriega 2024).

para desfavorecer a otra. Una arista de la problemática es que las encuestas se utilicen como forma de propaganda electoral (Sánchez Muñoz 2024). Por todo ello, cabe hacer referencia a la auto-regulación, en el sentido de que las encuestadoras elaboren un código y entre otras cosas se establezcan factores para evaluar el nivel de calidad en las encuestas (Sánchez Muñoz 2024). Bajo esta suposición las encuestas pueden ser un instrumento para maniobrar el ambiente político y los resultados electorales.

Por lo que respecta al estado de la cuestión, en el marco del Proceso Electoral Federal 2023-2024 el financiamiento de las encuestas fue un aspecto relevante. Los resultados de esas mediciones pueden obedecer a los intereses de las personas o entidades que las pagan. El Partido Acción Nacional (PAN) solicitó al INE, regular las encuestas, crear registros de encuestadores y que transparenten su financiamiento (Meraz 2024). El INE por medio del Acuerdo INE/CG262/2024 rechazó esa propuesta⁸⁶. En todo caso, este tipo de iniciativas denotan el interés de los partidos políticos por regular el financiamiento de las encuestas y otros aspectos conexos.

De igual modo, está el uso que se les da a las encuestas y la posibilidad de influir en el electorado. Por ejemplo, con relación al primer debate presidencial, celebrado el 7 de abril de 2024, algunas fuentes afirman que la mayor parte de las encuestas daban como ganadora a la candidata de la coalición *Sigamos haciendo historia* (Trejo 2024). Otras encuestas señalaron quiénes eran los favoritos para ganar la elección presidencial (Rodríguez 2024); y también se realizaron encuestas en relación con los cargos a nivel de las entidades federativas. La publicidad de esa clase de información puede influir en el ánimo e intención del electorado.

Las consecuencias electorales de las encuestas radican en la posibilidad de definir los resultados de la contienda. Los retos de las encuestas residen en su transparencia financiera, su honestidad metodológica y la utilización.

En ese sentido, se propone incorporar en el Reglamento de Elecciones, en relación con las encuestas político-electorales, el establecimiento de factores de calidad y el uso de la Inteligencia Artificial, en las distintas etapas y las normas en torno a las bases de datos que puedan informar esos sistemas.

Por último, se indica como recomendaciones que las encuestadoras elaboren por medio de la auto-regulación un código de funcionamiento en el que se establezcan factores de calidad; y contemplar la transparencia en el financiamiento de las encuestas políticas o electorales.

III. PROPUESTAS DE SOLUCIONES

Con base en el análisis precedente en torno a la comunicación política en los comicios, la cual supone un elaborado proceso de interacción entre los partidos políticos, las candidaturas y la ciudadanía y es la antesala de las elecciones para los cargos públicos, se efectúan un conjunto de propuestas de reformas legislativas.

⁸⁶ Instituto Nacional Electoral, Consejo General, 8 marzo 2024.

Dichas propuestas están articuladas en tres bloques, ordenadas conforme a su magnitud y repercusión. De ese modo, en primer lugar, se indican las siguientes proposiciones:

1. La ordenación de la comunicación política en los comicios se debe desarrollar, a partir de la CPEUM, con el reconocimiento de que ella se puede llevar a cabo por medio de la radio, la televisión, las distintas manifestaciones de las TIC'S, Internet y las tecnologías emergentes.
2. Establecer en la LGIPE, en el apartado relativo a los procesos electorales, la conformación de un grupo permanente de trabajo inter-institucional integrado por la autoridad administrativa electoral federal, los partidos políticos, los representantes de las candidaturas independientes y las empresas a cargo de las redes sociales, con mecanismos de renovación periódica y normas de funcionamiento, para deliberar y establecer directrices destinadas a la regulación de las redes sociales en el marco de la comunicación política en los comicios.
3. Disponer en la LGIPE, como parte de las atribuciones de la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la autoridad administrativa federal electoral, que se deben diseñar e implementar planes de educación ciudadana en las siguientes materias: uso de las redes sociales y aparición y propagación de *fake news* en el campo de la comunicación política en los comicios.
4. Incorporar en la LGIPE, como parte de las atribuciones de la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la autoridad administrativa federal electoral, que se deben diseñar e implementar estrategias comunicativas dirigidas a enfrentar las campañas de desinformación y propiciar un ambiente favorable a la participación política.
5. Disponer en la LGIPE, como parte de las atribuciones de la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la autoridad administrativa federal electoral, que se deben diseñar y ejecutar programas de educación ciudadana en relación con la generación y difusión de contenidos político-electorales y la responsabilidad por su difusión.
6. Ordenar en la Ley General de Comunicación Social que no se podrá incitar por medio de la propaganda gubernamental, de forma directa o indirecta, al odio, la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico.

En segundo lugar, con mayor repercusión se efectúan las siguientes propuestas:

1. Incorporar en el artículo 41, fracción III, apartado A, literal a) de la CPEUM, que la comunicación política en los comicios se podrá desarrollar por medio de la radio, la televisión, los medios digitales representados por las redes sociales, las páginas de Internet y otras plataformas inherentes a ese entorno, a los efectos de compaginar los medios de comunicación tradicionales y los digitales.
2. En el plano legislativo las redes sociales se deben regular desde una perspectiva amplia que incluya la comunicación política en los comicios. Podrá tratarse de una ley general en materia de redes sociales o una ley específica para la comunicación política. Ese modelo además deberá obedecer a una combinación entre la autorregulación y la emisión de normas vinculantes por el Congreso de la Unión.

3. Las normas legislativas vinculantes en materia de redes sociales dictadas por el Congreso de la Unión deberán comprender lo siguiente:
 - a. Funcionamiento de las redes sociales: supervisión de la auto-regulación de las compañías tecnológicas por las autoridades del Estado; responsabilidad de las compañías tecnológicas por los contenidos compartidos por terceros; transparencia sobre las políticas relativas a su funcionamiento, que incidan en la comunicación política durante los comicios y fuera de ellos; la comunicación entre las compañías tecnológicas y las autoridades administrativas electorales para evaluar e intentar resolver las viralizaciones de noticias falsas que puedan afectar el voto razonado, informado y libre. Se debe indicar que la supervisión del cumplimiento corresponde a la autoridad administrativa electoral federal.
 - b. Comunicación política: temporalidad, distribución de contenidos, adquisición de publicidad y respeto de la veda electoral, así como se debe establecer que la supervisión del cumplimiento corresponde a la autoridad administrativa electoral federal.
4. Las normas legislativas vinculantes también deberán establecer que las compañías tecnológicas a cargo de las redes sociales y otros actores del sector deben afinar sus mecanismos en caso de imputación de calumnias en las campañas negativas, como un límite a esa clase de campañas, para evaluar y determinar la retirada de contenidos.
5. Las normas vinculantes que se dicten en materia de redes sociales relacionadas con la comunicación política en los comicios deben tener como premisa las características tecnológicas de este fenómeno, su evolución permanente y su carácter global.
6. Incorporar en el Reglamento de Elecciones, en relación con las encuestas político-electorales, el establecimiento de factores de calidad y el uso de la Inteligencia Artificial, en las distintas etapas y las normas en torno a las bases de datos que puedan informar esos sistemas.

Por último, con mayor intensidad se formulan las siguientes proposiciones:

1. En relación con las empresas tecnológicas a cargo de las redes sociales, se deben regular en la LGIPE o una ley especial de la materia dos aspectos que implican las siguientes posibilidades: (i) suministrar información a las autoridades administrativas electorales en torno a la titularidad de tales cuentas y la dirección de correo electrónico asociada a ellas; y (ii) elevar los mecanismos para la identificación plena de las personas titulares de dichas cuentas.
2. Incluir en la LGIPE o una ley específica sanciones administrativas a los poderes fácticos (medios de comunicación, candidaturas, *influencers*, ciudadanía), que emplean las redes sociales para difundir expresiones de odio, violencia extrema o delitos a sabiendas de su falsedad y ellas serán impuestas por la autoridad administrativa electoral federal.
3. Establecer en la LGIPE o una ley específica la posibilidad de incluir sanciones relacionadas con las *fake news*, que deben obedecer a lo siguiente: la generación de esa clase de noticias y su difusión a sabiendas de que son falsas; y la identificación de la persona o las personas que incurran en tales supuestos. Las

sanciones pueden consistir en multas impuestas por la autoridad administrativa federal electoral o que esa autoridad ordene corregir la situación mediante la advertencia de la falsedad de la noticia, al quedar probada esa circunstancia.

4. Establecer en la LGIPE, como parte de las atribuciones de la autoridad administrativa electoral el desarrollo de medidas para identificar *fake news* y desinformaciones en el marco de los procesos electorales.
5. Establecer en la LGIPE, en el apartado relativo a los procesos electorales, que en caso de que los partidos políticos y las candidaturas generen *fake news* o campañas de desinformación, serán objeto de sanciones administrativas previstas en esa normativa, que pueden consistir en multas o que se ordene corregir la situación advirtiéndole la falsedad de la noticia al quedar demostrada esta situación, las cuales serán impuestas por la autoridad administrativa federal electoral.
6. Establecer en la LGIPE, en el apartado relativo a los procesos electorales, canales y fórmulas de comunicación entre las compañías tecnológicas y la autoridad administrativa federal electoral, para formular soluciones en caso de viralizaciones de *fake news*. Esas medidas pueden estribar en examinar la fuente de las noticias, verificar las características de la dirección en Internet de donde provienen y si se determina la falsedad, generar información al respecto, exhortar a la ciudadanía a no reproducir esa clase de noticias o retirar la información del espacio en Internet respectivo, a los fines de evitar que puedan afectar al voto informado, razonado y libre.

Problemática 3. El dinero en las elecciones

I. CONTEXTO

1. Concepto

Para llevar a cabo la difusión de mensajes, la organización de eventos políticos y la movilización de votantes se requieren recursos financieros. Sin ellos se limitan las posibilidades de alcanzar a diversos sectores del electorado y hacer efectiva la comunicación del mensaje (Estrada Ruiz 2024). En consecuencia, el dinero juega un papel esencial en los procesos electorales porque permite financiar las actividades de las campañas políticas. Aunque los recursos monetarios no garantizan el éxito electoral, su ausencia puede restringir significativamente el alcance y la efectividad de una campaña (Estrada Ruiz 2024).

A partir de esta idea, han surgido conceptos como fiscalización y financiamiento electoral. Por un lado, el financiamiento político garantiza elecciones libres y crea un nivel mínimo de igualdad entre las candidaturas. Cuando las campañas políticas son dinámicas y se destinan a ellas recursos económicos, generan un mayor interés y participación por parte de la ciudadanía. Además, un financiamiento adecuado reduce la dependencia de los partidos políticos de fuentes opacas o ilegales, lo que contribuye a fortalecer la transparencia y la integridad del proceso electoral.

Por otro lado, la fiscalización ayuda a mantener la integridad y la transparencia en los procesos electorales, asegurando que los recursos utilizados en las campañas sean reportados de manera precisa y verificada. Esta supervisión rigurosa permite identificar y corregir posibles irregularidades, como el financiamiento ilegal o el lavado de dinero, que pueden distorsionar la competencia electoral y socavar la confianza pública en el sistema democrático. También actúa como un escudo contra la corrupción.

2. Panorama general en México

En 1977 surgieron las primeras discusiones sobre la importancia de financiar y fiscalizar los recursos que recibían los partidos políticos y las candidaturas. En la CPEUM se conceptualizó a los partidos políticos como aquellas entidades de interés público que tendrían derecho a ciertos apoyos indirectos. Se estableció que “en los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular”⁸⁷.

Ante la necesidad de contar con una autoridad electoral autónoma e imparcial, en 1990 se creó el IFE como un organismo público descentralizado, con la misión de organizar, vigilar y calificar los procesos electorales en el país; garantizar la organización imparcial y transparente de las elecciones, así como de supervisar el cumplimiento de las normativas electorales (artículo 41, Constitución de 1990). En otras palabras, esta

⁸⁷ CPEUM, artículo 41. Disposición reformada en 1977.

autoridad surgió en un contexto de transición política en México, marcado por el fin del régimen de partido hegemónico y el inicio de un proceso de apertura democrática.

Otro hito en el proceso de reforma política fue la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que instituyó las bases para la regulación y organización de los comicios en México. Sobre el financiamiento público se estableció que los partidos políticos nacionales, adicionalmente a los ingresos privados, tenían derecho a los recursos públicos. El Consejo General del IFE tenía la obligación de identificar el costo mínimo de las campañas. Con base en esta cifra se obtenía el presupuesto para diputaciones y senadurías⁸⁸.

En 1993, se publicó el Decreto por el que se reformaron los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la CPEUM (3 septiembre 1993). Sobre el tema bajo análisis, se contempló la obligación legal de instaurar las reglas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales⁸⁹.

El 24 de septiembre de 1993 se reformó el COFIPE. Entre otras cosas, se establecieron los límites, responsabilidades y sanciones por sobrepasar los topes de los gastos de campaña. Además, se contempló la obligación de rendir informes anuales acerca del origen y el gasto de los recursos. Sobre la materia, el artículo 49 observó que el régimen de financiamiento tendría las siguientes modalidades: público, por militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Asimismo, se indicó quiénes no podían realizar aportaciones o donativos.

La instauración del régimen de fiscalización en el contexto normativo mexicano a partir de 1996, marcó un hito crucial en la historia política del país. Esta medida no solo buscaba regular el flujo de recursos económicos en el proceso electoral, sino que también tenía como objetivo nivelar el campo de juego para todos los actores políticos, permitiendo así una competencia más equitativa y transparente.

Durante el periodo de 1996-2000, que determinó los primeros años de implementación de medidas de fiscalización electoral en México, se observó una tendencia hacia la validación de los informes exhibidos por las fuerzas políticas por parte de la Comisión de Fiscalización (Domínguez y Rivera Loret de Mola 2014: 73). Sin embargo, el panorama cambió significativamente a partir de 2001 con la entrada en vigor del Reglamento que establecía los lineamientos para el tratamiento de las quejas en materia de financiamiento contra los partidos políticos. Este Reglamento facilitó la acreditación de conductas irregulares en el manejo de los recursos financieros durante las campañas, lo que condujo a un aumento en la imposición de sanciones por parte de las autoridades electorales.

Esta evolución en el sistema de fiscalización no solo contribuyó a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito político, sino que también envió un mensaje claro sobre la importancia de cumplir con las regulaciones previstas para garantizar la equidad y la legitimidad del proceso electoral.

Dos sentencias paradigmáticas emitidas por el TEPJF fueron los casos *Amigos de Fox* y *Pemexgate*. Ambos asuntos fueron analizados por la Comisión de Fiscalización, la cual impuso sendas sanciones por recibir dinero de forma ilícita para subsidiar campañas

⁸⁸ COFIPE (1990), artículo 49.

⁸⁹ CPEUM, artículo 41. Precepto reformado en 1993.

presidenciales del 2000 (Cárdenas Gracia 2004: 25). A partir de las sentencias se planteó la necesidad de crear un nuevo modelo de fiscalización, con el objetivo de contar con mecanismos efectivos para indagar y sancionar a los actores políticos. Así como el establecimiento de sanciones, no solamente económicas, sino aquellas que realmente tuvieran repercusiones para los partidos políticos, como lo es la nulidad del proceso electoral.

Posteriormente, las elecciones federales del 2006 se convirtieron en una de las más controvertidas en las últimas décadas en el contexto mexicano (Ávila Ortiz 2021: 24). Ante ello, en el 2007, diversos actores políticos argumentaron que los partidos recibían muchos recursos, por lo que se modificó el método para calcular el financiamiento (Moreno Zepeda 2020: 51). Un año más tarde, se designó a la Unidad de Fiscalización de Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral (UF del IFE) como el ente autónomo responsable de la supervisión de los gastos electorales.

Desafortunadamente, el Proceso Electoral Federal del 2012 demostró que la tramitación de denuncias y la revisión de los informes financieros de campaña era un proceso prolongado. A pesar de los plazos establecidos, las autoridades electorales a menudo no pudieron cumplir con los tiempos estipulados debido a la gran cantidad de información que debía ser analizada y verificada. Esto no solo retrasó la resolución de casos, sino que también extendió el periodo de incertidumbre tanto para los partidos políticos como para el electorado.

3. Normativa y estándares internacionales

En el contexto internacional, el artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece que los Estados deben crear un organismo o varios organismos independientes de prevención de la corrupción, con el personal especializado requerido para llevar a cabo sus responsabilidades. Una de esas tareas es tomar decisiones de tipo legislativo y administrativo en relación con el financiamiento de los partidos políticos.

A nivel comparado, cada Estado regula el financiamiento y los mecanismos de fiscalización. Tal como se ha establecido, existe el financiamiento público, privado y mixto⁹⁰. En cada uno el término, grado de intensidad y modalidad puede variar.

Respecto al financiamiento público se pueden presentar tres modalidades: directo – entrega de bonos, dinero o préstamos–; indirecto –acceso a medios de comunicación, facilidades en servicios, etc.–⁹¹; mixto –contempla ambos sistemas–. En países como México, Guatemala, Argentina, Costa Rica y Uruguay se accede a un financiamiento público mixto (Gutiérrez y Zovatto 2011; The Carter Center 2024).

Un elemento que varía en cada Estado es si los partidos políticos pueden acceder al financiamiento tanto en actividades ordinarias como en el periodo electoral –en este supuesto se encuentra México, Costa Rica y Argentina– (Gutiérrez y Zovatto 2011; The

⁹⁰ En América Latina predomina la fórmula mixta. En cada país varía el monto de entrega, el criterio de asignación y las barreras legales.

⁹¹ Ejemplo de ello son Perú y Chile.

Carter Center 2024). Además, el financiamiento puede ser distribuido regularmente, ya sea de forma mensual o anual.

Las legislaciones pueden identificar el criterio de asignación. En países como Argentina, Brasil, Panamá, Perú, Canadá, Costa Rica y Chile solamente se toma en consideración el número de votos en las últimas elecciones. En el caso mexicano y paraguay, una parte se otorga respecto a la fuerza política y otra de manera equitativa entre todos los partidos políticos⁹². En Argentina, Colombia y Brasil el financiamiento público se estima a partir de un fondo partidario, constituido por la aportación destinada de forma anual en leyes como las presupuestales (Gutiérrez y Zovatto 2011; The Carter Center 2024).

En cuanto al financiamiento privado, en la mayoría se establecen prohibiciones a las contribuciones. Sin embargo, hay algunos países que tienen políticas más permisivas al respecto. Panamá, Uruguay, Colombia y El Salvador son ejemplos donde no se establecen prohibiciones específicas a las contribuciones privadas para campañas electorales. Por el contrario, en Estados Unidos de América –país caracterizado por recibir principalmente financiamiento privado a través de donaciones–, contempla restricciones a las contribuciones individuales (Gutiérrez y Zovatto 2011; The Carter Center 2024)⁹³.

En el contexto mexicano, con la reforma del 2014 se aprobó la LGPP, la cual estableció un marco normativo más riguroso en materia de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos. Esta Ley introdujo mecanismos para limitar el uso de recursos públicos en actividades partidistas, así como para regular las aportaciones privadas y garantizar su transparencia y legalidad. Además, se otorgaron nuevas facultades al INE⁹⁴, con la finalidad de supervisar el cumplimiento de estas disposiciones y sancionar posibles infracciones.

De igual modo, se implantó la obligación de presentar informes financieros detallados por parte de los partidos políticos y candidatos, así como la creación del Sistema Nacional de Fiscalización. Este sistema tiene como objetivo centralizar y fortalecer los mecanismos de control y vigilancia del gasto electoral, mediante la auditoría de los recursos utilizados durante las campañas y la imposición de sanciones en caso de irregularidades.

Por otro lado, el acceso al recurso público local para los partidos políticos nacionales está sujeto a ciertos requisitos, como lo establece el artículo 52 de LGPP. Para poder acceder a este financiamiento, los partidos deben haber obtenido al menos el 3 % de la votación válida emitida en el proceso electoral anterior en la entidad correspondiente. Esta medida busca garantizar que solo aquellos partidos con un respaldo significativo de la ciudadanía puedan beneficiarse del financiamiento público, fomentando así la legitimidad y la representatividad de las agrupaciones políticas.

La regulación del financiamiento privado en el marco de la LGPP establece una serie de restricciones y fuentes específicas para garantizar la transparencia y la equidad

⁹² Otro elemento que puede ser considerado es la variable económica. Como ejemplo están los casos de Perú, Chile y Uruguay.

⁹³ En el caso de Canadá se prohíben las donaciones de corporaciones y sindicatos, y se establecen límites a las contribuciones individuales.

⁹⁴ El INE tiene como antecedente el Instituto Federal Electoral (IFE).

presupuestaria de los partidos políticos en México. Su artículo 54 prevé las partidas prohibidas. Estas incluyen la proscripción de recibir dinero del erario y aportaciones económicas internacionales. Las restricciones buscan evitar la influencia indebida de intereses externos en el proceso político interno del país y proteger la independencia y la soberanía de las decisiones políticas nacionales.

Por otro lado, el artículo 53 de la LGPP contempla las fuentes permitidas de financiamiento privado. Estas incluyen las realizadas por la militancia, simpatizantes, autofinanciamiento, rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

El proceso de fiscalización electoral desempeña un papel crucial en el mantenimiento de la transparencia y la integridad de los procesos democráticos. En el contexto mexicano, esta responsabilidad recae en el Consejo General del INE, a través de su Comisión Fiscalizadora. Esta Comisión tiene la importante tarea de recibir los informes de los gastos ordinarios de las campañas políticas, con el objetivo de conocer el origen, monto, destino y aplicación de los recursos utilizados.

Se debe subrayar que, según lo establecido en el artículo 80 de la LGPP, el Consejo General del INE tiene la facultad de delegar la función de fiscalización en los OPL's en casos excepcionales. Sin embargo, esta delegación requiere de la aprobación de una mayoría de al menos ocho votos de los integrantes del Consejo General, lo que garantiza un riguroso proceso de decisión. Además de la fiscalización de los gastos ordinarios, el Consejo General del INE también es responsable de fijar los topes de campaña electoral.

El 20 de julio de 2023 se aprobaron los “Lineamientos para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización; así como los gastos que se consideran como de apoyo de la ciudadanía y precampaña, correspondientes a los PEFyLC⁹⁵ 2023- 2024”⁹⁶. En ellos se establecieron, entre otras cosas, las siguientes: la definición de los costos relacionados con la publicidad, tanto en medios impresos como en diarios, revistas y otros medios; los gastos asociados a la producción de materiales audiovisuales; los procedimientos para registrar los ingresos y gastos provenientes del apoyo ciudadano; los requisitos para la presentación de informes financieros en relación con el respaldo ciudadano; la normativa y directrices concernientes a los gastos durante la etapa de precampaña; los métodos para documentar los ingresos y gastos durante la precampaña; así como la manera de presentar los informes financieros correspondientes a la precampaña.

En la misma fecha, el Consejo General del INE aprobó la resolución INE/CG439/2023⁹⁷, estableciendo la “facultad de atracción para determinar fechas homologadas para la conclusión del periodo de precampañas, así como para recabar el apoyo de la ciudadanía de las personas aspirantes a candidaturas independientes, para los PEFyLC 2023-2024”.

⁹⁵ Proceso electoral federal y local concurrentes.

⁹⁶ INE, INE/CG429/2023, “por el que se determinan los lineamientos para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de apoyo de la ciudadanía y precampaña correspondientes a los procesos electorales federales y locales concurrentes 2023-2024, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar”, 20 julio 2023. Disponible en: «<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152563/CGex202307-20-ap-5.pdf>» [Consultado el 29 de mayo de 2024].

⁹⁷ INE, INE/CG439/2023, 20 julio 2023. Disponible en: «<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152564/CGex202307-20-rp-17.pdf>» [Consultado el 29 de mayo de 2024].

En materia de fiscalización, se estableció que la diversidad de fechas podría generar repercusiones sobre la materia. En el ámbito de las prerrogativas de tiempos en radio y televisión, se concluyó que la homologación de los calendarios electorales permite impedir el uso indebido de la pauta. Con el objetivo de evitar un riesgo y el incumplimiento de los principios democráticos, en atención a la facultad de atracción conferida al INE, se determinaron fechas homologadas para la conclusión del periodo de precampañas y el periodo para recabar el apoyo de la ciudadanía.

El 25 de agosto de 2023, el Consejo General del INE publicó el Acuerdo INE/CG/502/2023 “por el que se aprueban los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos, correspondientes a los periodos de obtención del apoyo de la ciudadanía, precampañas y campañas de los Procesos Electorales Federal y Locales Concurrentes 2023-2024, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de estos”.

Por su parte, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE aprobó que el tope de gastos de precampaña para la elección presidencial fuera de \$85,926,665 y en el caso de los gastos de campaña de \$660,978,723. El tope de gastos de precampaña para diputaciones fue de \$329,638 y para los gastos de campaña de \$2,203,262. En el caso de las senadurías el tope de gastos varía según la entidad federativa en la que se compita⁹⁸.

En otro orden de ideas, se debe hacer referencia al proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan A)⁹⁹, que, entre otras cosas, buscaba hacer una transformación significativa en el financiamiento de los partidos políticos en México. Posteriormente, se sugirieron medidas más específicas en materia de financiamiento en el DRLGPE (Plan B)¹⁰⁰. Una tercera propuesta fue reducir a la mitad el financiamiento público ordinario destinado a los partidos políticos (proyecto de DRCPEUM en materia electoral, Plan C¹⁰¹).

II. PROBLEMÁTICA

1. Identificación del problema estructural

La necesidad de los partidos políticos de legitimarse en un entorno altamente competitivo ha impulsado el surgimiento de campañas políticas cada vez más costosas.

⁹⁸ El tope de precampaña más bajo fue de \$572,844 (Campeche, Colima y Baja California) frente a \$5,728,444 (Ciudad de México, Jalisco, Estado de México y Veracruz). Para las campañas el más bajo fue \$4,406,525 y el más alto \$44,065,248.

Información disponible en: «<https://centralectoral.ine.mx/2023/09/26/define-comision-de-prerrogativas-topes-de-gastos-de-precampana-y-campana-para-eleccion-federal-2023-2024/>» [Consultado el 29 de mayo de 2024].

⁹⁹ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 28 abril 2022. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>» [Consultado el 23 de septiembre de 2024].

¹⁰⁰ Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 27 de septiembre de 2024].

¹⁰¹ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 24 de septiembre de 2024].

Esta presión por conseguir fondos ha llevado a dichas organizaciones a buscar fuentes de financiamiento que, en algunos casos, pueden ser ilegales o provenir de intereses particulares poco transparentes¹⁰².

La hipótesis que se sostiene es que si bien, se han creado normas y establecido medidas con el objetivo de buscar combatir la desigualdad y falta de competencia, los partidos políticos legitiman y financian sus campañas de forma ilegal y poco transparente. Algunas prácticas ilegales recurridas por los actores políticos son la corrupción, el malgasto de fondos públicos, la distorsión de la información, la intervención de terceros, la manipulación de la opinión pública y la influencia de intereses personales en los procesos electorales.

En otras palabras, a pesar de los esfuerzos normativos y jurisdiccionales que se han realizado, los avances sobre el tema han sido insuficientes. Ejemplo de ello fue el Proceso Electoral Federal de 2018, donde se detectaron 365 millones de pesos de gastos no reportados por los partidos políticos (Casar y Ugalde 2019: 13). A juicio de algunos actores políticos se utilizaron fideicomisos para financiar los gastos de campaña y con ello rebasar los topes respectivos (Ávila Ortiz 2021: 28).

Con base en lo anterior, se han identificado los siguientes cuatro problemas: (i) ¿cómo evitar el financiamiento ilegal y el lavado de dinero en las elecciones?, (ii) aportaciones económicas internacionales con fines electorales, (iii) reducción de los gastos de campaña, y (iv) mecanismos de fiscalización electoral. Para analizar tales cuestiones se llevó a cabo una investigación documental y se realizaron entrevistas a personas expertas en la materia, las cuales constituyeron un aporte para el desarrollo de esta problemática. Las personas entrevistadas fueron: Dr. Benito Nacif Hernández¹⁰³ y Consejera Erika Estrada Ruiz¹⁰⁴. A continuación se hará referencia a cada tema con la indicación de los problemas específicos observados, sus hipótesis, el estado de la cuestión en relación con el Proceso Electoral Federal 2023-2024 y se formularán algunas recomendaciones.

2. Identificación de los problemas específicos

a. ¿Cómo evitar el financiamiento ilegal y el lavado de dinero en las elecciones?

Una problemática vigente es la falta de supervisión y fiscalización efectiva de los recursos utilizados en las campañas electorales, lo que puede abrir espacio para el financiamiento ilegal y el lavado de dinero. Además, la opacidad en la forma en que se reciben y utilizan los recursos de campaña dificulta la detección y prevención de prácticas ilícitas. La hipótesis es que el financiamiento ilegal y el lavado de dinero¹⁰⁵ distorsionan

¹⁰² Véase: Griner y Zovatto 2004.

¹⁰³ La entrevista se realizó vía Zoom el 18 de junio de 2024.

¹⁰⁴ La entrevista se realizó vía Zoom el 20 de junio de 2024.

¹⁰⁵ El lavado de dinero es cuando se “oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita” (Código Penal Federal, artículo 400 bis).

la competencia electoral al dar ventajas injustas a ciertos actores políticos, erosionando así la legitimidad de los resultados y la confianza de la ciudadanía en el sistema electoral.

En la batalla contra el financiamiento ilegal y el lavado de dinero en las elecciones, la transparencia se convierte en la *espada más afilada*. La Comisión de Venecia ha determinado que la financiación de partidos políticos y campañas electorales es un componente esencial para la democracia, pero también ha advertido sobre los peligros que surgen cuando el dinero se convierte en una herramienta para corromper y manipular el proceso electoral¹⁰⁶.

En el marco del Proceso Electoral Federal 2023-2024, el financiamiento ilegal y el lavado de dinero representan una preocupación, ya que pueden distorsionar la competencia electoral y afectar la legitimidad de los resultados. Actualmente, existen mecanismos y regulaciones para combatir estas prácticas, pero persisten desafíos que requieren atención.

Con el objetivo de dar cumplimiento a la normativa electoral y evitar el financiamiento ilegal, el INE ha impuesto a los siete partidos políticos nacionales multas por 51,1 millones de pesos por irregularidades en sus reportes de gastos de precampaña (Raziel 2024). El 28 de marzo de 2024, los consejeros y consejeras electorales advirtieron el incremento de delitos como el lavado de dinero en las campañas electorales y la utilización de criptomonedas. En la sesión extraordinaria se identificó que ingresó dinero ilícito proveniente de la delincuencia organizada a través de la triangulación de recursos o empresas fantasmas¹⁰⁷.

Para prevenir el financiamiento ilegal y el lavado de dinero en los procesos electorales, resulta fundamental fortalecer la supervisión y la transparencia, así como fomentar la cooperación entre las instituciones encargadas de salvaguardar la integridad del proceso electoral. En este contexto, una de las consejeras del INE señaló que la Unidad Técnica de Fiscalización requiere de la colaboración de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores¹⁰⁸. Ante ello, para el Proceso Electoral Federal 2023-2024, el INE y la UIF firmaron un convenio de colaboración para la detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

La UIF juega un papel crucial en la lucha contra el lavado de dinero y otros delitos financieros. Al ser una instancia del gobierno se encarga de prevenir, detectar, y combatir operaciones financieras ilícitas, lo que es fundamental para mantener la integridad del sistema financiero de un país. A través del monitoreo de transacciones sospechosas y la colaboración con instituciones financieras, la autoridad puede rastrear movimientos

¹⁰⁶ Disponible en: «[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)017-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)017-spa)» [Consultado el 29 de mayo de 2024].

¹⁰⁷ Versión estenográfica disponible en: «<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/169006/CGex202403-28-VE.pdf>» [Consultado el 29 de mayo de 2024].

¹⁰⁸ Desafortunadamente en muchas ocasiones no se recibe respuesta o esta resulta tardía. Versión estenográfica disponible en: «<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/169006/CGex202403-28-VE.pdf>» [Consultado el 29 de mayo de 2024].

financieros que puedan estar vinculados a actividades ilegales como el narcotráfico, la corrupción, o el tráfico de personas¹⁰⁹.

Otra institución clave en la fiscalización de los partidos políticos es el Servicio de Administración Tributaria (SAT). Este organismo tiene la facultad de recaudar los impuestos, el control del comercio exterior y la fiscalización de las obligaciones hacendarias. A través de auditorías detecta y combate la evasión y elusión fiscal. Para ello, se utilizan herramientas tecnológicas y se cruza información con otras instituciones gubernamentales y bancarias, con el fin de asegurar que los contribuyentes declaren sus ingresos correctamente y paguen los impuestos que les corresponden¹¹⁰. Además, la autoridad promueve el uso de facturas electrónicas y la integración de sistemas digitales para hacer más eficiente la gestión fiscal.

Por otro lado, la opacidad en la recepción y el manejo de los fondos de campaña representa un obstáculo significativo para detectar y prevenir prácticas ilícitas. Cuando no existe una adecuada supervisión y transparencia en el flujo de fondos destinados a las campañas políticas, se facilita encubrir el financiamiento ilegal y la manipulación de los resultados electorales.

En este contexto, la transparencia se convierte en una herramienta fundamental en la lucha contra el financiamiento ilegal y el lavado de dinero en las elecciones. La divulgación oportuna y detallada de información sobre las fuentes de financiamiento de los partidos políticos, así como sobre el uso y destino de los recursos, permite a las autoridades electorales y a la sociedad en su conjunto monitorear y evaluar el cumplimiento de las normativas vigentes.

b. Aportaciones económicas internacionales con fines electorales

El alto precio de las campañas electorales ha generado que el impacto del dinero sea cada vez más crucial en los procesos electorales. En Estados Unidos de América se dice comúnmente que las campañas no son derrotadas sino empobrecidas (Arteaga Anaya 2023). Estas afirmaciones destacan que los partidos han tenido que pedir más fondos, lo que lleva a un aumento en la influencia de los donantes y cuestiona la legitimidad de los procesos.

En América Latina se han revelado varios escándalos públicos relacionados con el uso ilegal de financiamiento público a través de los fondos reservados o partidas secretas. Particularmente, en 2016 se destapó el escándalo de corrupción conocido como caso Odebrecht, donde una empresa constructora brasilera pagó alrededor de 200 millones de dólares en sobornos a 145 políticos y funcionarios de América Latina (El País 2017)¹¹¹.

¹⁰⁹ Ver más en: «https://uif.gob.mx/es/uif/quienes_somos» [Consultado el 9 de octubre de 2024].

¹¹⁰ Ver más en:

«https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/64513/Lo_que_Todo_Contribuyente_debe_de_saber.p» [Consultado el 9 de octubre de 2024].

¹¹¹ El caso Odebrecht es uno de los escándalos de corrupción más grandes y complejos de las últimas décadas, que ha tenido repercusiones en múltiples países de América Latina y otras regiones del mundo. Uno de los aspectos más preocupantes del caso Odebrecht es la revelación de que la Empresa también utilizó una parte de esos fondos para financiar ilegalmente campañas políticas en varios países –por ejemplo, Brasil y México–.

En el caso mexicano se informó que la empresa había transferido 3.1 millones de dólares a una cuenta para apoyar al candidato presidencial Enrique Peña Nieto (Olmos 2016).

La hipótesis es que, en cuanto a las aportaciones internacionales con fines electorales se necesita un enfoque vigilante en relación con el origen y el uso de los fondos recibidos para sus campañas electorales y con ello inhibir a las candidaturas y partidos políticos. Si bien el apoyo internacional puede enriquecer el debate democrático, también puede ser un vehículo para influencias indebidas. Por lo tanto, se deben establecer salvaguardias sólidas para asegurar que tales contribuciones no comprometan la integridad de las elecciones.

En el Proceso Electoral Federal 2023-2024, el INE solicitó al SAT y la UIF realizar una investigación de un aspirante a candidato independiente a la Presidencia de la República por la recepción de 390 mil dólares del extranjero (2023). Presuntamente el dinero se utilizó para la recolección de las firmas (INE 2024f).

En la sesión extraordinaria del Consejo General del INE, realizada el 19 de febrero de 2024, se estableció que el aspirante argumentó que el dinero era propio y exhibió dos extractos de una cuenta bancaria del exterior. Del análisis de una de las pruebas se observa que se recibió una transferencia de 75 mil dólares provenientes de una consultora política de nombre Partner 305 LLC, con sede en Miami. En otra de las pruebas se identifica una transferencia de 340 mil dólares para fondear a la asociación civil del aspirante¹¹².

Ante esta problemática, es fundamental fortalecer los mecanismos de supervisión y fiscalización para detectar y prevenir el uso ilegal de financiamiento público en las campañas electorales, especialmente a través de fondos reservados. Establecer salvaguardias sólidas para regular las contribuciones internacionales con fines electorales y evitar que comprometan la integridad de las elecciones, incluyendo una vigilancia activa por parte de las autoridades competentes.

c. Reducción de los gastos de campaña

Otra problemática vigente es la falta de cumplimiento efectivo de los límites de gastos de campaña por parte de algunas candidaturas y partidos políticos, lo que puede generar desequilibrios y ventajas indebidas en la competencia electoral. Además, la falta de transparencia en el origen y destino de los recursos utilizados en las campañas dificulta la supervisión y fiscalización efectiva de los gastos.

La hipótesis es que la reducción de los gastos de campaña es una propuesta que busca nivelar el campo de juego electoral y promover la igualdad de oportunidades entre los diferentes actores políticos. En muchos sistemas democráticos, las campañas electorales están marcadas por un exceso de gastos que pueden llevar a una competencia desigual y a una mayor influencia del dinero en el proceso político.

¹¹² Versión estenográfica disponible en: «<https://centralectoral.ine.mx/2024/02/20/version-estenografica-de-la-sesion-extraordinaria-del-consejo-general-19-de-febrero-de-2024/>» [Consultado el 29 de mayo de 2024].

Una de las principales razones para abogar por la reducción de los gastos de campaña es evitar que la financiación excesiva distorsione la verdadera voluntad del electorado. Cuando las candidaturas o partidos políticos pueden gastar cantidades desproporcionadas de dinero en publicidad, eventos y otros recursos, podrían obtener una ventaja injusta sobre sus competidores. Esto puede llevar a una representación desequilibrada en el gobierno y socavar la legitimidad del sistema democrático.

En el contexto actual, el Consejo General del INE, en apego a la normativa electoral, aprobó el Acuerdo INE/CG592/2023 por el que se determinan los límites de financiamiento privado que pueden recibir los partidos políticos nacionales¹¹³. En el Acuerdo se estableció que el límite de aportaciones por parte de la militancia, en dinero o en especie es de \$132,195,744.54; el límite de las aportaciones del conjunto de las precandidaturas y candidaturas corresponde a \$42,963,332.50; y el límite individual de aportaciones de simpatizantes es de \$2,148,166.62¹¹⁴.

Por otro lado, entre las propuestas del proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan A)¹¹⁵ y el proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan C)¹¹⁶ se planteó la reducción de gastos en campañas electorales y partidos políticos¹¹⁷. En el primero, se señala que no se podrá acceder al financiamiento público para el gasto de las actividades ordinarias. En el segundo, el recurso se reduce a la mitad. Además, en ambos Planes se propone que se tendrá acceso al financiamiento privado para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, exclusivamente en aportaciones provenientes de personas físicas mexicanas en la forma y límites dispuestos en la Constitución y normativa electoral¹¹⁸.

Al respecto, Nacif Hernández sostiene que “quizá de los hallazgos más importantes y discutidos está el que se desprende del estudio de las elecciones en EUA, que muestran que curiosamente el gasto [...] que es el titular del cargo en un país donde se permite la reelección, en cuanto entre más crece, menor la probabilidad de ganar” (Nacif Hernández 2024). En ese sentido, se debe señalar que “es uno de esos hallazgos paradójicos, porque generalmente el gasto se incrementa cuando tienes un oponente, alguien que está buscando ocupar el cargo que tú tienes, que tiene de buena calidad, que es realmente competitivo y eso te obliga a gastar y cuando eso ocurre es porque tu probabilidad de perder la elección es mayor” (Nacif Hernández 2024).

En la misma línea, la Consejera Estrada Ruiz manifiesta que “el dinero en efectivo es el mal necesario y horrible y terrible para cualquier fiscalizador, porque una vez que sacan

¹¹³ INE, Acuerdo INE/CG592/2023, “por el que se determinan los límites del financiamiento privado que podrán recibir los partidos políticos nacionales durante el ejercicio 2024”, 26 octubre 2023. Disponible en: «<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/154336>» [Consultado el 29 de mayo de 2024].

¹¹⁴ Para el Proceso Electoral Federal 2023-2024, el INE transfirió 10 mil 179 millones de pesos a los partidos políticos (El Economista 2024).

¹¹⁵ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 28 abril 2022. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>» [Consultado el 9 de octubre de 2024].

¹¹⁶ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 9 de octubre de 2024].

¹¹⁷ Esto tiene repercusión en el artículo 41 de la CPEUM.

¹¹⁸ Esto tiene efecto en el artículo 41 de la CPEUM.

el dinero en efectivo, prácticamente te eliminan la posibilidad de seguirle el rastro al recurso” (Estrada Ruiz 2024).

Para la Consejera Estrada Ruiz, aunque en ciertos casos las sanciones impuestas a los partidos políticos pueden parecer elevadas, en realidad el impacto de estas multas recae de manera indirecta sobre la ciudadanía. A su juicio, “la multa acabamos pagándola” (Estrada Ruiz 2024). Esto significa que, dado que los partidos políticos reciben financiamiento público, cualquier sanción económica que se les imponga proviene, en última instancia, de los recursos del Estado, es decir, del dinero de los contribuyentes. Así, las multas, lejos de ser una carga exclusiva para los infractores, terminan afectando al conjunto de la sociedad.

En esta línea, en el DRLGIPE (Plan B)¹¹⁹ se señala que “la autoridad electoral no debe reducir o retener más del veinticinco por ciento de la ministración mensual del financiamiento público ordinario que les corresponda, por concepto de sanciones, multas, descuentos, remanentes u otros conceptos; salvo lo previsto [...]”. Dicha regulación tiene impacto en el artículo 23, de la Ley General de Partidos Políticos.

Ante esta necesidad, se deben implementar regulaciones más estrictas y transparentes para garantizar el cumplimiento efectivo de los límites de gastos de campaña por parte de todas las candidaturas y partidos políticos. Además, las medidas de supervisión y fiscalización se deben reforzar para detectar y sancionar posibles violaciones a la normativa electoral.

También se deben explorar opciones para limitar legalmente el gasto en publicidad y propaganda electoral, con el objetivo de evitar una competencia desigual basada en la capacidad financiera y promover un debate político más equitativo y centrado en las propuestas. Así como el incentivar la participación ciudadana en el control y monitoreo de los gastos de campaña, facilitando el acceso a la información relevante sobre el financiamiento político y promoviendo la denuncia de posibles irregularidades ante las autoridades competentes.

d. Mecanismos de fiscalización electoral

Según Guevara, los distintos modelos de supervisión comparten la regulación de cinco áreas: proporcionar fondos públicos, supervisar las contribuciones privadas, prohibir donaciones de ciertas personas físicas y jurídicas, establecer límites de gastos y garantizar acceso a los medios de comunicación (2018: 246 y 247). Con estas acciones, se busca regular el financiamiento de los partidos políticos y establecer normas equitativas para todos. Para Guevara y Herrera el tipo de financiamiento varía según el nivel de desarrollo democrático de cada Estado (2018: 245).

La hipótesis plantea que los mecanismos de fiscalización electoral son fundamentales para garantizar la transparencia, integridad y equidad en los procesos electorales. Estos mecanismos son un conjunto de herramientas, normativas y organismos encargados de

¹¹⁹ Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 9 de octubre de 2024].

supervisar y verificar que las elecciones se desarrollen de manera justa, libre de fraude y manipulación. Por otro lado, el proceso de fiscalización electoral implica la movilización de personal técnico y una logística precisa por parte del INE para recopilar información que confronte los reportes de gastos de propaganda de las personas candidatas, verificando su veracidad y certeza, o identificando posibles omisiones.

En particular, se destacan las actividades de campo para documentar la propaganda en vía pública, que incluyen la visita de verificación, un procedimiento oficial para dejar constancia de los gastos identificados en los actos de campaña. Estas visitas se realizan en eventos como reuniones públicas, caminatas y marchas, con un enfoque muestral determinado por la magnitud del proceso electoral.

Con respecto al Proceso Electoral Federal 2023-2024, el Consejo General del INE aprobó los plazos para la fiscalización¹²⁰. Al concluir el periodo de fiscalización de ingresos y egresos de las precampañas federales, se determinó que los partidos políticos no habían reportado 212 millones 152 mil 49 pesos de ingresos y 213 millones 582 mil 624 pesos de egresos. Se detectó la falta de comprobación de gastos de propaganda contratada en Internet, la entrega de los informes fuera de los mecanismos establecidos, el reporte de los eventos posteriores a la realización, entre otras conductas¹²¹.

Actualmente, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley de Amparo y otras disposiciones legales contemplan el secreto ministerial como una protección para la confidencialidad de las investigaciones. No obstante, este principio, que busca proteger la integridad de las investigaciones penales, ha tenido efectos negativos en la capacidad de las autoridades electorales para acceder a información, especialmente en casos donde existe sospecha de financiamiento ilícito o malversación de fondos en campañas.

La Consejera Estrada Ruiz manifiesta que se deben hacer ajustes en la normativa porque tal como se encuentra actualmente, el solicitarles información a los bancos “violaría el secreto bancario al darle la información confidencial de la persona que vino conmigo a abrir la cuenta” (Estrada Ruiz 2024). En esta línea de continuidad, en las iniciativas relativas al proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan A)¹²² y al proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan C)¹²³ se señala que ninguna persona física podrá donar en un año calendario a más de un partido o candidatura independiente¹²⁴.

¹²⁰ INE, Acuerdo INE/CG502/2023, “por el que se aprueban los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos, correspondientes a los periodos de obtención del apoyo de la ciudadanía, precampañas y campañas de los procesos electorales federal y locales concurrentes 2023-2024, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de estos”, 25 agosto 2023.

Ver más acuerdos en: «<https://www.ine.mx/calendarios-para-la-fiscalizacion-de-los-procesos-electorales-federal-y-locales-concurrentes-2023-2024/>» [Consultado el 29 de mayo de 2024].

¹²¹ Disponible en: «<https://centralectoral.ine.mx/2024/02/27/concluye-ine-fiscalizacion-de-ingresos-y-gastos-de-precampanas-federales-2023-2024/>» [Consultado el 29 de mayo de 2024].

¹²² Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 28 abril 2022. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>» [Consultado el 9 de octubre de 2024].

¹²³ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 9 de octubre de 2024].

¹²⁴ Esto tiene efecto en el artículo 41 de la CPEUM.

Otro de los problemas es que “las quejas [...] siguen llegando y desafortunadamente los actores políticos han encontrado [...] una estrategia muy malvada en materia de fiscalización [...] ni siquiera te da tiempo para procesalmente poder sustanciar el expediente” (Estrada Ruiz 2024).

En este sentido, es fundamental reforzar los procedimientos de verificación y seguimiento de los ingresos y egresos de las campañas electorales, con auditorías periódicas y exhaustivas para detectar posibles irregularidades, como la falta de comprobación de gastos o la entrega tardía de informes. Además, es necesario fomentar la participación ciudadana en el monitoreo y denuncia de posibles casos de fraude o manipulación electoral, proporcionando canales de comunicación efectivos y protección para los denunciantes.

En la actualidad, de la mano con el desarrollo tecnológico se han implementado mecanismos contables a fin de generar una mayor seguridad, transparencia, y automatización en las transacciones. Ejemplo de ello son los contratos *blockchain* o contratos inteligentes que se encuentran codificados y se ejecutan automáticamente una vez que se cumplen las condiciones predefinidas (IBM 2024; Marín Pérez 2022; Parrondo 2018)¹²⁵.

En los contratos, el aprendizaje automático o *machine learning* es una tecnología que permite a las computadoras aprender de los datos y hacer predicciones o decisiones sin intervención humana directa. Este mecanismo puede ayudar a analizar grandes volúmenes de datos legales, identificar patrones y predecir riesgos o incumplimientos contractuales (Hinestroza Ramírez 2018; Romero Rojas 2020).

Finalmente, las firmas digitales son un mecanismo criptográfico que verifica la autenticidad e integridad de los documentos firmados electrónicamente. Con ello se asegura que el contenido no ha sido modificado después de ser firmado y certifica la identidad de las partes (Domingo Ferrer 2018).

III. PROPUESTAS DE SOLUCIONES

Con base en el análisis precedente en torno al dinero en las elecciones, se efectúan un conjunto de propuestas de reformas legislativas. Dichas propuestas están articuladas en tres bloques, ordenadas conforme a su magnitud y repercusión.

De ese modo, en primer lugar, se indican las siguientes proposiciones:

1. Se deben crear contratos inteligentes (*smart contracts*) que operen en la plataforma *Blockchain*, destinados a rastrear y verificar las donaciones en tiempo real. Los contratos inteligentes validarán automáticamente que cada donación cumpla con los requisitos legales establecidos por la normativa electoral, como la procedencia lícita de los fondos y el cumplimiento de los límites de aportación. Si una donación no satisface las condiciones establecidas, el contrato inteligente la

¹²⁵ Información disponible en: «<https://www.ibm.com/mx-es/topics/blockchain>» [Consultado el 9 de octubre de 2024].

rechazará automáticamente y emitirá una alerta a la Unidad Técnica de Fiscalización para su revisión.

2. Al partido político o candidatura independiente que reciba donaciones ilícitas se le podrá sancionar con: multa equivalente al doble del monto recibido indebidamente; reducción del financiamiento público en un 10 % durante un año; y, en casos graves, suspensión temporal de su derecho a recibir donaciones durante un periodo de hasta seis meses. También se debe sancionar a la persona (física o moral) que hubiere realizado la donación.
3. Se debe elaborar un registro público en el que se identifique lo donado y el donante.
4. En caso de que se detecte el uso indebido de recursos destinados a actividades ordinarias permanentes en campañas electorales o en el pago de deudas, la autoridad electoral podrá imponer las sanciones correspondientes que podrán incluir: a) multas equivalentes al monto desviado; b) reducción del financiamiento público hasta en un 50 % durante un periodo de hasta un año; c) suspensión temporal de los derechos del partido político, incluyendo la posibilidad de participar en procesos electorales futuros, en casos de reincidencia o de infracciones graves.
5. En aquellos casos en que la sanción impuesta al partido político supere el límite del 25 % de la ministración mensual, la autoridad administrativa electoral puede fraccionar el monto de la retención en los meses subsecuentes hasta cubrir el total de la sanción, sin exceder en ningún mes el límite establecido.
6. Establecer que todos los recursos privados que reciban los partidos políticos, incluyendo donaciones, aportaciones en efectivo o en especie, y cualquier otro tipo de contribución económica proveniente de personas físicas o morales, no serán deducibles de impuestos.

En segundo lugar, con mayor repercusión se efectúan las siguientes propuestas:

1. Facultar a la UIF a fin de asegurar bienes, cuentas bancarias y otros activos de partidos políticos, candidaturas, personas físicas o morales, cuando existan indicios razonables de que dichos bienes están vinculados con violaciones al marco jurídico electoral –por ejemplo, que sean ilegales, provenientes del narcotráfico o de aportaciones internacionales–. El aseguramiento de bienes debe estar sujeto a un control judicial para garantizar la legalidad y proporcionalidad de la medida.
2. Establecer que los partidos políticos deben informar a la autoridad administrativa electoral sobre los recursos privados recibidos, especificando el origen, el monto y la naturaleza de las aportaciones. La información se debe remitir al SAT para su verificación fiscal.
3. La autoridad administrativa electoral federal debe establecer mecanismos para proteger a los denunciantes que proporcionen información sobre financiamiento ilegal o lavado de dinero en el contexto electoral, garantizando su anonimato y seguridad en caso de que así lo soliciten.
Estos canales deben incluir, sin ser limitativos: a) una plataforma digital accesible desde cualquier dispositivo con acceso a Internet, que permita realizar denuncias de manera anónima; b) líneas telefónicas dedicadas a la recepción de denuncias, operadas por personal capacitado para garantizar la confidencialidad; c) buzones físicos en las oficinas distritales y locales, donde los denunciantes puedan

depositar sus comunicaciones de manera segura y sin necesidad de identificarse. Se debe garantizar que todos los canales de denuncia sean fácilmente accesibles, gratuitos y operen las 24 horas del día durante los procesos electorales.

4. Desarrollar campañas de comunicación para informar a la ciudadanía y a los actores políticos sobre la existencia y funcionamiento de los canales seguros y anónimos de denuncia.
5. La autoridad administrativa electoral federal debe adoptar un sistema basado en *Blockchain* para registrar todas las transacciones financieras relacionadas con las campañas electorales, que permita registrar en tiempo real la cadena de bloques, asegurando que no puedan ser alteradas posteriormente. Se debe colaborar con expertos en tecnología para desarrollar e implementar esta plataforma, asegurando su interoperabilidad con los sistemas actuales de fiscalización.
6. Implementar herramientas de *machine learning* para analizar los patrones de financiamiento de las campañas y predecir posibles riesgos, como la entrada de recursos ilícitos o la concentración de donaciones en ciertos actores políticos.

Por último, con mayor intensidad se formulan las siguientes proposiciones:

1. Modificar la LGIPE para establecer la bancarización obligatoria de todas las operaciones financieras realizadas por partidos políticos y candidaturas durante las contiendas electorales. Para ello, los partidos políticos y candidatos deberán abrir una cuenta bancaria específica por cada contienda electoral en la que participen, la cual será registrada ante la autoridad administrativa electoral.
2. Prohibir el uso de dinero en efectivo para la realización de pagos o transacciones relacionadas con las campañas electorales. Todas las operaciones deberán ser realizadas mediante transferencias electrónicas, cheques nominativos o cualquier otro medio que permita la trazabilidad de los recursos.
3. Las instituciones bancarias deben estar obligadas a:
 - a. Reportar a la autoridad administrativa federal electoral y a la UIF cualquier operación sospechosa o inusual realizada en las cuentas bancarias de partidos y candidatos.
 - b. Facilitar el acceso a la información financiera de dichas cuentas para las auditorías y revisiones que realicen las autoridades electorales y fiscales.
4. Para efectos de la fiscalización de recursos electorales, todas las autoridades federales, estatales y municipales, así como organismos públicos y descentralizados, deben estar subordinados a la autoridad administrativa electoral.
5. Las autoridades del Estado deben:
 - a. Proveer toda la información y documentación que la autoridad administrativa electoral les solicite en relación con la fiscalización de recursos electorales.
 - b. Facilitar el acceso a registros, sistemas y cualquier otro medio necesario para la labor de fiscalización.
 - c. Colaborar en las investigaciones, auditorías y verificaciones que la autoridad administrativa electoral determine realizar.

Suspender cualquier acto o decisión que pudiera interferir o dificultar las labores de fiscalización.

En caso de que una autoridad se niegue a colaborar o entorpezca las labores de fiscalización, la autoridad electoral administrativa puede solicitar la intervención de instancias superiores o judiciales para asegurar el cumplimiento de sus requerimientos.

6. El principio del secreto ministerial no debe ser aplicable cuando se trate de requerimientos de información solicitados por la Unidad Técnica de Fiscalización o cualquier otra autoridad electoral competente, en el marco de investigaciones sobre financiamiento electoral.

Las autoridades ministeriales, fiscales y cualquier otra instancia encargada de la investigación penal deben estar obligadas a proporcionar toda la información y documentación solicitada por las instancias de fiscalización electoral, siempre que esta esté directamente relacionada con la investigación de posibles delitos electorales o irregularidades en el financiamiento de campañas políticas. En caso de negativa o retraso injustificado en la entrega de la información, las autoridades responsables pueden estar sujetas a sanciones administrativas, económicas y en su caso, penales, conforme a lo dispuesto en la legislación aplicable.

7. Incluir en la LGIPE la creación de un Comité de Coordinación Interinstitucional para la investigación y sanción de financiamiento ilegal en el ámbito electoral. Este debe ser un órgano colegiado, integrado por representantes de las siguientes instituciones: la persona encargada de la Comisión de Fiscalización de la autoridad administrativa electoral, un representante del SAT, un representante de la UIF.
8. Todos los documentos e informes financieros relacionados con el financiamiento, deben ser verificados mediante firmas digitales. Con ello se garantiza que únicamente las personas autorizadas por los partidos políticos, coaliciones o candidatos puedan realizar y aprobar declaraciones financieras, reduciendo el riesgo de manipulación o falsificación de documentos.

Problemática 4. Definición anticipada de candidaturas

I. CONTEXTO

1. Concepto

La definición anticipada de candidaturas es un fenómeno que ha adquirido cada vez mayor notoriedad en materia electoral, porque implica que los aspirantes a candidaturas o los partidos políticos comienzan a realizar expresiones explícitas solicitando el voto con antelación al proceso electoral. Esto puede generar confusión en la ciudadanía sobre el inicio formal de ese proceso.

El concepto de definición anticipada de candidaturas se vincula estrechamente con los actos electorales adelantados. Dicha noción se refiere a las actividades realizadas con la intención de generar apoyo a futuras candidaturas o alternativas políticas, antes de que se haya convocado oficialmente a elecciones (Pachano 2017: 97).

Por consiguiente, las candidaturas anticipadas se refieren a las declaraciones o expresiones emitidas por un candidato o partido político, de cualquier forma y en cualquier momento, fuera del período oficial de campaña. Estas manifestaciones incluyen llamados explícitos al voto a favor o en contra de una candidatura o partido, así como solicitudes de apoyo para participar en el proceso electoral.

Usualmente este tipo de expresiones ocurren antes de que comience el proceso electoral. En este contexto, se limita el ejercicio de la libertad de expresión a las personas aspirantes a una candidatura con el propósito de proteger el principio de equidad en la contienda electoral. A la vez, se busca evitar un posicionamiento prematuro que proporcione una ventaja indebida a una persona o fuerza política en la competencia electoral (TEPJF 2024: 2).

2. Panorama general en México

Los procesos electorales en México se organizan en distintas etapas, donde la fase de las precampañas ha cobrado relevancia en las últimas dos décadas, principalmente por el fenómeno constante de anticiparse a las campañas en las elecciones para la definición de la Presidencia de la República, las gubernaturas y las presidencias municipales.

Desde 1996 hasta la fecha, la Sala Superior del TEPJF ha emitido más de 2.600 sentencias en torno a los actos anticipados de campaña¹²⁶, criterios específicos, caracterizando la existencia de estos actos, salvaguardando los principios de imparcialidad y equidad en las contiendas electorales.

En este contexto, la Sala Superior del TEPJF ha establecido límites importantes a las conductas atribuibles a los actos anticipados de precampaña y campaña, desarrollando

¹²⁶ Véase en el buscador del TEPJF. Disponible en: «<https://www.te.gob.mx/buscador/>» [Consultado el 29 de septiembre de 2024].

una línea jurisprudencial en esa temática. Desde 2009, se ha especificado que para demostrar que se han efectuado actos anticipados de campaña, es necesario acreditar tres elementos: a) personal, b) temporal y c) subjetivo¹²⁷. De acuerdo con el elemento personal, los actos deben ser realizados por los partidos políticos, por sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos. Según el elemento temporal, los hechos deben ocurrir antes, durante o después del proceso interno de selección de candidatos y antes del registro oficial de las candidaturas. De conformidad con el elemento subjetivo, los actos deben tener como objetivo principal presentar la plataforma de un partido político o coalición, o promover una candidatura con el fin de obtener votos de la ciudadanía en el día de la elección (INE 2024j, TEPJF 2024a, TEPJF 2024b).

En la última década han surgido múltiples denuncias sobre la continua aparición de personas dirigentes o voceras partidistas. Ante ello, la Sala Superior del TEPJF ha establecido que los partidos políticos deben procurar mensajes informativos claros que no generen ambigüedad para evitar presunciones de posibles fraudes a la legislación. Asimismo, ha definido una línea jurisprudencial en el sentido de que no existe limitación expresa para que los partidos políticos utilicen en su propaganda político-electoral la imagen de sus militantes, dirigentes, líderes o simpatizantes, siempre y cuando respeten las restricciones constitucionales y legales (TEPJF, SUP-REP-575/2015, 2 noviembre 2016).

En sentencias posteriores se han precisado los criterios descritos, lo que ha permitido identificar conductas infractoras que antes no estaban contempladas en la búsqueda de certeza a los actores políticos sobre acciones que sí se enmarcan en lo permitido por la ley. Sin embargo, lo cierto es que podría cuestionarse que los criterios de los órganos jurisdiccionales no han sido del todo consistentes, lo que ha generado confusión sobre lo que está permitido y lo que no.

Además, para prevenir cualquier intento de evadir la ley o cometer fraude, se determinó que los mensajes deben ser analizados en su contexto, considerando quién los emite, sus objetivos y su relación con un proceso electoral (TEPJF, SUP-REP-18/2016, 5 marzo 2016; SUP-RAP-268/2017 y acumulados, 25 septiembre 2017; y SUP-REP-32/2018, 28 marzo 2018). Así es como la Sala Superior del TEPJF expidió la Jurisprudencia 6/2019¹²⁸, con base en tales precedentes.

No obstante, con el propósito de brindar mayor claridad jurídica a los actores políticos, la Sala Superior determinó que las autoridades electorales deben evaluar si el mensaje en cuestión clara, abiertamente y sin ambigüedades, busca fomentar el voto *a favor* o *en contra* de una persona o agrupación política, promociona plataformas electorales o impulsa la imagen de alguien con el propósito de obtener una candidatura. Estas manifestaciones tienen el potencial de influir significativamente en la percepción pública (TEPJF, SUP-JRC-194/2017 y acumulados, 14 septiembre 2017). Esta línea jurisprudencial se sigue en las sentencias SUP-REP-146/2017 (16 noviembre 2017) y SUP-REP-159/2017

¹²⁷ TEPJF, SUP-RAP-15/2009 y acumulado, 25 febrero 2009; SUP-RAP-191/2010, 12 enero 2011; SUP-RAP-204/2012, 23 mayo 2012; SUP-RAP-15/2012, 14 marzo 2012; y SUP-JRC-274/2010, 8 septiembre 2010).

¹²⁸ TEPJF, Jurisprudencia 6/2019, de rubro “Uso indebido de pautas. Elementos para identificar la posible sobreexposición de dirigentes, simpatizantes, militantes o voceros de partidos políticos en radio y televisión”. Sala Superior, Sexta Época, 30 enero 2019.

(25 septiembre 2017), y en la Jurisprudencia 4/2018 expedida por ese órgano jurisdiccional¹²⁹.

En 2018 se determinó que es aceptable difundir información pública institucional en sitios de Internet y redes sociales durante las campañas y el periodo de veda electoral, con la condición de que dicha información no sea considerada como publicidad o propaganda gubernamental, no mencione ninguna candidatura o partido político y no promueva a funcionarios públicos ni destaque logros gubernamentales (TEPJF, SUP-REP-146/2017, 16 noviembre 2017).

Además, en el contexto de la propaganda es fundamental considerar un análisis integral para determinar si las expresiones denunciadas constituyen o incluyen algún equivalente funcional a una solicitud explícita de respaldo electoral, o si tienen un significado semejante de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de manera clara y sin ambigüedades, según lo establece la propia Sala Superior del TEPJF, en la citada Jurisprudencia 4/2018¹³⁰.

No obstante, en la práctica, el estudio e identificación de *equivalentes funcionales* no siempre resulta obvio. Por esa razón, la sentencia SUP-REC-803/2021 (7 julio 2021) desarrolló una metodología que establece los elementos básicos para motivar la existencia de una equivalencia: 1) debe precisarse cuál es el tipo de expresión objeto de análisis, 2) debe establecer cuál es el mensaje electoral de referencia que presuntamente se actualiza mediante equivalencia y 3) se debe justificar la correspondencia de significado, esto es, entre el mensaje parámetro cuyo empleo está evidentemente prohibido y el mensaje denunciado.

Estos criterios han permitido determinar qué conductas constituyen actos anticipados de campaña. Sin embargo, la permanente evolución del contexto político-electoral del país implica que el TEPJF se encuentre abierto a nuevas problemáticas electorales en la materia.

Con la doctrina desarrollada sobre la trascendencia de los actos en la ciudadanía, en la sentencia SUP-JRC-97/2018 (30 mayo 2018), se reiteró que sólo los actos que trascienden a la ciudadanía deben sancionarse como actos anticipados de campaña, y para analizar esta variable, se debe considerar: 1) el auditorio al que se dirige el mensaje, 2) el tipo de lugar o recinto donde se celebra el evento y 3) la modalidad de la difusión.

Así, el Tribunal Electoral ha tenido que ir delimitando de forma permanente y caso a caso la infracción de actos anticipados de campaña¹³¹ ante la aparición de nuevos

¹²⁹ TEPJF, Jurisprudencia 4/2018, de rubro: “Actos anticipados de precampaña o campaña. Para acreditar el elemento subjetivo se requiere que el mensaje sea explícito o inequívoco respecto a su finalidad electoral (Legislación del Estado de México y similares)”. Sala Superior, Sexta Época, 14 febrero 2018.

¹³⁰ De acuerdo con la Jurisprudencia 4/2018, se puede afirmar que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se configura, fundamentalmente, a partir de manifestaciones claras e inequívocas relacionadas con su propósito electoral. Esto implica que se realicen llamados a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se difunda una plataforma electoral o se promueva a una persona con el objetivo de conseguir una candidatura.

¹³¹ Como lo son las violaciones realizadas al artículo 134 de la CPEUM, relativos al uso indebido de recursos públicos con fines electorales, la distinción atendiendo a si los actos suceden fuera o dentro del proceso y dentro de este proceso, la propaganda gubernamental, la promoción personalizada, la difusión de informe de labores (TEPJF 2024).

asuntos límite o en los cuales no resulta clara la posible afectación al principio de equidad, añadiendo elementos adicionales para el análisis de la infracción.

A pesar de todos los esfuerzos legislativos y jurisdiccionales, la mayoría de las fuerzas políticas nacionales han intentado acceder al poder público realizando actos anticipados de campaña. Ante ello, el INE y el TEPJF han sumado empeños para tratar de definir qué son los actos anticipados de campaña, cuáles son los componentes para constituirse y cómo deben de ser sancionados, así como para encontrar un equilibrio razonable entre la equidad en la contienda y la garantía a la libertad de expresión política, cuando esta última se vea comprometida.

En suma, el establecimiento de infracciones para regular los actos anticipados tiene como objetivo establecer un conjunto básico de condiciones equitativas que fomente la competencia, sin distorsionar el poder electoral de los contendientes, ni influir de manera indebida en la expresión de la voluntad popular a través de un posicionamiento anticipado. Dentro de este marco, la equidad se concibe como un principio de justicia que integra tanto la igualdad como la proporcionalidad, adaptándose a las circunstancias específicas de cada Estado (Ferreira 2013: 11).

3. Normativa y estándares internacionales

En el artículo 21 de la DUDH se reconoce el derecho de toda persona a participar en la administración de su nación, ya sea de forma directa o mediante la elección libre de representantes. De manera similar, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que uno de los derechos políticos fundamentales de la ciudadanía es participar en la gestión de los asuntos de interés público, ya sea de manera directa o a través de la elección de representantes de manera libre.

De ese modo, las autoridades buscan la existencia de la equidad en la contienda. El principio de equidad en la contienda electoral está regulado en dos artículos constitucionales. Por un lado, el artículo 41, fracción segunda, de la CPEUM, establece que la legislación asegurará que las agrupaciones políticas nacionales dispongan de los recursos necesarios para llevar a cabo sus actividades de manera equitativa. Asimismo, establecerá las normas que regirán el financiamiento de dichos partidos y de sus campañas electorales, asegurando que los recursos públicos tengan prioridad sobre los fondos de origen privado.

Por otro lado, el artículo 134, párrafo séptimo, de la CPEUM, señala que los servidores públicos de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. En este contexto, los servidores públicos, en todo momento, están obligados a cumplir con esta norma de imparcialidad y neutralidad.

En el plano legal, estos preceptos constitucionales han sido desarrollados en una serie de normas contenidas en la LGIPE. Donde el artículo 3 incluye la definición de actos anticipados de campaña como actos de expresión realizados en cualquier forma y momento fuera de la fase de campañas, que contengan llamados directos al voto a favor

o en contra de una candidatura o partido, o expresiones solicitando respaldo para participar en el proceso electoral como candidato o en representación de un partido político (TEPJF, SRE-PSD-71/2021, 23 julio 2021).

A la vez, el mismo artículo de la LGIPE define a los actos anticipados de precampaña como las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto a favor o en contra de una precandidatura.

Según lo dispuesto en el artículo 445 de la LGIPE, los actos anticipados en las contiendas electorales se acompañan de sanciones para los aspirantes, precandidatos o candidatos que buscan cargos de elección popular. Del mismo modo, el artículo 446 establece que tales sanciones aplican igualmente para estos.

Por su parte, el artículo 456 de la LGIPE establece que los actos anticipados de campaña son considerados como una falta ante la ley. Las medidas disciplinarias señaladas en dicho precepto abarcan desde amonestaciones públicas, multas y la disminución de los fondos del financiamiento público, hasta la detención de la emisión de la propaganda en radio y televisión para las agrupaciones políticas. Además, existe la posibilidad de que se aplique la sanción más severa, que implica la pérdida o cancelación del registro. En el caso de los aspirantes a candidatos independientes, también se puede optar por negarles el registro como medida punitiva.

En el contexto de los procesos electorales, el artículo 470 de la LGIPE establece que la Secretaría Ejecutiva del INE, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, será la encargada de iniciar el procedimiento especial sancionador una vez que se presente una denuncia por la realización de hechos que puedan ser contemplados como actos anticipados de precampaña o campaña.

Aquellas personas que se involucran en actos anticipados de campaña se considera que están vulnerando los principios de equidad, dado que sus comportamientos no respetan los plazos formales establecidos por la ley ni las normas vigentes, que son el resultado de acuerdos consensuados entre las diferentes agrupaciones políticas.

En este sentido, el Código de Buenas Prácticas en materia electoral de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (2011) destaca el requisito de garantizar la igualdad de oportunidades entre las candidaturas y las agrupaciones políticas. Esto implica asegurar la neutralidad de las autoridades en relación con el comienzo de las campañas electorales.

Por otro lado, en el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana (2001) se resalta que aspectos fundamentales de la democracia representativa incluyen la organización de elecciones periódicas, que sean libres, imparciales y fundamentadas en el voto universal y secreto como expresión de la voluntad del pueblo; así como la existencia de un sistema diverso de partidos políticos y organizaciones.

En el contexto internacional, podemos identificar conductas similares. Por ejemplo, en Guatemala, antes de las elecciones presidenciales de 2015, varias agrupaciones políticas ya estaban llevando a cabo campañas electorales mediante la difusión de imágenes de sus candidaturas y símbolos partidarios, aunque aún no se habían convocado

oficialmente las elecciones. En respuesta, el Tribunal Supremo Electoral emitió el Decreto 117-2014, que establecía un plazo para que los partidos políticos retiraran su publicidad. Ante la falta de cumplimiento por parte de algunos partidos, el Tribunal suspendió temporalmente la publicidad hasta por seis meses en once casos. Posteriormente, en 2016, se llevó a cabo una reforma electoral que incluyó la prohibición de realizar campañas durante periodos no electorales.

De igual modo, en Ecuador, el Consejo Nacional Electoral, mediante el Reglamento para el Control del Financiamiento, Propaganda y Gasto Electoral, pretende controlar la divulgación de publicidad política en los medios informativos antes del inicio oficialmente de la campaña electoral. Dicho Reglamento, en su artículo 5, establece que la propaganda y promoción realizadas antes de la convocatoria serán consideradas como parte del gasto de campaña electoral si la persona promovida se inscribe y es aceptada como candidata. En otras palabras, los costos asociados a las campañas electorales prematuras se deducirán del financiamiento público asignado.

Por otro lado, desde 2022 se han presentado diversas iniciativas ante el Congreso de la Unión para reformar el contexto normativo electoral mexicano. En ese sentido, el Ejecutivo federal presentó el DRCPEUM en materia electoral (Plan A)¹³², una iniciativa de reforma constitucional donde propuso una reingeniería en el ámbito electoral. Sin embargo, ese proyecto no logró avanzar.

Posteriormente, se planteó una nueva iniciativa que condujo a la promulgación de dos decretos, el DRLGCSLGRA (Plan B)¹³³ y el DRLGIPE (Plan B)¹³⁴, los cuales fueron objeto de acciones de inconstitucionalidad¹³⁵. Hay que precisar que las reformas giraban en torno a la modificación de la normativa relativa a los actos anticipados de campaña, donde se prevé el no sancionar esos actos con la cancelación del registro a los aspirantes, sino más bien con una sanción pecuniaria. Aunado a ello, lo concerniente a la vida interna de los partidos políticos, limitando a la autoridad electoral a interferir en la gestión de sus asuntos internos; y la modificación al concepto de actos anticipados de campaña, señalándolos como aquellas actividades que sin importar su modalidad y en cualquier momento, se desarrollan en espacios públicos o virtuales desde el inicio del proceso electoral hasta el inicio de la campaña. Deben promover de manera explícita y directa el voto a favor o en contra de una candidatura o partido, o solicitar de forma clara el apoyo de la ciudadanía para participar en el proceso electoral en nombre de una candidatura o partido.

¹³² Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 28 abril 2022. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>» [Consultado el 18 de septiembre de 2024].

¹³³ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 27 diciembre 2022. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675885&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0» [Consultado el 18 de septiembre de 2024].

¹³⁴ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 18 de septiembre de 2024].

¹³⁵ SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023, y 47/2023, 8 mayo 2023; y Acción de Inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, 22 junio 2023.

II. PROBLEMÁTICA

1. Identificación del problema estructural

Las definiciones anticipadas de candidaturas se encuentran presentes en todos los cargos de elección popular. Sin embargo, este tema ha adquirido una relevancia cada vez mayor en las elecciones presidenciales.

El Proceso Federal Electoral 2023-2024, para renovar a la Presidencia de la República, se vio marcado por la promoción política anticipada de las personas que buscaban ser candidatas por las distintas fuerzas políticas. Especialmente resulta relevante el caso de las llamadas *Corcholatas* de MORENA, las cuales iniciaron su promoción en propaganda ubicada en distintas entidades de la República, desde el 12 de julio de 2021¹³⁶, previo al inicio formal del proceso electoral.

En efecto, el Tribunal Electoral recibió sendas quejas en contra de la aspirante y los aspirantes por presunta promoción anticipada y acreditación de la infracción de actos anticipados de campaña. Sin embargo, en casos anteriores y semejantes¹³⁷ la autoridad jurisdiccional había considerado que por la temporalidad no era posible acreditar la infracción, o porque las expresiones realizadas por tales personas resultaban permitidas en el contexto en el que se desarrollaban.

La definición anticipada de candidaturas constituye un problema estructural ya que propicia la ausencia de condiciones de igualdad en la contienda electoral, generando un ambiente de simulación del proceso electoral. Esto a pesar de que dicho proceso no haya comenzado oficialmente de acuerdo con el calendario electoral.

La hipótesis al problema planteado consiste en determinar qué tipo de actos generan candidaturas anticipadas y cuál es su incidencia en los comicios y en la participación político-electoral. Anticipadamente, se advierte que se generan desequilibrios que otorgan una posición de ventaja con respecto a otras.

Con base en lo anterior, se han identificado los siguientes cuatro problemas: (i) ¿continúa vigente la figura de los actos anticipados?, (ii) propaganda y apoyos gubernamentales, (iii) procesos para designación de candidaturas, y (iv) desinformación, manipulación de la opinión pública y condicionamiento del voto antes de que se inicie formalmente el proceso electoral. Para analizar tales cuestiones se llevó a cabo una investigación documental y se realizaron entrevistas a personas expertas en la materia, las cuales constituyeron un aporte para el desarrollo de esta problemática. Las personas

¹³⁶ El 12 de julio de 2021, dentro de las *Mañaneras* es que se da comienzo con un proceso interno para MORENA para la designación de su candidato a la presidencia de México. El Mandatario de la Nación, en dicho espacio mencionó que: *Todos tienen posibilidad (para aspirar a la presidencia). Ahora sí que ya no hay tapados, yo soy el destapador y mi corcholata favorita va a ser la del pueblo, esa es la regla. La gente va a decidir* (El Financiero-Redacción 2021; Yañez 2022). Entre ellos, hizo alusión a posibles candidatos a sucederlo, como: la ex Jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum; el ex Secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard; el ex Secretario de Gobernación, Adán Augusto López; y el exsenador con licencia, Ricardo Monreal.

¹³⁷ Véase las sentencias: TEPJF, SRE-PSC-028/2023, 20 abril 2023; SRE-PSC-030/2023, 29 abril 2023; SRE-PSC-031/2023, 23 abril 2023; SRE-PSC-032/2023, 23 abril 2023; SRE-PSC-041/2023, 18 mayo 2023; SRE-PSC-043/2023, 23 mayo 2023; SRE-PSC-057/2023, 8 junio 2023; SRE-PSC-058/2023, 9 junio 2023; SRE-PSC-071/2023, 9 junio 2023 y SRE-PSC-092/2023, 17 agosto 2023.

entrevistadas fueron: Dra. María Garrote de Marcos¹³⁸, Dr. Miguel Pérez-Moneo¹³⁹ y Dr. Javier Martín Reyes¹⁴⁰. A continuación, se hará referencia a cada tema con la indicación de los problemas específicos observados, sus hipótesis, el estado de la cuestión en relación con el Proceso Electoral Federal 2023-2024 y se formularán algunas recomendaciones.

2. Identificación de los problemas específicos

a. ¿Continúa vigente la figura de los actos anticipados?

Los actos anticipados de precampaña y campaña se refieren a las manifestaciones de expresión que se realizan en cualquier momento y bajo cualquier modalidad, fuera del período designado para dichas actividades, y que implican solicitar apoyo para participar en un proceso electoral o hacer un llamado para votar a favor o en contra de una determinada persona (TEPJF 2024b).

Dentro de la LGIPE, el artículo 227 señala que las precampañas se refieren a las acciones realizadas por las agrupaciones políticas, sus miembros y los precandidatos a cargos de elección popular debidamente inscritos por cada partido. Estas actividades pueden incluir reuniones públicas, asambleas y manifestaciones. Por otro lado, el período de las precampañas no se destina a la competencia, sino que sirve como un momento para resolver posibles discrepancias relacionadas con la selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

Uno de los temas que más ha suscitado polémica en los procesos electorales de las últimas dos décadas ha sido la delimitación de las etapas del proceso electoral y, en particular, el periodo de precampañas y campañas. Después de las elecciones de 2006 se vio la necesidad de regular las precampañas, pues las actividades de quienes se identificaban como precandidatos habían iniciado mucho antes de lo previsto, generando múltiples acusaciones al respecto. La reforma electoral del 2007-2008 trató de atender esos reclamos e introdujo en la ley electoral la noción de las precampañas.

La lógica detrás de estas reglas fue garantizar el principio constitucional de equidad electoral, diseñado y sustentado en la igualdad de condiciones que deben gozar todas las personas que contienden a un cargo público. En ese sentido, el posicionamiento anticipado de los aspirantes a cargos de elección popular antes del inicio formal del proceso genera inequidad, y con ello, se afecta la legitimidad de las campañas y, en alguna medida, de la elección en su conjunto. En ese contexto, el reto para el TEPJF ha sido dar certeza y seguridad jurídica a las contiendas electorales a través de decisiones claras y congruentes que, al proteger la equidad en la contienda, maximicen también la libertad de expresión política.

A pesar de los avances logrados, en el Proceso Electoral Federal 2023-2024 el inicio de las precampañas y campañas resultó especialmente problemático. Pues los procesos de selección interna de los partidos oficialmente registrados iniciaron seis meses antes

¹³⁸ La entrevista se realizó vía Zoom el 17 de junio de 2024.

¹³⁹ La entrevista se realizó vía Zoom el 18 de junio de 2024.

¹⁴⁰ La entrevista se realizó vía Zoom el 24 de agosto de 2024.

de lo previsto por las normas electorales, con la aparición de lo que se denominó “mecanismos inéditos de participación política” (Rodríguez Mondragón 2023).

La autoridad judicial electoral ha hecho esfuerzos para determinar cuándo un mensaje constituye un llamado directo al voto. Según la Jurisprudencia 4/2018¹⁴¹, para probar un acto anticipado de campaña la autoridad electoral debe examinar si el contenido en cuestión *contiene palabras o expresiones que claramente y sin ambigüedad*, instan a votar a favor o en contra de una candidatura o un partido político, o tienen un significado similar que indique de manera inequívoca el respaldo o la oposición a una opción electoral (TEPJF 2024b). Dentro del expediente SG-JE-28/2024 (27 marzo 2024: 12) se puede apreciar que expresiones como *vota por*, *elige a*, *apoya a*, *emite tu voto por*, *vota en contra de* y *rechaza a* son ejemplos evidentes de llamados que podrían ser considerados como actos anticipados de campaña.

Por otro lado, dentro del expediente SUP-JRC-209/2011 (10 agosto 2011) la autoridad judicial electoral ha afirmado que es posible llevar a cabo acciones de precampaña sin que sean consideradas como actos anticipados de campaña, siempre y cuando estén dirigidas exclusivamente a los miembros y seguidores de un partido político. Además, también ha sostenido que los precandidatos únicos tienen la facultad de realizar actividades de precampaña durante los períodos establecidos para ello, siempre y cuando respeten los límites establecidos por la ley.

La problemática consiste en identificar qué expresiones son o no un llamado al voto y si eventualmente estas pueden ser consideradas actos de precampaña o campaña y qué pueden hacer las autoridades en relación con esta frecuente práctica electoral. Específicamente tras los actos anticipados de campaña suscitados en el Proceso Electoral Federal 2023-2024, para la selección interna de las candidaturas.

Al mismo tiempo, conviene reflexionar sobre la organización de las diferentes fases de la contienda electoral (precampaña, inter-campaña y campaña) para tratar de resolver la anticipación de los actos político-electorales. Y evitar una lectura formalista que evada los tres elementos atribuidos legalmente a los actos anticipados: personal, temporal y subjetivo.

La hipótesis que se formula para esta problemática consiste en afirmar que el actual modelo de regulación de los actos anticipados de campaña no es eficiente respecto de la realidad política-electoral y evitar otorgar ventajas indebidas a ciertas candidaturas.

Al respecto, hay que mencionar que “la incidencia que tiene la política en la vida es que estamos en una constante campaña [...] por lo cual es una ingenuidad pensar que el voto se decide durante las campañas electorales”. Por tal motivo, “los actos anticipados de campaña van a tener más sentido respecto de las garantías de igualdad de los competidores y sobre todo centrado en la financiación electoral y en las reglas de gasto electoral para evitar [...] una indebida ventaja” (Pérez-Moneo 2024).

¹⁴¹ TEPJF, Jurisprudencia 4/2018, de rubro: “Actos anticipados de precampaña o campaña. Para acreditar el elemento subjetivo se requiere que el mensaje sea explícito o inequívoco respecto a su finalidad electoral (Legislación del Estado de México y similares)”. Sala Superior, Sexta Época, 14 febrero 2018.

Uno de los temas que se mencionan dentro del DRLGIPE (Plan B)¹⁴², es sobre la modificación a las sanciones (en materia de fiscalización) en su artículo 456, donde se deroga la suspensión o cancelación del registro de los aspirantes, precandidatas y candidatos, limitándola a una sanción económica. Así como la modificación del concepto de actos anticipados de campaña y de actos anticipados de precampaña, consintiendo principalmente en modalidades de cualquier momento y en un espacio público virtual (cuestión que no se señalaba anteriormente) localizados en el artículo 3 de la LGIPE.

En relación con el Proceso Electoral Federal 2023-2024, en julio de 2021 el Presidente de la República adoptó una práctica que ha sido parte de la política mexicana y que ha sido característica de las sucesiones presidenciales en México, de dar a conocer algunos perfiles entre los que se encuentra la persona que le sucederá en el poder una vez que termine su mandato. Así, se desencadenaron una serie de actos anticipados de campaña por parte de los aspirantes de MORENA, relativos a la sucesión presidencial.

Adicionalmente, las declaraciones del Presidente de la República tensionaron las normas electorales que señalan que existen periodos electorales donde los servidores públicos no pueden hacer pronunciamientos políticos, con lo que contraviene la normativa constitucional y electoral específica¹⁴³. También dichas expresiones representaron una intromisión en áreas de competencia exclusiva de las agrupaciones políticas, los cuales están regulados por ley y cuentan con fechas y plazos definidos.

Esto generó una dificultad a la autoridad electoral, donde “el INE no tenía un instrumento jurídico, claro como poder combatir estas actividades” (Garrote de Marcos 2024). Dicho contexto se presentó con mucha antelación al Proceso Electoral Federal 2023-2024, propiciando de una manera muy temprana una desigualdad en la contienda presidencial.

La anticipación en la selección de las candidaturas presidenciales perjudicó la igualdad en la contienda electoral desde su comienzo, mostrando una falta de equidad (ANIE 2023). Aunque el TEPJF y el INE valoraron que dichos desarrollos eran internos a las coaliciones partidistas, la población percibió que se estaba simulando, ya que en realidad las campañas para elegir a los líderes de las coaliciones estaban destinadas a definir a los candidatos presidenciales. En este sentido, las candidatas Claudia Sheinbaum, de la coalición *Sigamos haciendo historia*, y Xóchitl Gálvez, de la coalición *Fuerza y Corazón por México*, se presentaron como las únicas precandidatas desde el comienzo de las precampañas a la Presidencia de la República, dentro de los plazos legales establecidos.

Es así como, se concluye que la figura de los actos de campaña se encuentra rebasada por la dinámica presentada en el Proceso Electoral Federal 2023-2024, la cual tensiona el principio de equidad en la contienda.

¹⁴² Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 18 de septiembre de 2024].

¹⁴³ La CPEUM, en su artículo 41, establece que el Ejecutivo tiene prohibido intervenir en las elecciones en tiempos electorales. A la vez, el artículo 134 constitucional señala que el poder público no debe emplearse para influir en el electorado y, por tanto, las autoridades no deben identificarse, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni apoyarlos mediante el uso de recursos o programas sociales.

b. Propaganda y apoyos gubernamentales

Un elemento esencial para la celebración de comicios libres y democráticos es la implementación de una serie de prácticas que garanticen la imparcialidad y la equidad en la contienda, como la prohibición de creación y difusión de publicidad de las agrupaciones políticas o de los aspirantes a algún puesto de elección popular, hasta que inicien las precampañas en los procesos electorales.

Una de las estrategias más comunes durante la campaña electoral es el uso de la propaganda, cuyo contenido esté identificado con informes, logros y avances de las administraciones municipales, estatales o del gobierno federal en los ámbitos social, político, económico y el empleo de los apoyos gubernamentales. Por lo cual, es de suma importancia determinar si la propaganda o el apoyo gubernamental beneficia electoralmente a un actor político o a las mismas agrupaciones políticas.

Por lo tanto, el propósito de la prohibición constitucional de la propaganda y los apoyos gubernamentales es garantizar que los recursos públicos se utilicen exclusivamente para los fines legalmente establecidos, y que los funcionarios públicos no aprovechen su posición para realizar promoción, ya sea explícita o implícita, en beneficio propio o de terceros, lo que podría afectar la equidad dentro del proceso electoral.

De ese modo, la problemática consiste en que la propaganda político-electoral y el apoyo gubernamental que reciben indebidamente las candidaturas antes de los tiempos electorales genera una ventaja indebida.

La hipótesis que se plantea es que el uso de propaganda gubernamental en favor de una opción política antes y durante el proceso electoral genera un fraude a la ley. Toda vez que no es posible sancionar a las ofertas políticas que se benefician de esta propaganda y, en algunos casos, tampoco a los funcionarios públicos, tal como se evidenció en el Proceso Electoral Federal 2023-2024 con las sanciones impuestas al Presidente de la República y la resistencia a su cumplimiento.

En ese sentido, una de las “labores que tienen los poderes públicos [instancias públicas] es el publicitar e informar de las actuaciones que [están] haciendo, y esto evidentemente es propaganda” (Garrote Marcos 2024). Sin embargo, corresponde considerar la existencia de lo siguiente:

“[...] el derecho a la información por parte de la ciudadanía, [de otorgarle] información respecto de servicios públicos, pero el problema es que muchas de las veces, las campañas de logros [...] pueden confundirse con mecanismos de captación de votos y es muy difícil donde poner el equilibrio... sin embargo, como podrías enterarnos de la inauguración de alguna obra... o de cosas que ya están en marcha” (Pérez-Moneo 2024).

Es así como en la información gubernamental “es difícil deslindar lo que es una información institucional [...] porque una función que tienen es la de transparentar y la de ofrecer a la ciudadanía toda la información necesaria” (Garrote de Marcos 2024) y “si no podemos dar esa información institucional o gubernamental, la ciudadanía no sabrá qué tiene a su disposición” (Pérez-Moneo 2024), por lo cual es de suma importancia “regular el discurso” (Martín Reyes 2024).

Para contrarrestar dicha problemática es necesario “limitar la propaganda electoral en los medios de comunicación públicos” (Garrote de Marcos 2024), y que se incluya “un marco de fiscalización [...] que lo haga mejor al de la actualidad” (Martín Reyes 2024).

En este contexto, es importante destacar que a partir del pronunciamiento del Presidente de la República, desde el año 2022, la y los aspirantes por MORENA llevaron a cabo diversas actividades, como giras por diferentes regiones del país, exposiciones de libros, participación en diversos congresos tanto en el ámbito privado como en el académico, eventos locales y nacionales, entre otros, con el objetivo de promocionarse y ganar terreno entre la población (ANIE 2023). En las relatadas condiciones fue complicado para las autoridades resolver si estos acontecimientos eran parte de sus obligaciones como funcionarios públicos o si constituían manifestaciones de proselitismo político. Sin embargo, lo que sí era evidente era la continua difusión de propaganda y el respaldo gubernamental para promocionar a los posibles candidatos del Presidente de la República.

Algunos de los actos específicos y adelantados que se observaron durante estos comicios fueron: canciones en plataformas como *TikTok*, eventos en apoyo a los candidatos a la gubernatura de Coahuila de Zaragoza y el Estado de México dentro del Proceso Electoral 2022-2023 (cuya jornada se realizó el 4 de junio de 2023), la participación en entrevistas de radio y televisión, asistencia a eventos partidistas por todo el país y el uso de parte de la flotilla de la Fuerza Aérea Mexicana (ANIE 2023).

Sin embargo, las actividades relacionadas con las *corcholatas* fueron cuestionadas, dado que no estaban ocurriendo durante el proceso electoral, lo que impedía considerarlas -en estricto sentido- como actos anticipados de campaña o precampaña¹⁴⁴. A pesar de esto, sí fueron actividades vinculadas con un próximo proceso electoral, pero que se llevaron a cabo fuera de los tiempos legalmente establecidos. La legislación electoral y la jurisprudencia existente no proporcionaron una guía clara sobre cómo manejar este tipo de situaciones. Como resultado, materialmente, se configuraron actos anticipados de campaña, pero que legalmente no podían subsumirse en el tipo legal vigentes. Este entramado legal, generó inequidad y puso a prueba la capacidad de las autoridades electorales para resolver una situación sin precedentes.

c. Procesos para designación de candidaturas

Dentro de la LGIPE, el artículo 226 regula los procedimientos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular. Según esa normativa, las agrupaciones políticas deben definir, de acuerdo con sus propios estatutos, el método para elegir a sus candidaturas al menos 30 días antes de iniciar formalmente el proceso interno. Esta determinación debe ser comunicada al Consejo General del INE en un plazo de 72 horas después de su aprobación, incluyendo información como la fecha de inicio del proceso, los métodos a utilizar, la fecha de emisión de la convocatoria, los plazos de cada fase del

¹⁴⁴ Véase las sentencias: TEPJF, SRE-PSC-02/2023, 12 enero 2023; SRE-PSC-07/2023, 20 abril 2023; SRE-PSC-011/2023, 16 febrero 2023; SRE-PSC-013/2023, 20 julio 2023; SRE-PSC-020/2023, 16 marzo 2023; SRE-PSC-021/2023, 30 marzo 2023; SRE-PSC-024/2023, 30 marzo 2023; SRE-PSC-025/2023, 30 marzo 2023 y SRE-PSC-026/2023, 13 abril 2023.

proceso, los órganos responsables de su dirección y supervisión, y la fecha de la asamblea electoral.

La ley también prohíbe que los precandidatos realicen contratación o adquisición de propaganda, o cualquier otra forma de promoción personal, en radio y televisión. El quebrantamiento de esta normativa resulta en la denegación del registro como precandidato o, en su defecto, en la revocación de dicho registro.

El problema que se identifica consiste en realizar una simulación dentro de la contienda electoral, lo que genera que en la práctica se tengan procesos de selección interna y campañas de manera permanente. La hipótesis de esta problemática tiene que ver con la presunción de un fraude a la ley por la violación constante de dicho precepto, propiciando de manera colateral un hartazgo electoral a la ciudadanía por estar expuesta de manera permanente a información y actos de carácter político-electoral, así como una problemática en la fiscalización de recursos indebidamente destinados a procesos anticipados de definición de candidaturas.

Los acontecimientos llevados a cabo en la segunda mitad de 2023, constituyeron “una violación flagrante a los tiempos que marcaba la ley electoral” (Martín Reyes 2024), por lo cual se vieron “campañas anticipadas al margen de la norma” (Martín Reyes 2024), sumando a ello que “órganos jurisdiccionales no tenían un marco jurídico claro, por lo cual interpretaron lo que había de manera más favorable a los derechos fundamentales” (Garrote de Marcos 2024), donde “la racionalidad política le ganó al marco jurídico” (Martín Reyes 2024).

También hay que precisar que “hubo diversas posturas y desde luego la decisión del Tribunal [Electoral] no fue unánime y existió divisiones al interior de la Sala [Superior]” (Garrote de Marcos 2024), ya que “se enfrentaban a un desacato sistemático por parte de las dos coaliciones dominantes” (Martín Reyes 2024). Es así como, “frente a la posibilidad de que eso genera el retiro de las dos principales candidaturas, lo que prefirieron las autoridades fue validar” (Martín Reyes 2024). Por lo cual, el “derecho de autoorganización de partidos políticos” (Pérez-Moneo 2024) fue una de las vías para poder dar solución al conflicto, sin embargo “el problema está en la legitimidad que se persigue” (Pérez-Moneo 2024).

Por otro lado, hay que precisar que dentro del DRLGPE (Plan B)¹⁴⁵, se modifica el artículo 11 bis de la LGPE, sugiriendo limitar la capacidad de las autoridades electorales para intervenir en la forma en que los partidos políticos gestionan sus asuntos internos. Es decir, se fortalece la autonomía de los partidos políticos en cuanto a su vida interna, respecto a las decisiones de las autoridades administrativas y jurisdiccionales. Con ello se cierra la posibilidad de que las autoridades electorales tomen decisiones que afectan la manera en la que los partidos políticos resuelven sus asuntos internos.

En el entorno de los actos presentados previos al Proceso Electoral Federal 2023-2024, es pertinente mencionar que, en el año 2023, seis meses antes al inicio oficial de dicho proceso, seis de las siete agrupaciones políticas con representatividad a nivel nacional adelantaron la designación de precandidatos y candidatos a través de las dos

¹⁴⁵ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 18 de septiembre de 2024].

principales coaliciones electorales¹⁴⁶. Mediante la designación del “Coordinador de Defensa de la Cuarta Transformación y la Persona Responsable para la construcción del Frente Amplio por México, roles no previstos en la normativa de las agrupaciones políticas, se delineó la organización y se elaboró el plan para la elección de la propuesta de quién sería el próximo Presidente o Presidenta de México (ANIE 2023: 38).

Ambos procedimientos de selección de candidatos fueron objeto de impugnaciones. La Convocatoria para designar al encargado de construir el Frente Amplio por México¹⁴⁷, anunciada en una conferencia de prensa el 3 de julio de 2023, fue impugnada. El Partido del Trabajo alegó que, durante el mes de junio, los tres partidos que forman parte del *Frente Amplio por México* realizaron declaraciones públicas sobre el proceso para seleccionar a la persona que podría aspirar a la candidatura por la Presidencia de la República en el Proceso Electoral Federal 2023-2024.

La denuncia mencionaba una vulneración al principio de equidad y planteaba la posibilidad de actos anticipados de precampaña. Las sentencias SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 y acumulados (19 julio 2023) giraron en torno a la importancia de la equidad en el marco normativo electoral mexicano y la tensión que surge entre la libertad de expresión y la obligación de defender la equidad como una de las primordiales garantías a salvaguardar (Roldan Xopa 2011).

La controversia se centra en el principio de equidad y las garantías de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos en relación con la emisión de una convocatoria. En esta convocatoria, aprobada por mayoría en una sesión pública, se instruyó al INE¹⁴⁸ para establecer directrices mínimas sobre la forma en que deberían reportar las contribuciones financieras y propagandísticas, principalmente, durante estos periodos inusitados. Las directrices buscan conformar los parámetros normativos en vigor, estableciendo prohibiciones claras y pautas de actuación. Encaminadas, principalmente, a permitir una fiscalización del dinero empleado en la organización de los procesos internos llevados por ambas coaliciones.

Los puntos más destacados fueron: 1) prohibir el uso de prerrogativas de radio y televisión para promover procesos partidarios y candidatos; 2) regular las encuestas durante los procesos internos; 3) establecer condiciones para garantizar la equidad en el uso de fondos públicos y la imparcialidad de los servidores públicos; 4) prohibir actos anticipados de precampaña y campaña; 5) definir los actos y la propaganda permitidos para determinar su permanencia o retiro; 6) fiscalizar los recursos en procesos internos, incluyendo monitoreo y verificación de actividades y propaganda en favor de los participantes; 7) emitir un informe de gastos por parte del INE; 8) establecer criterios de financiamiento, con un límite máximo de gasto de 34 millones 370 mil 666 pesos y un límite individual de aportaciones de simpatizantes de 2 millones 148 mil 167 pesos; y finalmente 9) imponer sanciones por incumplimiento en la entrega de informes o

¹⁴⁶ La primera correspondiente a la coalición *Sigamos haciendo historia* donde se encuentran las agrupaciones políticas de MORENA, Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). La segunda alianza denominada *Fuerza y Corazón por México*, conformada por el PAN, el PRI y el PRD.

¹⁴⁷ Véase sentencia del expediente SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 y acumulados (19 julio 2023).

¹⁴⁸ El 4 de agosto de 2023 se publicó la resolución en el Diario Oficial de la Federación, al acuerdo INE/CG444/2023 donde el Consejo General del INE determinó la solicitud de registro del convenio que presentan los partidos políticos del PAN, PRI y PRD para construir el *Frente Amplio por México*.

lineamientos, según la LGIPE, que pueden incluir amonestaciones públicas, multas, reducción de financiamiento público o cancelación del registro (ANIE 2023: 41-42).

d. Desinformación, manipulación de la opinión pública y condicionamiento del voto antes de que se inicie formalmente el proceso electoral

La propagación de desinformación en los procesos electorales es un dilema que se expone entre democracia y la confianza pública en los organismos electorales. Esta práctica consiste en la distribución considerada de información falsa o engañosa con la intención de contribuir en la opinión pública o crear confusión (Transparencia Electoral 2024). Sus objetivos pueden incluir: favorecer a un candidato o partido político, desacreditar a una instancia gubernamental, llamar la atención a determinados grupos sociales para responder a ciertos hechos o provocaciones dentro del ambiente político-electoral.

La desinformación trae consigo que se altere la realidad, desvirtuando los hechos a su conveniencia, propiciando la manipulación de la opinión pública (Romero, 2018). Por lo tanto, la desinformación se refiere a cualquier información falsa o creada deliberadamente con el propósito de perjudicar a una persona, grupo social, organización o Estado.

En este contexto, la desinformación puede provenir de una amplia variedad de fuentes, como actores estatales y no estatales, medios de comunicación, redes sociales, plataformas digitales, *bots*, *trolls* y la ciudadanía. Este fenómeno explota la facilidad y rapidez con la que se puede distribuir información en el entorno digital, así como la falta de verificación y de pensamiento crítico por parte de los receptores. Las repercusiones negativas para el proceso electoral pueden ser graves, tales como disminuir la participación, influir en el voto, incitar a la violencia y debilitar los resultados de la contienda electoral (Transparencia Electoral 2024).

La problemática específica que se identifica son las campañas permanentes de desinformación y adoctrinamiento electoral por parte de diversos sectores políticos y públicos, situación que genera un ambiente de confusión, una opinión pública dirigida y, en última instancia, incide en el derecho a recibir información libre, plural y veraz de las ofertas políticas electorales. La hipótesis es que las campañas permanentes de desinformación y adoctrinamiento electoral coaccionan el voto y violentan el derecho a tomar una decisión libre e informada.

La desinformación “genera mucha inseguridad y a veces situaciones de alarma, pero en el fondo el efecto real a la hora de determinar el voto de un ciudadano es muy escaso” (Garrote de Marcos 2024). Al respecto, se cree que “la decisión del voto solo se puede realizar durante la campaña electoral, cuando en el fondo es una múltiple información que vamos recibiendo a lo largo del tiempo” (Pérez-Moneo 2024).

Sin embargo, “las campañas de desinformación y manipulación de la opinión pública es algo que ha existido siempre y seguirá existiendo” (Pérez-Moneo 2024). Por lo cual, es necesario “regular lo que se ofrece, es decir, a quiénes son los actores que desinforman o que manipulan, pero también debemos de elevar el nivel de opinión pública para que sea cada vez más crítica” (Pérez-Moneo 2024).

Por tal motivo, es importante que “las autoridades electorales generen un programa o un protocolo contra la desinformación” (Garrote de Marcos 2024).

En el Proceso Electoral Federal 2023-2024 se llevó a cabo la elección de 20,708 cargos de elección popular y estaban habilitados para participar 98,329,591 electores (INE 2024k). Esas personas, además participan como usuarios de los medios de comunicación de masas, siendo las plataformas de redes sociales el principal medio de distribución y consumo de información, punto nodal de la proliferación de información errónea (Transparencia Electoral 2024). Como se ha señalado la problemática atípica en el Proceso Electoral Federal 2023-2024 fueron los actos anticipados de las personas candidatas a la Presidencia de la República, generando así una simulación del inicio del proceso electoral.

Esto ha generado en la población una falta de interés sobre el inicio formal del proceso electoral, toda vez que se ha estado de manera permanente en una contienda de naturaleza política, pues las personas servidoras públicas tienen tendencia a participar constantemente en contiendas electorales. Como señala Valdez (2010), los ciudadanos no suelen votar exclusivamente con base en el plan de gobierno o la plataforma programática que presentan las candidaturas y los partidos. Más bien, votan cuando sienten confianza y cercanía con la persona candidata, y cuando consideran creíbles sus propuestas de gobierno (2010: 162). Sin embargo, el constante bombardeo de propaganda electoral ha generado desafección política, cuando no hartazgo.

III. PROPUESTAS DE SOLUCIONES

Con base en el análisis precedente en torno a la definición anticipada de candidaturas, se efectúan un conjunto de propuestas de reformas legislativas. Dichas propuestas están articuladas en tres bloques, ordenadas conforme a su magnitud y repercusión.

De ese modo, en primer lugar, se indican las siguientes proposiciones:

1. Incorporar en la LGIPE una sección específica donde se señalen los supuestos de actos anticipados de campaña en que pueden incurrir las personas aspirantes y los partidos políticos.
2. La LGIPE debe de prevenir dentro de la regulación de los actos anticipados de campaña, qué servidores públicos de alto rango, como el Presidente de la República o las y los gobernadores tensionen a través de sus discursos la selección de candidatos o candidatas a puestos de elección popular.
3. Incluir en la LGIPE, en su artículo 3, la palabra *intención* dentro del concepto de actos anticipados, para que se pueda ubicar el apoyo que buscan los aspirantes y candidatos a través sus expresiones, para posesionar como la opción más viable antes de que comience el proceso electoral.
4. Incorporar en la LGIPE, como parte de las atribuciones de la Secretaría Ejecutiva de la autoridad administrativa federal electoral, la colaboración de notarios públicos para dar fe de los actos anticipados de campaña.
5. Incluir dentro de los supuestos de los actos anticipados de campaña que se señalan en la LGIPE, los extremos previstos en el artículo 134 de la CPEUM.

6. Incorporar en la LGIPE, como parte de las atribuciones de la Secretaría Ejecutiva de la autoridad administrativa federal electoral, soluciones y métodos –técnicos– como: considerar la temporalidad de los mensajes, el horario en que se emite y los medios de difusión en que aparecen los mensajes, para evitar formalismos que eludan los tres elementos legalmente atribuidos a los actos anticipados, con el fin de poder sancionarlos y erradicar este tipo de prácticas.

En segundo lugar, con mayor repercusión se efectúan las siguientes propuestas:

1. Señalar en el artículo 446 de la LGIPE, las infracciones que pueden cometer los aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, relativos al aprovechamiento de informes, logros y avances de administraciones públicas en el ámbito social, político y económico, así como el apoyo gubernamental.
2. Señalar en la LGIPE, que la Secretaría Ejecutiva de la autoridad administrativa electoral federal, cuenta con la facultad para detectar los supuestos de actos anticipados de campaña en que puedan incurrir las candidaturas.
3. Incorporar en la LGIPE, como parte de las atribuciones de la Dirección Ejecutiva de la autoridad administrativa federal electoral, en específico a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral la realización de estudios y procedimientos pertinentes para determinar si los informes anuales de los funcionarios públicos, rinden cuentas o son un medio de actos anticipados de campaña.
4. Disponer en la LGIPE, como parte de las facultades de la Secretaría Ejecutiva de la autoridad administrativa federal electoral, se implementen planes de acción para detectar posibles actos de campaña anticipados
5. Incorporar en el capítulo De los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas electorales de la LGIPE, el énfasis que el gasto generado en esta etapa es aplicable al gasto general en su campaña, con el objetivo de equilibrar el gasto en cada una de las etapas de la contienda electoral.
6. Conforme al artículo 226 de la LGIPE, hay que señalar que, dentro de los procesos internos de los partidos políticos, si la propaganda se destina a la precampaña excede el ámbito del proceso interno, esta será susceptible de la cancelación de la candidatura.

Por último, con mayor intensidad se formulan las siguientes proposiciones:

1. La LGIPE, en su artículo 3, no deben de acotar los actos anticipados de campañas a *expresiones*, sino que estos deben estar abiertos a la intención y muestras de confianza que tienen los candidatos de posicionarse con tiempo suficiente, antes que comience el proceso electoral.
2. La LGIPE, en su artículo 3, no debe de limitar la figura de los actos anticipados de campaña, desde el inicio del proceso electoral correspondiente y hasta antes de la etapa de campaña electoral, pues entraría en el supuesto de la temporalidad que ha señalado la autoridad jurisdiccional electoral, donde dichos actos no se reconocieron con la figura de definición anticipada de candidatura.
3. Dentro de los procesos internos de los partidos políticos, es preciso que la LGIPE regule que la autoridad electoral no abuse del concepto de autoorganización y

autodeterminación de los partidos políticos, para estar en posibilidad de ubicar de una manera clara los actos anticipados de campaña.

4. La LGIPE, dentro de los procesos internos de los partidos políticos, debe contar con reglas claras de este procedimiento donde impere la certeza y legalidad del proceso y no una desafección política.
5. Señalar en la LGIPE, como parte de las facultades de la Secretaría Ejecutiva de la autoridad administrativa federal electoral, dar un seguimiento a las redes sociales y a terceras personas, para estar en posibilidad de establecer prohibiciones en la cuestión de los llamados y las expresiones que conlleven a actos anticipados de campaña.
6. La connotación que debe tener la LGIPE de los actos anticipados de campaña, con relación a los informes anuales o inauguraciones de obras, relativo a que sean usados como posibles actos de campaña, debe girar en torno a la prohibición de recursos públicos o propaganda para que los candidatos no puedan influir en la contienda electoral.

Problemática 5. Elecciones seguras

I. CONTEXTO

1. Concepto

La seguridad ciudadana y pública abordan distintos aspectos de la protección y estabilidad en una sociedad. La primera se enfoca en proteger a las personas del crimen y la violencia permitiendo una vida pacífica en la comunidad. Sin embargo, este aspecto ha sido desafiante debido a factores como el avance tecnológico y la migración que han aumentado el crimen y afectado el desarrollo urbano (González Fernández 2002). En contraste, la seguridad pública se relaciona más con la protección del Estado y el mantenimiento del orden (Cartagena Santos 2010).

En el contexto electoral la seguridad ciudadana adquiere un papel vital. El Estado debe asegurar que las elecciones se lleven a cabo sin temor ni riesgo para todos los participantes. El concepto de elecciones seguras implica que el Estado adopte medidas efectivas para proteger la vida e integridad de los involucrados en cada etapa del proceso electoral (*Global Network of Domestic Election Monitors* 2024; Ace Project 2024).

El debate sobre la seguridad, su relación con los derechos humanos y la democracia es complejo. El Estado tiene la responsabilidad fundamental de garantizar la seguridad y proteger los derechos de todas las personas. Dentro de este marco, la soberanía nacional es crucial, pero el foco debe estar en la defensa de la democracia y la igualdad, especialmente en el contexto de las elecciones.

Para garantizar elecciones seguras y legítimas es esencial que todas las personas que intervienen en el proceso estén sujetas a las mismas normas y responsabilidades sin importar su estatus económico, social o político. La igualdad ante la ley debe prevalecer para evitar que alguien pueda evadir la acción legal o manipular el proceso electoral.

Lo anterior se refiere a la igualdad jurídica que implica “[...] que nadie puede escapar a la acción de la ley, en razón de posicionamientos del orden, que sean privilegios económicos, sociales, políticos” (López Vega 2024). Es una de las implicaciones de garantizar que las elecciones sean justas y que las personas votantes confíen que su voluntad será respetada.

2. Panorama general en México

En México, desde 2006, las estrategias de seguridad han variado con cada administración federal, enfrentando problemas de coordinación y agravando la crisis de inseguridad. Durante el gobierno de Felipe Calderón, se priorizó la lucha contra el narcotráfico, mientras que Enrique Peña Nieto se centró en la prevención del delito, Andrés Manuel López Obrador intentó restablecer la paz en medio de una crisis de seguridad (Herrera-Lasso 2012; Hernández 2020; Serrano Carreto 2019), y la actual administración federal, a la fecha, tiene entre sus estrategias la prevención y alejar a los jóvenes de las organizaciones delictivas.

A pesar de las acciones emprendidas, como la guerra contra el narcotráfico, la inseguridad y la violencia han experimentado un alarmante incremento en homicidios y delitos en general, exacerbados por la corrupción y la impunidad que minan la confianza en las instituciones (Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2022).

La violencia política electoral ha tenido una presencia constante en México, como se evidenció en el Proceso Electoral Federal 2017-2018, donde la intervención de actores criminales afectó a las personas candidatas y sus campañas (Alvarado Mendoza 2019). Entre 2018 y 2023, las víctimas de violencia política electoral en México han aumentado un 235.7 %, con los grupos criminales utilizando diversas estrategias violentas para cooptar a aspirantes y candidatos, especialmente en regiones con debilidad del Estado de derecho y presencia de mercados ilícitos (Integralia 2024; Gobierno de México 2021).

Cabe aclarar que la violencia en el ámbito político electoral no se limita a la violencia física, puede presentarse de diferentes maneras como es la coerción del voto o impedir que las personas puedan acudir a votar debido a zonas que han sido tomadas por el crimen organizado.

Los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad de todas las personas, pero el contexto social actual presenta desafíos significativos para las instituciones estatales. La falta de eficacia en estas instituciones se refleja en conductas antisociales que aumentan la percepción de inseguridad y legitiman actos arbitrarios, amenazando la convivencia pacífica y los derechos humanos (González Fernández 2002).

Es importante mencionar que la violencia electoral es considerada un “fenómeno global”, con presencia en diferentes partes del mundo a través del tiempo, que es consecuencia de la lucha por obtener el poder. Al respecto, se han identificado dos factores principales de riesgos: 1) procesales: relacionados con el proceso electoral y 2) estructurales: se refieren al contexto en el que se desarrolla el proceso electoral. En el contexto específico de México es posible identificar como factores principales “los entes partidistas violentos y a la violencia criminal” (Aguayo Quezada 2024: 11).

En este sentido, Sergio Aguayo Quezada señala que: “no siempre es el crimen organizado el que mata, sino también los enemigos del mismo partido [...] porque las elecciones se han hecho un negocio. Es un negocio parte de un fenómeno muy complejo de reparto de poder político y económico, en el cual las elecciones tienen una función aleatoria. A eso hemos llegado” (Aguayo Quezada 2024).

Por lo tanto, la violencia ha distorsionado el proceso electoral, convirtiéndolo en un negocio vinculado al poder político y económico. Este fenómeno no solo se debe al crimen organizado, sino que la violencia se ha normalizado como método para disputar el poder, utilizado por diversos actores políticos.

A pesar de no ser el único factor que contribuye a la violencia política electoral, la intervención del crimen organizado tiene una gran incidencia de manera transversal. Detrás de la participación del crimen organizado, es posible identificar los siguientes motivos: 1) el control de la esfera política, 2) la regeneración de arreglos de protección de agentes de gobiernos indispensables para que pueda operar, 3) el acceder a más recursos, 4) la regulación del acceso al poder, 5) el influir en la política pública, entre otros (Animal Político, Data Cívica y México Evalúa 2024).

Es importante mencionar que el crimen organizado utiliza fondos, similar al financiamiento privado con violencia e intimidación. El principal método es el lavado de dinero, donde el crimen organizado entrega dinero ilícito a empresas fantasma que lo limpian y lo regresan, o lo entregan a la persona candidata o partido político al que apoyan, especialmente a nivel municipal, como una técnica para tomar el control territorial. También usan la propagación del miedo, amenazando con violencia si no se vota a favor de su elección, lo cual resulta menos costoso y común (Ugalde Ramírez y Said Hernández 2020: 702).

3. Normativa y estándares internacionales

Ahora corresponde describir qué implica el derecho humano a la seguridad en general y en el contexto político-electoral en particular. Este enfoque ha ido cambiando, en el ámbito internacional se ha centrado en la seguridad humana, transitando a una preocupación estatal por brindar una protección integral a todas las personas. Lo anterior ha tenido como consecuencia la obligación de los Estados de proteger la dignidad de las personas frente a los riesgos, generando un vínculo indisoluble entre seguridad y derechos humanos (Rojas Aravena y Soto Muñoz 2012).

En este sentido, la concepción actual de la seguridad permite identificar que es un derecho humano universal y exigible protegido nacional e internacionalmente¹⁴⁹, dividido en seguridad pública, exterior, jurídica y material. La seguridad pública implica proteger a las personas y sus bienes, garantizando el libre ejercicio de sus derechos y brindando tranquilidad. En un Estado democrático, la seguridad pública se complementa con la salvaguarda de los derechos humanos y su función es asegurar el normal funcionamiento de las instituciones (Mañón Garibay 2021).

Dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se desprende que el derecho a la seguridad ciudadana está integrado por la protección de los siguientes derechos: 1) derechos a la vida y la integridad física, 2) derecho a la integridad personal, 3) derecho a la libertad y seguridad personal, 4) derechos al debido proceso y a las garantías judiciales, 5) derecho a la privacidad, 6) derechos a participar en los asuntos de interés público, a la protección de la honra y la dignidad, 7) derecho a la libertad de expresión y 8) derecho al disfrute pacífico de los bienes (Comisión IDH 2007).

Ahora, corresponde brindar una breve descripción de antecedentes jurídicos de los diversos sistemas de protección, situando el derecho a la seguridad ciudadana en el contexto político-electoral. En el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos el derecho a la seguridad y a no ser objeto de intimidación se encuentra protegido en el artículo 3 de la DUDH (1948) y en los artículos 6 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (1976). Estas disposiciones garantizan el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, siendo relevantes en contextos electorales donde pueden surgir tensiones. Específicamente, el PIDCP establece que nadie puede ser privado arbitrariamente de la vida, ni ser sometido a detención o prisión arbitrarias (Naciones Unidas Derechos Humanos 2022).

En este sentido, el Comité de Derechos Humanos ha afirmado que las leyes penales deben prohibir de manera estricta cualquier interferencia indebida en el proceso electoral,

¹⁴⁹ Artículo 3 de la DUDH y artículo 9.1 del PIDCP.

como la intimidación o coerción de los votantes. Además, señala que los Estados parte del PIDCP deben garantizar la seguridad de todas las personas durante las elecciones para garantizar su derecho al voto. También se destaca en las directrices sobre la participación en asuntos públicos que los Estados deben implementar medidas para proteger la seguridad de las personas candidatas, especialmente de las mujeres candidatas, que puedan enfrentar violencia o intimidación, incluyendo la violencia de género, durante las elecciones (Naciones Unidas Derechos Humanos 2022).

En el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, la Convención ADH (1978), en su artículo 23, aborda los derechos políticos como el derecho y el deber de la ciudadanía de participar en la vida política de su país. La Corte IDH ha establecido que los Estados tienen la responsabilidad de organizar y garantizar procesos electorales libres y justos, lo que implica asegurar la participación política de las candidaturas y de la ciudadanía (Corte IDH 2021).

El sistema mexicano no cuenta con una normativa específica que regule la seguridad en las elecciones. La Sala Superior del TEPJF¹⁵⁰ ha ordenado al INE adoptar medidas y protocolos para crear una política electoral nacional de prevención de riesgos de violencia electoral en procesos electorales locales y federales. En virtud de la decisión del TEPJF, se creó el Protocolo para prevenir factores de riesgo.

Si bien cada contexto de violencia es diferente, entre México y Colombia se pueden identificar posibles similitudes. Ellas están representadas por el narcotráfico y la violencia que se ejercen para mantener el control en el territorio. Ambos países enfrentan violencia electoral, amenazas, secuestros y asesinatos de personas candidatas, con respuestas estatales que incluyen despliegues militares y policiales, aunque con eficacia limitada por la corrupción y la impunidad.

En las elecciones de Colombia de 2023, celebradas para elegir a 1.102 alcaldes, 32 gobernadores, 12.072 concejales, 418 diputados y 6.885 ediles para el periodo constitucional 2024-2027, se adoptaron diferentes protocolos en materia de seguridad (Infobae 2023). La situación de seguridad era crítica, con un aumento preocupante de la violencia, incluyendo asesinatos, secuestros y restricciones a la movilidad, principalmente en el suroccidente del país. Las disidencias entre grupos armados tuvieron influencia significativa, incluso interfiriendo en el proceso electoral mediante la postulación de personas candidatas y ataques que perturbaron el orden público. La fuerza pública también fue objeto de ataques, con un elevado número de uniformados asesinados.

En los procesos de reforma realizados durante el 2024, se han implementado diversas iniciativas que abordan temas electorales clave. Sin embargo, la seguridad en las elecciones ha quedado fuera del debate. Aunque se han presentado propuestas para mejorar el sistema electoral, la seguridad, que es esencial para garantizar la integridad del proceso democrático, no ha recibido la atención necesaria. Esta omisión representa una laguna significativa que podría comprometer tanto la confianza pública en los

¹⁵⁰ SUP-JRC-166/2021, 29 septiembre 2021; y SUP-JRC-101/2022, 28 septiembre 2022.

resultados electorales como la integridad electoral y la integridad de las personas ciudadanas¹⁵¹.

II. PROBLEMÁTICA

1. Identificación del problema estructural

La problemática principal de este apartado es la inseguridad en el proceso electoral que resulta de la violencia generalizada y sistemática en el país. Este eje temático se centra en que no se ha garantizado el derecho humano a la seguridad en los procesos electorales, que deriva de la falta del reconocimiento de la violencia política electoral.

Este tipo de violencia se entiende como conductas que tienen como objeto perjudicar el goce y ejercicio de los derechos político-electorales, que consisten en amenazas, secuestros, desapariciones, agresiones, asesinatos contra funcionarios públicos, personas pre-candidatas y candidatas (Integralia Consultores 2024; INE 2021b). Sin embargo, esta definición no está en la ley y no abarca todo lo que implica la violencia ni a todas las personas afectadas en el contexto político-electoral, regulado por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVILV) (2007).

En sí la violencia generalizada y sistemática presente en diferentes ámbitos, es un tema de gran complejidad a nivel nacional que se ve representado por las víctimas frente a una estrategia de seguridad que no es efectiva. De la falta de reconocimiento de la violencia política electoral derivan varios factores, esto se identifica a partir de que no existe un concepto de violencia política electoral en la legislación mexicana, a pesar de ser un tema con gran incidencia histórica y actualmente en el país.

Es importante no solo abordar la presencia de violencia en las elecciones, sino también determinar quién debe combatir y prevenir esta violencia. En el contexto de las instituciones especializadas en materia política electoral, el INE destaca como el organismo autónomo encargado de organizar las elecciones federales y locales en México, garantizando altos estándares democráticos. Además de emitir la credencial para votar y fiscalizar a los actores políticos, el INE promueve la cultura cívica, asegura la transparencia, administra los recursos y procura la justicia electoral, con un enfoque en la igualdad de género y la no discriminación.

Por otro lado, el Consejo General del INE, que es el órgano superior del INE, supervisa que todas las actividades del Instituto se rijan por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Este Consejo también tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad en las elecciones, asegurando así que los procesos sean justos y transparentes, y que se desarrollen en un entorno libre de

¹⁵¹ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal. Con proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan A). Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>» [Consultado el 2 de octubre de 2024].

Diario Oficial de la Federación, DRLGIPE (Plan B), 5-6. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-B.pdf>» [Consultado el 2 de octubre de 2024]. Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal. Con proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan C), 15. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 2 de octubre de 2024].

coacción o violencia. En consecuencia, la especialización y autonomía del INE lo convierten en la institución más adecuada para asegurar que las elecciones se realicen de manera segura y confiable, protegiendo los derechos políticos de la ciudadanía y fortaleciendo la confianza en el sistema democrático.

La problemática no solo se centra en la falta de definición de violencia política electoral, de esto derivan otras consecuencias como la dificultad de acreditar la violencia como una causa de nulidad debido a la rigidez del estándar probatorio. Al no tener legalmente regulado qué es la violencia política electoral, es difícil que sea identificada, probada y sancionada de manera efectiva. Al solo contemplarse como una causal de nulidad de las elecciones sin definirla deja un vacío legislativo, que permite que prevalezca la violencia.

Cabe mencionar que el crimen organizado influye en las elecciones por medio de la intimidación y el apoyo estratégico. Se pueden intimidar a las personas candidatas para asegurar que las autoridades les permitan operar en contra de otras personas. Además, se ofrecen “maquinarias electorales”, vendiendo su apoyo a personas candidatas, movilización de personas votantes o ataques a personas candidatas opuestas (El Colegio de México 2012: 4).

A partir de las diversas formas de intervención que tiene el crimen organizado en las elecciones han surgido algunas iniciativas legislativas sobre el aumento de penas y medidas contra el acarreo de votos. Entre las iniciativas se proponía establecer un sistema de transporte institucional que permita facilitar el acceso a las urnas para las personas votantes en zonas rurales y marginadas. También se contempló la intervención de la Guardia Nacional en áreas vulnerables durante el proceso electoral, desde un día antes de la jornada electoral hasta la remisión de los paquetes y expedientes electorales¹⁵².

Estas reformas tuvieron como objetivo garantizar un entorno seguro durante las elecciones, reducir la influencia del crimen organizado y asegurar que todas las personas ciudadanas, en particular aquellas que residen en áreas marginadas, pudieran participar en el proceso electoral sin impedimentos. Además, se propusieron sanciones para las personas servidoras públicas que no cumplieran adecuadamente con sus responsabilidades durante las elecciones, con el fin de reforzar el orden y la protección en las mesas directivas de casilla¹⁵³.

Otra de las iniciativas de reforma que se han presentado para fortalecer el sistema político-electoral y combatir al crimen organizado, fue que ninguna detención pudiera exceder las setenta y dos horas sin un auto de vinculación a proceso, y se establecieron

¹⁵² Cámara de Diputados LXV Legislatura, Diario de Debates, Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, Año II, martes 4 de octubre de 2022, Sesión 13, Apéndice II, Ciudad de México. Disponible en: «<https://cronica.diputados.gob.mx/pdf/65/2022/oct/221004-4.pdf>» [Consultado el 23 de agosto 2024].

¹⁵³ Cámara de Diputados LXV Legislatura, Diario de Debates, Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, Año II, martes 4 de octubre de 2022, Sesión 13, Apéndice II, Ciudad de México. Disponible en: «<https://cronica.diputados.gob.mx/pdf/65/2022/oct/221004-4.pdf>» [Consultado el 23 de agosto 2024].

casos en los que la prisión preventiva sería obligatoria, incluyendo delitos graves y aquellos relacionados con el crimen organizado¹⁵⁴.

Además, se buscó reforzar las atribuciones del INE mediante la inclusión de un comisionado electoral y un Observatorio Electoral, con el objetivo de garantizar su independencia y profesionalismo. También se otorgó a las legislaturas locales la facultad de suspender o revocar mandatos de ayuntamientos en caso de detectar infiltración del crimen organizado¹⁵⁵.

Más allá de las iniciativas presentadas, para el análisis integral de la problemática es necesario considerar las categorías utilizadas para clasificar la violencia en contextos políticos electorales que deben ser precisas y funcionales, ya que diferentes situaciones pueden calificar como violencia política electoral bajo criterios diversos. La violencia política electoral a menudo se cruza con otros tipos de violencia y dinámicas de poder, y la distinción entre violencia política y no política puede ser difusa debido al legado histórico y las complejas realidades locales. Esta intersección de violencia puede incluir tanto actos letales como no letales que buscan influir en los procesos electorales, es decir la que va más allá de la modalidad física de violencia

En este sentido, Jorge Peniche Baqueiro menciona que “[...] es esencial reconocer que la violencia en contextos electorales a menudo involucra dinámicas de poder formales e informales y que la regulación penal debe considerar estas complejidades para ser eficaz [...]” (Peniche Baqueiro 2024). Aunado a esto, “[...] el problema es que muchos contextos totalmente disímiles entre sí pueden calificar como violencia político electoral [...]” (Peniche Baqueiro 2024).

Además, el modelo actual de regulación y combate a la violencia política electoral en México a menudo se centra en la integridad del proceso electoral, sin abordar adecuadamente la seguridad de las personas involucradas. Esto revela la necesidad de un enfoque más integral que considere las realidades locales y las múltiples formas de violencia para mejorar la protección de personas candidatas y en general de aquellas que intervienen en el proceso electoral.

Por otro lado, la violencia electoral puede entenderse de dos maneras comunes: como parte de un conflicto político más amplio o como táctica para influir en los resultados de las elecciones. Los principales perpetradores suelen ser gobiernos, partidos políticos y grupos criminales. En el caso de los gobiernos y los partidos políticos, la violencia electoral se utiliza para mantener el poder o perjudicar a sus opositores, siendo más común en situaciones donde las elecciones tienen el potencial de alterar las relaciones de poder existentes. Además, en contextos de elecciones disputadas y con instituciones débiles, aumenta la probabilidad de violencia (Hernández Huerta 2020).

¹⁵⁴ Cámara de Diputados LXV Legislatura, Diario de Debates, Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, Año II, martes 8 de noviembre de 2022, Sesión 24, Apéndice, Ciudad de México. Disponible en: [«https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/65/2do/1Ord/nov/01L65A2P124-I.html#Entrada-10»](https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/65/2do/1Ord/nov/01L65A2P124-I.html#Entrada-10) [Consultado el 23 de agosto 2024].

¹⁵⁵ Cámara de Diputados LXV Legislatura, Diario de Debates, Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, Año II, martes 8 de noviembre de 2022, Sesión 24, Apéndice, Ciudad de México. Disponible en: [«https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/65/2do/1Ord/nov/01L65A2P124-I.html#Entrada-10»](https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/65/2do/1Ord/nov/01L65A2P124-I.html#Entrada-10) [Consultado el 23 de agosto 2024].

También se debe considerar que, al no ser reconocida la violencia política electoral, no se cuenta con registros oficiales. Esto dificulta tener una dimensión completa o cercana de la realidad del problema. Por lo tanto, no todo acto que pueda considerarse como violencia política electoral es registrado en esos términos. Por ejemplo, el actual tratamiento de los homicidios de personas candidatas no lleva un enfoque diferencial y especializado, que permita determinar que la muerte es por el hecho de su participación política. Es decir, no se reconoce la violencia política electoral, salvo en los casos de la violencia política de género¹⁵⁶. Actualmente no se cuenta con un registro sobre actos de violencia política-electoral, esto también impide que se pueda dimensionar la magnitud real de su incidencia.

La violencia en México está estrechamente vinculada con la delincuencia organizada, que ha infiltrado las estructuras del Estado. El crimen organizado mantiene lazos con el Estado a través de la corrupción, la infiltración en instituciones y la colaboración con elementos gubernamentales, lo que les permite operar con impunidad y expandirse (Trejo y Ley 2021). Esta relación crea una “zona gris” donde ambos actores se benefician mutuamente (Trejo y Ley 2021: 16).

Los cambios de poder estatal pueden alterar el equilibrio en esta zona gris, lo que puede desencadenar un aumento en la violencia debido a conflictos entre grupos criminales y autoridades por control de recursos y territorio (Trejo y Ley 2021). El crimen organizado también representa un riesgo para la democracia en México al intervenir en procesos electorales mediante intimidación, financiamiento de campañas y manipulación del voto, buscando influir en las elecciones y cooptar a las autoridades locales para proteger sus intereses (COLMEX 2012; Alvarado Mendoza 2019; Integralia, 2024).

El crimen organizado es un eje transversal en la violencia política electoral, y en respuesta a esta problemática, se han presentado diversas iniciativas de reforma con el objetivo de frenar su intervención en los procesos electorales. En este contexto, se planteó la creación de un nuevo capítulo en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (2014), el cual incluiría sanciones severas para partidos políticos y personas candidatas involucradas en actividades delictivas, como la cancelación de candidaturas y el retiro de financiamiento. Además, se propuso que, en caso de comprobarse la participación del crimen organizado en campañas electorales, se procediera con la disolución de los gobiernos municipales afectados¹⁵⁷.

Por otro lado, la iniciativa también buscó reformar la Ley General de Partidos Políticos (2014) para obligar a estos a pronunciarse en contra de la intromisión del narcotráfico y evitar las afiliaciones colectivas de ciudadanos. En adición, se planteó modificar la LGIPE para que los partidos dedicaran parte de sus recursos a promover la seguridad y se

¹⁵⁶ La relación consiste en que la violencia política de género, a diferencia de la violencia política electoral, se encuentra reconocida en la ley. En la violencia general, no se reconoce que se ha hecho en virtud de intervenir en el proceso electoral.

¹⁵⁷ Cámara de Diputados LXV Legislatura, Diario de Debates, Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, Año II, martes 8 de noviembre de 2022, Sesión 24, Apéndice, Ciudad de México. Disponible en: «<https://cronica.diputados.gob.mx/DDEBates/65/2do/1Ord/nov/01L65A2P124-I.html#Entrada-10>» [Consultado el 23 de agosto 2024].

prohibiera la propaganda que hiciera apología del delito o sugiriera influencia del crimen organizado¹⁵⁸.

Asimismo, la iniciativa de reforma incluyó la propuesta de hacer imprescriptibles los delitos relacionados con la intervención del crimen organizado en procesos electorales y los homicidios de candidatos, mediante una modificación al Código Penal Federal. Finalmente, se propuso ajustar la Ley Federal de Delincuencia Organizada (1996) para añadir sanciones específicas para quienes facilitaran la participación del crimen organizado en elecciones, con penas de 15 a 30 años de prisión¹⁵⁹.

Dentro de las iniciativas y debates dirigidos a garantizar la seguridad en las elecciones, destaca la propuesta de reformar los artículos 4 y 31 de la CPEUM para reconocer el derecho humano a la paz. Esta reforma busca que el Estado garantice un entorno libre de violencia, promueva la no agresión y proteja la vida y la integridad de las personas, al mismo tiempo que establece la responsabilidad de los ciudadanos de contribuir al mantenimiento de la paz. La propuesta también contempla un plazo para que las legislaturas estatales y el Congreso de la Unión ajusten las normativas y promulguen una ley general sobre el derecho a la paz. Esta iniciativa forma parte de un esfuerzo más amplio para consolidar este derecho fundamental en respuesta a la creciente inseguridad y violencia en el país¹⁶⁰.

También se debe señalar que la falta de reconocimiento no solo implica que se defina y dimensione la magnitud de la violencia política electoral, es necesario una regulación jurídica efectiva. En diversas sentencias de la Sala Superior del TEPJF¹⁶¹ se ha ordenado al INE que, dentro de su ámbito de competencia, establezca una política nacional electoral destinada a prevenir los factores de riesgo asociados con la violencia durante los procesos electorales¹⁶².

Para garantizar elecciones seguras, es fundamental combatir la corrupción mediante la implementación de medidas que garanticen la transparencia en el financiamiento de

¹⁵⁸ Cámara de Diputados LXV Legislatura, Diario de Debates, Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, Año II, martes 8 de noviembre de 2022, Sesión 24, Apéndice, Ciudad de México. Disponible en: «<https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/65/2do/1Ord/nov/01L65A2P124-I.html#Entrada-10>» [Consultado el 23 de agosto 2024].

Cámara de Diputados LXV Legislatura, Diario de Debates, Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, Año II, martes 8 de noviembre de 2022, Sesión 24, Apéndice, Ciudad de México. Disponible en: «<https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/65/2do/1Ord/nov/01L65A2P124-I.html#Entrada-10>» [Consultado el 23 de agosto 2024].

¹⁶⁰ Cámara de Diputados LXV Legislatura, Diario de Debates, Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, Año II, martes 8 de noviembre de 2022, Sesión 24, Apéndice, Ciudad de México. Disponible en: «<https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/65/2do/1Ord/nov/01L65A2P124-I.html#Entrada-10>» [Consultado el 23 de agosto 2024].

¹⁶¹ TEPJF, SUP-JRC-116/2021, 19 agosto 2021 y acumulados; SUP-JRC-166/2021, 29 septiembre 2021; y SUP-JRC-101/2022, 28 septiembre 2022.

¹⁶² Entre las medidas dictadas se encuentran: “1) Celebrar convenios de coordinación con autoridades de seguridad pública y electorales, 2) generar mapas de riesgo con acciones específicas, que deberán darse a conocer a la ciudadanía de la forma que se estime más adecuada, 3) crear filtros de investigación que sean aplicables a las candidaturas, 4) elaborar un Protocolo de guía y actuación de las autoridades para salvaguardar la integridad física de los servidores públicos y de los electores en zonas con presencia del crimen organizado, 5) celebrar foros y consultas con expertos en la materia de seguridad y 6) reglamentar una facultad de atracción preferente para que el INE pueda atraer en cualquier etapa alguna elección local o municipal en la que se advierta la existencia de factores de riesgo de violencia por parte de grupos criminales”.

campañas y el control de recursos. Esto ayuda a prevenir prácticas corruptas que podrían influir en los resultados electorales. Al respecto, Peniche Baqueiro menciona que “[...] más allá, una caracterización general de la corrupción como desvío del poder público hacia un interés privado, [en] su manera más básica de entenderla afectaba la garantía de los derechos” (Peniche Baqueiro 2024).

En este caso afecta el proceso electoral, por lo que es fundamental proteger a todas las personas que participan en el proceso electoral, incluidas las personas candidatas, votantes y funcionarias, garantizando su seguridad y creando un entorno libre de violencia y amenazas. Con el fin de abordar el creciente problema de violencia política electoral en México, se presentaron diversas iniciativas de reforma para proteger a los participantes en el ámbito político y asegurar la integridad de los procesos electorales.

Una de las principales iniciativas consistió en clasificar y sancionar de manera específica los actos de violencia política electoral, prestando especial atención a los ataques contra mujeres y otros grupos vulnerables. Otra propuesta buscó fortalecer la regulación y fiscalización del financiamiento electoral, con el objetivo de prevenir la influencia de dinero ilícito y garantizar la transparencia en las campañas.

También se planteó la implementación de medidas de protección para personas candidatas y funcionarios políticos, para asegurar su seguridad durante los procesos electorales. Adicionalmente, se sugirió la creación de un registro para identificar y sancionar a quienes cometieran actos de violencia política electoral, con el fin de prevenir la reincidencia y proteger a las víctimas.

Entre las iniciativas también se contempló la nulidad de elecciones en las que se evidenciara la intervención del crimen organizado, con el propósito de garantizar la integridad del proceso electoral. Finalmente, se destacó la necesidad de fortalecer las instituciones encargadas de la seguridad y justicia electoral, así como de mejorar los mecanismos de protección para asegurar la integridad de los procesos electorales¹⁶³.

A partir del contexto anterior, algunas de las recomendaciones que se presentan son las siguientes: reformar la Ley de Delitos Electorales para priorizar la protección de la integridad humana y el proceso electoral, diferenciar entre delitos que afectan la integridad humana y los que comprometen el proceso electoral, crear una categoría en el Registro Nacional para víctimas de violencia política, tipificación de la violencia política electoral, consolidar los delitos electorales en la Ley de Delitos Electorales, incorporar la protección de la integridad humana y electoral a nivel constitucional, crear una ley para prevenir, sancionar y reparar la violencia político-electoral, reforma de la Fiscalía Especializada para asegurar la protección de la integridad ciudadana y electoral, desarrollar un protocolo para prevenir y sancionar la violencia político-electoral, crear unidades en cada estado para monitorear la violencia durante elecciones y otorgar como facultad a la FISEL expedir informes de contexto de violencia generalizada que sean instrumentos para declarar la nulidad de las elecciones.

¹⁶³ Cámara de Diputados LXV Legislatura, Diario de Debates, Primer Receso Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, Año II, martes 24 de enero de 2024, Sesión 24, Apéndice, Ciudad de México. Disponible en: «<https://cronica.diputados.gob.mx/Debates/65/2do/CPerma/ene/01L65A2CP06.html>» [Consultado el 23 de agosto 2024].

Con base en lo anterior se han identificado los siguientes cuatro problemas: (i) violencia contra personas candidatas, (ii) violencia política de género, (iii) violencia contra personas funcionarias públicas y (iv) violencia contra personas periodistas. Para analizar tales cuestiones se llevó a cabo una investigación documental y se realizaron entrevistas a personas expertas en la materia, las cuales constituyeron un aporte para el desarrollo de esta problemática. Las personas entrevistadas fueron: Dr. Antonio López Vega¹⁶⁴, Mtro. Jorge Peniche Baqueiro¹⁶⁵ y Dr. Sergio Aguayo Quezada¹⁶⁶. A continuación, se hará referencia a cada tema con la indicación de los problemas específicos observados, sus hipótesis, el estado de la cuestión en relación con el Proceso Electoral Federal 2023-2024 y unas recomendaciones.

2. Identificación de los problemas específicos

a. Violencia contra personas candidatas

De acuerdo con Sergio Aguayo Quezada, “[...] la autoridad electoral no tiene nada que ver con la seguridad de los candidatos, es competencia de las secretarías de seguridad estatales, de la Federal y de las autoridades que ellos coadyuven en la investigación. Lo que hemos visto es una enorme renuncia de la autoridad electoral a involucrarse en dar seguridad y en dar mapas de riesgo. Por una razón muy práctica, la autoridad electoral tiene que negociar con el crimen organizado la instalación de las casillas [...] los partidos no tienen una estrategia para proteger a sus candidatos” (Aguayo Quezada 2024).

La protección de las personas candidatas durante las elecciones es una cuestión de seguridad pública, por lo que corresponde a las secretarías de seguridad pública federal y estatales asumir esta responsabilidad. No es una facultad exclusiva de las autoridades electorales. Durante el Proceso Electoral Federal 2023-2024, se evidenció una grave falta de coordinación en la protección de las personas candidatas, especialmente a nivel local, donde se registraron la mayoría de los asesinatos. Los partidos políticos y el INE han sido criticados por su falta de interés y acción en la protección de personas candidatas y en la creación de mapas de riesgo, mostrando un desinterés por la seguridad y la democracia (Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional por la Integridad 2024).

La violencia en los procesos electorales constituye un grave desafío para la democracia, ya que afecta la competencia política, el acceso al poder público y fragmenta las relaciones políticas y sociales. Además, esta violencia socava la legitimidad de las elecciones al limitar el acceso pacífico al poder, lo que debilita aún más la democracia (Lizama Carrasco 2018).

Por otro lado, la normalización de la violencia en la vida cotidiana provoca que su impacto sea ignorado y minimizado. Como resultado, la violencia electoral ha recibido poca atención en México, a pesar de su relevancia. Sin embargo, desde la alternancia en el poder en el año 2000, ha comenzado a estudiarse de manera más sistemática (De la Mata Pizaña y Correa Alfaro 2024; Lizama Carrasco 2018).

Asimismo, la violencia electoral busca influir en los resultados de las elecciones y puede ser perpetrada por gobiernos, partidos políticos y grupos criminales. En este

¹⁶⁴ La entrevista se realizó vía Zoom el 13 de junio de 2024.

¹⁶⁵ La entrevista se realizó vía Zoom el 24 de junio de 2024.

¹⁶⁶ La entrevista se realizó vía Zoom el 21 de agosto de 2024.

contexto, durante el Proceso Electoral Federal de 2017-2018, los asesinatos de candidatos fueron vinculados con organizaciones criminales, lo que coloca en riesgo la seguridad de los candidatos y eventualmente podría afectar la calidad de los aspirantes políticos (Hernández Huerta 2020).

Además, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas ha destacado la necesidad de prohibir la interferencia y la intimidación durante las elecciones, instando a los Estados a garantizar la seguridad de los candidatos, especialmente mujeres, y asegurar la participación de todas las personas candidatas, incluida la oposición (Naciones Unidas Derechos Humanos 2022).

Para abordar las amenazas de grupos delictivos y poderes fácticos, es crucial que las autoridades adopten una postura activa e implementen medidas efectivas para garantizar la seguridad y el desarrollo pacífico de los procesos electorales (De la Mata Pizaña y Correa Alfaro 2024). En efecto, el crimen organizado utiliza la violencia contra los candidatos como un mecanismo de sometimiento para imponer candidatos que les permitan operar sin obstáculos.

Durante el Proceso Electoral Federal 2023-2024 en México se eligieron cargos para la Presidencia de la República, Senadurías y Diputaciones (INE 2024). Según el especialista Armando Vargas, dicho proceso ha sido uno de los más violentos en la historia del país, destacando los asesinatos de personas candidatas (Ibero 2024).

En este contexto, la delincuencia organizada ha consolidado su influencia en los procesos electorales a través de diversas estrategias (Montero 2012). En primer lugar, utiliza la violencia y la intimidación para coaccionar a candidatos, funcionarios electorales y votantes, con el objetivo de favorecer ciertos intereses. Además, financia ilegalmente campañas políticas e impone candidatos afines para proteger sus intereses una vez en el poder (Ugalde 2017).

El tercer informe sobre integridad electoral 2023-2024 subraya la gravedad de la violencia política electoral en México incrementada por la intervención del crimen organizado, especialmente en estados con alto riesgo de influencia delictiva. Esta situación es motivada por la presencia de numerosos grupos criminales, mercados ilícitos y el elevado número de presidencias municipales en disputa (Laboratorio Electoral 2024).

Entre 2018 y 2021 los asesinatos relacionados con la violencia política electoral aumentaron significativamente, evidenciando una escalada de violencia en los últimos tres meses previos al Proceso Electoral Federal 2023-2024 (Laboratorio Electoral 2024). El segundo informe de violencia electoral reporta 156 incidentes, de los cuales 50 resultaron en asesinatos, destacando la falta de garantías para participar en los procesos electorales a nivel local, entre los que se identifica a: Guerrero, Veracruz y Michoacán (Laboratorio Electoral 2024).

Además, se ha observado la incidencia de desapariciones forzadas vinculadas a la violencia electoral, utilizadas por grupos del crimen organizado en colaboración con agentes estatales para obtener beneficios políticos y económicos (Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo 2024).

Una de las formas más graves de violencia electoral son los asesinatos de actores políticos, los cuales transmiten un discurso de miedo y control político, sin que estos

delitos sean reconocidos oficialmente como violencia política electoral. La FISEL, encargada de investigar delitos electorales, no aborda estos casos en su totalidad (Hernández Huerta 2020).

Por otro lado, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana ha implementado la Estrategia de Protección en Contexto Electoral enfocada en garantizar la seguridad de los candidatos mediante la detección de amenazas y la implementación de medidas de protección, aunque se han identificado desafíos en su ejecución (Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional por la Integridad 2024).

En relación con la violencia contra las personas candidatas se identifican las siguientes problemáticas: 1) el aumento de la violencia en el Proceso Electoral Federal 2023-2024, 2) la falta de regulación para la prevención, investigación, sanción, reparación y no repetición de la violencia política electoral, 3) la deficiencia de una estrategia efectiva para garantizar la seguridad, 4) la falta de autoridades competentes y 5) la coordinación institucional entre los diferentes ámbitos de gobierno.

Para garantizar elecciones seguras, es esencial abordar de manera urgente el incremento de la violencia contra las personas candidatas. Esto requiere implementar una regulación clara y completa, una estrategia de seguridad integral, designar autoridades competentes y mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Estos pasos son necesarios para proteger el Estado de derecho, que es fundamental para una democracia funcional.

El Estado de derecho se basa en la igualdad jurídica ante la ley, la seguridad jurídica y el equilibrio de poderes, principios que aseguran que todos los actores políticos estén sujetos a las mismas normas y que el sistema judicial actúe con imparcialidad. En el contexto electoral, la efectividad de estos principios es crucial para asegurar que las elecciones se lleven a cabo de manera segura y justa.

Para López Vega, “[...] los tres pilares: igualdad jurídica [...], seguridad jurídica y equilibrio de poderes, son los que nos permitirían hacer uso de esos derechos y libertades ciudadanas, donde el derecho a voto en un contexto libre y seguro es una de esas atribuciones [...]” (López Vega 2024). Esto hace posible que la ciudadanía ejerza su derecho al voto sin temor y que las personas candidatas puedan presentar sus propuestas y expresar sus ideas libremente, lo que refuerza la confianza en la legitimidad del proceso democrático y protege su integridad.

Por tanto, se recomienda diseñar e implementar medidas de carácter urgente para abordar el aumento de la violencia contra personas candidatas en el proceso electoral, incluyendo la regulación, una estrategia de seguridad integral, la designación de autoridades competentes y mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

b. Violencia política de género

La violencia política electoral en México también incluye la violencia de género, la cual afecta la participación política de las mujeres en diversos roles como candidatas, activistas, votantes o funcionarias electorales. En este contexto, el artículo 20 Bis de la LGAMVILV define la violencia política electoral contra las mujeres como acciones u omisiones basadas en el género que buscan menoscabar o anular sus derechos políticos.

Así, esta forma de violencia, que vulnera los derechos humanos, se manifiesta de diversas maneras y afecta desproporcionadamente a las mujeres, especialmente a las de comunidades marginadas (TEPJF 2016; Naciones Unidas Derechos Humanos 2022).

Por otro lado, las regulaciones existentes y la implementación efectiva de medidas contra la violencia política de género siguen presentando desafíos. El INE ha sancionado a 260 personas por violencia política de género, con un mayor número de sanciones en el ámbito municipal (INE 2023c). No obstante, la falta de medidas preventivas y sanciones contundentes prolonga la exclusión y desigualdad de género en la esfera política, lo que dificulta la participación de las mujeres en la política.

Además, para abordar esta problemática, se proponen varias acciones claves. Entre ellas se incluyen convenios de coordinación con autoridades de seguridad pública, la creación de filtros de investigación para candidaturas y la elaboración de protocolos de actuación en zonas de riesgo. Estas medidas buscan mejorar la protección y asegurar una mayor equidad en el proceso electoral (Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional por la Integridad 2024).

En el Proceso Electoral Federal 2023-2024, la participación de las mujeres ha incrementado su exposición a la violencia política de género. Aunque existen regulaciones para tratar esta violencia, su efectividad es limitada, lo que dificulta el reconocimiento y la sanción adecuada de estos actos (Laboratorio Electoral 2024). Esto resalta la necesidad de fortalecer las estrategias para prevenir y abordar la violencia política de género en México.

Cabe señalar que en el Proceso Electoral Federal 2023-2024 fueron asesinadas tres personas aspirantes de diversidad sexo-genérica, de las cuales dos se identificaban como mujeres trans. La violencia política electoral en México persiste de manera generalizada, afectando a personas de manera diferenciada según su género y expresión de género¹⁶⁷. En la materia electoral el término se encuentra limitado a referirse sólo a mujeres, esto constituye una deficiencia conceptual dejando fuera de la protección de la ley a aquellas personas de la diversidad sexo-genérica que son actores en el proceso electoral.

La violencia política de género ha sido y sigue siendo una de las barreras más grandes que enfrentan las mujeres, que puede presentarse en una amplia diversidad. En la lucha por erradicar y prevenir la violencia política de género han surgido las siguientes iniciativas de reformas.

El 28 de septiembre de 2023 se presentó en el Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a la LGIPE, con el objetivo de adicionar tres requisitos para que una persona pueda ser legisladora federal. La propuesta establecía que, para ser elegible, una persona candidata no debía haber sido condenada o sancionada por violencia familiar o cualquier otra forma de violencia de género. Además, se requería que no hubiera sido sancionada por delitos que atentaran contra la libertad sexual, ni ser persona deudora alimentaria morosa¹⁶⁸. La iniciativa también buscaba establecer como facultad expresa

¹⁶⁷ Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral (2024): Tercer Informe Sobre Integridad Electoral para el Proceso Electoral 2023-2024.

¹⁶⁸ Cámara de Diputados. Diario de los Debates, número 103, 65ª Legislatura, 28 septiembre 2023. Disponible en:

el diseño y la operación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en materia política contra las mujeres por razones de género.

En este sentido, algunas de las recomendaciones sobre esta problemática son: fortalecer la implementación de la LGAMVILV, establecer la violencia político-electoral, incluyendo la de género, como causal de nulidad en elecciones, establecer una unidad especializada para abordar la violencia política de género, aplicar debida diligencia reforzada en casos de violencia política de género, coordinación Penal y Electoral en los procesos para sancionar la violencia política de género, reconocimiento de las mujeres que han sufrido violencia política de género y su derecho a la reparación integral.

c. Violencia contra personas funcionarias públicas

Un funcionario público es una persona que ocupa un cargo en la Administración Pública y realiza tareas relacionadas con el servicio a la ciudadanía. Según el artículo 108 de la CPEUM, se consideran personas servidoras públicas a los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial, y empleados en el Congreso y la Administración Pública federal, así como en organismos autónomos.

Estas personas funcionarias son responsables de sus actos en el desempeño de sus labores. Específicamente las personas funcionarias electorales enfrentan una serie de desafíos, siendo la violencia una de las principales preocupaciones. Desde amenazas verbales hasta la violencia física durante el proceso electoral, estas personas servidoras públicas se ven expuestas a riesgos que pueden comprometer su integridad y la imparcialidad del proceso.

La presión política y la falta de recursos adecuados agravan aún más la situación. La violencia no solo afecta la seguridad personal de las personas funcionarias, sino que también socava la confianza en la democracia. Es esencial que se tomen medidas para proteger la integridad y la seguridad de las personas funcionarias electorales y garantizar elecciones seguras.

En este contexto, las personas expertas coinciden en que es fundamental que cualquier legislación en el ámbito electoral considere todos los aspectos necesarios para garantizar la seguridad de todas las personas involucradas, con especial atención a las personas funcionarias encargadas de proteger la integridad del sistema político electoral. Esta perspectiva es indispensable para garantizar que las elecciones sean seguras, ya que la protección efectiva en el proceso electoral contribuye a la estabilidad y legitimidad del sistema democrático. Garantizar un entorno seguro permite que las elecciones se desarrollen sin temor y con confianza en la transparencia del proceso, asegurando así que todos los actores políticos y la ciudadanía puedan participar sin riesgo y que los resultados reflejen verdaderamente la voluntad del electorado (López Vega 2024; Peniche Baqueiro 2024; y Aguayo Quezada 2024).

Las personas funcionarias públicas enfrentan diversos riesgos en el ámbito electoral, como la intimidación, amenazas o incluso actos de violencia física. Entre 2018 y 2024, se han registrado un total de 932 ataques contra personas funcionarias públicas, lo que refleja una preocupante tendencia de violencia dirigida hacia aquellas que desempeñan

«<https://cronica.diputados.gob.mx/DDEbates/65/2do/1Ord/sep/01L65A2P103.html#Entrada-18>»
[Consultado el 23 de agosto 2024].

funciones en la Administración Pública. Solo en el año 2024, se documentaron 53 incidentes de este tipo, lo que subraya la persistencia de este problema a lo largo del tiempo. Estos ataques no solo ponen en riesgo la integridad de las personas servidoras públicas, sino que también afectan el funcionamiento de las instituciones y la confianza en las estructuras gubernamentales (Animal Político, Data Cívica y México Evalúa 2024).

Durante el Proceso Electoral Federal 2023-2024, el entonces Presidente Andrés Manuel López Obrador anunció que se brindaría protección a todas las personas magistradas del TEPJF después del ataque ocurrido en contra de una persona funcionaria de esa Institución (López-Castro 2024b). En consecuencia, la presencia de la violencia en el proceso electoral expone la problemática relacionada con la falta de seguridad para quienes participan en el mismo desde los diferentes ámbitos. Actualmente no existe una regulación jurídica específica que prevea la obligación de proteger a las personas funcionarias públicas en materia electoral (López-Castro 2024b).

Por tanto, la problemática específica de este apartado se centra en que las personas funcionarias electorales enfrentan actos de violencia. Desde amenazas verbales hasta agresiones físicas durante el proceso electoral, estas personas servidoras públicas se ven expuestas a riesgos que comprometen su integridad y la imparcialidad del proceso. Es esencial implementar medidas para proteger su integridad y seguridad, esto es un elemento que contribuye a garantizar elecciones seguras en el país.

A la problemática expuesta corresponde la siguiente hipótesis: la implementación de medidas de protección y seguridad para las personas funcionarias electorales reducirá significativamente los actos de violencia en su contra, desde amenazas verbales hasta agresiones físicas, mejorando así la integridad y la imparcialidad del proceso electoral.

En este sentido, como recomendaciones se debe señalar: desarrollar protocolos de seguridad, asignar recursos adecuados y mejorar la coordinación entre autoridades y fuerzas de seguridad. Estas medidas fortalecerán la integridad y seguridad de las personas funcionarias y la confianza en el proceso democrático.

d. Violencia contra periodistas

El derecho internacional de los derechos humanos obliga a los Estados a prevenir, proteger y garantizar justicia en casos de violencia contra periodistas. En este sentido, durante los períodos electorales, estos riesgos se intensifican, por lo que es crucial que las autoridades eviten hacer declaraciones que puedan aumentar el riesgo para las personas periodistas. Además, los medios de comunicación desempeñan un papel trascendente como observadores imparciales y promotores de la libertad de expresión, permitiendo al electorado tomar decisiones informadas. No obstante, persisten desafíos como la obstrucción de la cobertura periodística, lo que subraya la necesidad de reforzar la seguridad de los periodistas y el acceso a la información (UNESCO, Organización de los Estados Americanos, Comisión IDH 2023).

Por otro lado, las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, especialmente durante los períodos electorales, enfrentan altos riesgos de violaciones de derechos humanos, que afectan los derechos a la vida y a la participación democrática (Naciones Unidas Derechos Humanos 2022). En México, la libertad de expresión enfrenta serios desafíos, con intimidación y violencia contra periodistas y actores políticos, junto con el uso indebido de procedimientos legales para restringir el debate público. Por lo

tanto, es esencial establecer nuevos estándares para promover un debate abierto y garantizar la libertad de expresión (Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional por la Integridad 2024).

Desde el año 2012 hasta agosto de 2024 en el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, se han presentado un total de 2029 solicitudes de protección. De estas, 591 no fueron admitidas, lo que deja un total de 1438 solicitudes que han sido aceptadas. En cuanto a las personas actualmente beneficiarias, se registran 192 mujeres y 482 hombres en el sector periodístico. Asimismo, en el ámbito de la defensa de los derechos humanos, las beneficiarias son 723 mujeres y los beneficiarios 597 hombres (Gobierno de México 2024).

A pesar de las medidas de protección en México, como el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, el país sigue siendo extremadamente peligroso para la prensa. De 2012 al mes de agosto del 2024, se han registrado un total de 1,471 agresiones contra periodistas y defensoras de derechos humanos. De estas, 73 corresponden a secuestros y privaciones de la libertad, 372 a agresiones físicas y 126 a amenazas.

Recientemente, se presentó el DRLGPE (Plan B), contentivo de una iniciativa de modificación al artículo 160 de la LGPE. Dicha reforma busca garantizar que el ejercicio del periodismo en materia electoral sea inviolable y no esté sujeto a limitaciones previas, inquisiciones o medidas cautelares por parte de las autoridades electorales. Sin embargo, se establecen excepciones en casos donde la información periodística ataque la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque delitos, perturbe el orden público o constituya violencia política de género¹⁶⁹.

La propuesta también introduce la presunción de espontaneidad en toda interacción periodística, a menos que se demuestre lo contrario a través de procedimientos que cumplan con las formalidades esenciales. Esto pretende proteger la libertad de prensa y asegurar que la cobertura electoral se mantenga libre de restricciones indebidas, siempre y cuando no se cometan abusos que afecten el orden público o los derechos de las personas.

El reconocimiento de las personas periodistas y defensoras de derechos humanos, como actores en el proceso político-electoral es clave, ya que el desempeño de sus funciones es fundamental en la difusión de información y la transparencia democrática.

En ese sentido, como problema específico se debe señalar la falta de reconocimiento de las personas periodistas como actores políticos clave y su función en el proceso electoral. La protección adecuada de las personas periodistas durante los procesos electorales es prioritaria, dado que desempeñan un papel esencial en la difusión de información y opiniones, contribuyendo así al ejercicio pleno y transparente de la democracia¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 15 de agosto de 2014].

¹⁷⁰ Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 15 de agosto de 2014].

A la problemática expuesta le corresponde la siguiente hipótesis: el reconocimiento y protección adecuada de las personas periodistas y defensoras de derechos humanos como actores políticos clave durante los procesos electorales mejorará significativamente la difusión de información y opiniones, contribuyendo al ejercicio pleno y transparente de la democracia.

En el desarrollo del proceso electoral las personas periodistas y defensoras de derechos humanos se colocan en una situación de vulnerabilidad. Dichas personas enfrentan diversos desafíos, como intimidaciones, amenazas y violencia física, que obstaculizan su capacidad para informar de manera imparcial y completa. Esta situación puede tener un impacto negativo en la calidad y la transparencia de la cobertura mediática, lo que a su vez afecta la capacidad de la ciudadanía para tomar decisiones informadas durante las elecciones. Es fundamental proteger la libertad de expresión y garantizar la seguridad de los periodistas para preservar la integridad del proceso democrático.

Durante el año 2023, se observó un aumento en las agresiones contra periodistas en México, a pesar de una disminución en los asesinatos. La mayoría de estas agresiones se relacionaron con el contexto electoral, sugiriendo que el año 2024 podría ser particularmente violento para la libertad de prensa. Esto se debe al incremento en la estigmatización y desprestigio de los comunicadores por parte de políticos locales, exacerbado por el discurso crítico del entonces Presidente de la República. Además, hay preocupación por la crisis de desapariciones de periodistas y la impunidad de estos delitos. Desde el año 2000, se han asesinado a 163 periodistas en México en relación con su trabajo y 34 están desaparecidos (El Financiero 2024).

En este sentido, Aguayo Quezada señala que “al periodista se le ataca de manera más sistemática que al candidato. El candidato solo es durante el proceso electoral y [...] los momentos están claramente diferenciados antes de registrarse porque aquí entran los criterios [...]. Para nosotros, nuestro criterio, que no es el mismo del INE o de Secretaría de Seguridad, que ellos lo bajan, tienden a bajarlo por razones electorales o de imagen [...] la FEADLE [...] no sirve” (Aguayo Quezada 2024).

Dado que la violencia letal varía significativamente según el contexto y la región, es crucial desarrollar estrategias de seguridad adaptadas a cada lugar. Esto resalta la necesidad de enfoques diferenciados y especializados para proteger a personas periodistas y defensores derechos humanos y en la necesidad de coordinar medidas de protección durante elecciones para periodistas y defensores de derechos humanos. Los mecanismos federales de protección, como la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión y el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas no han logrado garantizar la protección efectiva.

III. PROPUESTAS DE SOLUCIONES

Con fundamento en el análisis precedente en torno a la seguridad en las elecciones, se efectúan un conjunto de propuestas de reformas legislativas. Dichas propuestas están articuladas en tres bloques, ordenadas conforme a su magnitud y repercusión.

De ese modo, en primer lugar, se indican las siguientes proposiciones:

1. Adicionar la violencia político electoral, incluyendo la violencia política de género contra las mujeres como causa de nulidad en las elecciones, a la fracción VI del artículo 41 de la CPEUM y en el Capítulo III, nulidad en las elecciones de los artículos 76, 77 y 77 Bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral: [...] d) Se susciten actos de violencia político electoral incluyendo la violencia política de género.
2. Modificar el artículo 1 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales estableciendo que: [...] tiene por objeto la protección de la integridad humana y del proceso electoral.
3. Adicionar un apartado a la Ley General en Materia de Delitos Electorales relacionado con los delitos que atenten contra la integridad humana en el desarrollo del proceso electoral. De esta manera generar una modificación clasificando los delitos que atentan contra la integridad humana y la integridad electoral en el desarrollo del proceso.
4. Armonizar la regulación penal y electoral del proceso de violencia política de género, para establecer una conexión que permita que ambos procesos sean efectivos para sancionar hechos que la constituyan de manera coordinada y complementaria. Se propone adicionar en el artículo 20 Bis de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en el artículo 20 bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales: [...] Los procesos electorales y penales para sancionar la violencia política de género deberán informarse y complementarse a través de la coordinación de las autoridades.
5. Adicionar en el artículo 20 Bis de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en el artículo 20 bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales el reconocimiento expreso de calidad de víctima a las mujeres que han sufrido violencia política de género y el derecho a la reparación integral del daño: [...] Se deberá reconocer la calidad de víctimas a las mujeres que hayan sufrido violencia política de género, así como su derecho a la reparación integral del daño que puede comprender las siguientes categorías: 1) rehabilitación, 2) compensación, 3) medidas de satisfacción y 4) garantías de no repetición, de acuerdo con la Ley General de Víctimas.
6. Establecer la obligación de colaboración y coordinación entre el sistema electoral federal y el sistema nacional de víctimas para generar una categoría diferenciada y especializada para las víctimas de violencia política electoral y violencia política de género dentro del Registro Nacional de Víctimas. Adicionar al artículo 96 de la Ley General de Víctimas y al artículo 2 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales: [...] Deberá existir colaboración y coordinación entre las autoridades competentes para la integración de la información de víctimas de violencia política electoral en el Registro Nacional de Víctimas, generando las versiones pública y privada.

En segundo lugar, con mayor repercusión se efectúan las siguientes propuestas:

1. Establecer como obligación la coordinación de la FISEL con el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas a través de una unidad de análisis emergente que se activará en el desarrollo de procesos electorales para la protección reforzada de personas periodistas y defensoras de

derechos humanos. Adicionar al artículo 19 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas: [...] El Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos deberá tener coordinación con la FISEL, para brindar protección reforzada a las personas periodistas y defensoras de derechos humanos en el desarrollo de procesos electorales.

2. Tipificar la violencia política electoral en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, tomando como base la definición de violencia política de género, de la siguiente manera: la violencia política electoral es toda acción u omisión, en el ámbito público y privado, que tiene por objeto limitar, anular o menoscabar el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas.
3. Realizar armonización legislativa en la regulación de los delitos electorales, concentrándolos en la Ley General en Materia de Delitos Electorales. Trasladar los delitos electorales contenidos en el título vigésimo cuarto, sobre Delitos Electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos (artículos 401 al 413) del Código Penal Federal.
4. Modificar el artículo 41 de la CPEUM para incluir el derecho humano a elecciones seguras, que protejan la integridad humana y la del proceso electoral, en los siguientes términos: [...] La renovación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial se realizará mediante elecciones libres, seguras, auténticas y periódicas que protejan la integridad humana y la del proceso electoral, conforme a las siguientes bases: [...].
5. Adicionar como requisito de elegibilidad para todas las candidaturas (federales, locales y municipales) un análisis sobre nexos con el crimen organizado en los artículos 55, 58, 82 y 115 de la CPEUM, de la siguiente manera: [...] Para ser elegibles las personas candidatas tendrán que ser objeto de análisis, por medio de filtros que incluyen la verificación de antecedentes penales, situación financiera y patrimonial, evaluación de relaciones personales y profesionales, control del financiamiento de campañas electorales y la colaboración con agencias de seguridad. Lo anterior con la finalidad de impedir la postulación de personas con vínculos con el crimen organizado.
6. Expedir la Ley General para Elecciones Seguras, que establezca un marco normativo para prevenir, investigar, sancionar, reparar y garantizar la no repetición de la violencia en el ámbito político-electoral. Así como la coordinación entre las autoridades competentes. A partir de esa normativa los estados tendrán la obligación de generar sus propias disposiciones.

En este sentido, se propone la siguiente estructura general:

Apartado 1. Disposiciones generales: persiguen determinar el concepto jurídico y naturaleza de la violencia político-electoral, definir en quiénes puede recaer, tipología de la violencia político-electoral, las autoridades competentes para prevenir, investigar, sancionar, reparar y garantizar la no repetición. Así como las obligaciones principales, como es la coordinación entre las autoridades competentes.

Apartado 2. Prevención de la violencia político-electoral: se plantea establecer medidas como son diagnósticos de análisis de contexto antes, durante y después de los procesos electorales para identificar las causas y riesgos. Estos informes

pueden ser de utilidad para probar la violencia generalizada al momento de establecer la nulidad de las elecciones. Además, se propone generar análisis de riesgos para poder tomar medidas diferenciadas y especializadas de acuerdo con el contexto específico, ya sean de carácter individual o colectivo. También se plantea establecer como obligación federal y estatal el diseño y ejecución de estrategias articuladas de seguridad en los procesos electorales, incluyendo medidas de protección y la creación de un mecanismo extraordinario para la prevención de la violencia político-electoral, que permita fijar de manera inmediata las medidas de protección, salvaguardando la vida e integridad de las personas.

Apartado 3. Tratamiento de la violencia político-electoral: determinar cómo se debe perseguir la violencia político-electoral, incluyendo registros nacionales y estatales de víctimas; cómo debe realizarse la investigación para determinar la razón político-electoral, quiénes son las autoridades que deben intervenir, el diseño de tratamientos específicos y diferencias para los actores políticos (personas candidatas, periodistas, personas funcionarias públicas, activistas, etc.), sanciones y medidas de reparación integral.

En tercer lugar, con mayor intensidad se formulan las siguientes proposiciones:

1. Reformar la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, integrando una perspectiva que proteja tanto la integridad ciudadana como la electoral, asegurando una respuesta efectiva ante los delitos que afectan el proceso democrático, como son aquellos que dañan la vida e integridad de las personas que participan en el proceso. Adicionando al Capítulo VI. Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales, del Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la República, este enfoque.
2. Se propone la creación por parte de la FISEL del protocolo nacional para la investigación, prevención y sanción de la violencia político-electoral. Se propone que este instrumento establezca una ruta para el tratamiento de la violencia política-electoral. Adicionar en el artículo 2 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales la obligatoriedad del protocolo: Para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento de los delitos previstos en la presente Ley serán aplicables, en lo conducente, la legislación procesal penal vigente en la Federación y en las entidades federativas, el Libro Primero del Código Penal Federal, el protocolo nacional para la investigación, prevención y sanción de la violencia política-electoral y las demás disposiciones de carácter nacional en materia penal que expida el Congreso de la Unión.
3. Crear unidades especializadas en análisis de contexto electoral, con el objetivo de diagnosticar la situación de violencia durante los procesos electorales dentro de la estructura de la FISEL y coordinadas con las Fiscalías locales. Estas unidades estarían encargadas de monitorear el entorno, evaluar riesgos potenciales y formular recomendaciones estratégicas para las autoridades, garantizando así un proceso electoral seguro, equitativo y libre de interferencias coercitivas.
4. Creación de una unidad especializada para la investigación, persecución y prevención de la violencia política de género. Adicionar al Capítulo VI. Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales, del Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la República, su creación dentro de la estructura.

5. Adicionar el principio de debida diligencia reforzada en las investigaciones de violencia política de género, en el artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.
6. Establecer la facultad de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales para el análisis y determinación de contextos de violencia generalizada, que permitan al TEPJF tener herramientas para declarar la nulidad de las elecciones. Adicionar al Capítulo VI. Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales, del Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la República, esta facultad.

Problemática 6. Límites a los derechos electorales

I. CONTEXTO

1. Concepto

Las restricciones a los derechos son herramientas jurídicas diseñadas para salvaguardar tanto los derechos individuales como los intereses colectivos de la sociedad en su conjunto, las cuales, cuando se aplican de manera adecuada y selectiva, permiten una protección apropiada para sus titulares. En el mismo sentido, la teoría general de los derechos humanos y la teoría de la argumentación jurídica resaltan la necesidad de comprender todo supuesto jurídico bajo la condición de una debida prueba y garantía de la causa que justifique cada situación (Alexy 2001).

La teoría de los límites a los derechos establece que éstos deben ser justificados, estrictos y proporcionales, así como perseguir una imperiosa necesidad. Siguiendo esta lógica es posible afirmar que no se considera la existencia de derechos absolutos y tampoco límites de esa naturaleza, debido a la necesidad de su propia justificación (Ríos Vega 2015). Por lo tanto, sólo cuando los límites de los derechos humanos se aplican de manera equitativa y proporcionada es que permiten una mayor garantía en la defensa de los derechos humanos.

En términos generales, las restricciones a los derechos pueden clasificarse en ordinarias u extraordinarias, dependiendo de si operan de manera constante o sólo en situaciones de emergencia constitucional, y pueden originarse del respeto a los derechos fundamentales de otros individuos o de condiciones materiales o físicas; por lo que se puede hablar de límites establecidos explícitamente en la Constitución y de límites derivados de la interpretación de principios constitucionales (Tórtora Aravena 2010).

Desde una perspectiva particular, la doctrina reconoce varias categorías para la clasificación de los límites a los derechos (Peces-Barba 1995):

1) *Límites jurídicos*, como restricciones establecidas por leyes, constituciones o precedentes judiciales, las cuales delinear los alcances y condiciones para el ejercicio de los derechos.

2) *Límites de hecho*, que dependen de situaciones específicas, contextuales o externas que pueden incidir en la efectividad del ejercicio de los derechos, más allá de las restricciones legales formales.

3) *Límites subjetivos y tópicos*, se refieren a las restricciones que pueden encontrar las personas al ejercer sus derechos, mientras que los límites tópicos se relacionan con circunstancias externas que pueden restringir dicho ejercicio.

4) *Límites materiales y formales*, son los contenidos normativos que limitan la producción de normas, mientras que los límites formales establecen competencias para restringir el ejercicio de derechos en casos específicos.

Finalmente, en el caso de los derechos políticos, a nivel internacional se consideran diferentes tipos de restricciones —y prohibiciones— al ejercicio del derecho de acceder a cargos públicos o de ejercer el voto. Los límites a los derechos político-electorales varían de lugar en lugar, a nivel local y nacional —algunos democráticos y otros no, pero todos dirigidos a establecer las reglas y los mecanismos para acceder y repartir el poder—, dando como resultado la generación de sistemas electorales muy variados, con reglas específicas y métodos muy diversos.

2. Panorama general en México

Los límites a los derechos políticos se fundamentan en la necesidad de equilibrar los derechos individuales frente a otros valores igualmente importantes para el funcionamiento de la sociedad. Por ejemplo: se pueden establecer limitaciones a la libertad de expresión para prevenir la incitación al odio o la violencia. Así, la importancia de la que las restricciones a los derechos sean proporcionales, necesarias y estén justificadas en motivos legítimos, ya sea por razones como la protección de la seguridad nacional, la salud pública o los derechos y libertades de otras personas.

En México, en el año 2011 tuvo lugar una importante reforma en el sentido de reconocer a nivel constitucional los derechos humanos de las personas y establecer la obligación para todas las autoridades de respetar, proteger y garantizar estos derechos. Además, se incluyó a los tratados internacionales dentro del bloque de constitucionalidad mexicano y se optó por un control difuso para que las autoridades judiciales pudieran inaplicar leyes violatorias de derechos humanos.

Por otro lado, para que las restricciones a los derechos fundamentales sean legítimas, deben cumplir con varias condiciones. En primer lugar, deben ser establecidas por la autoridad competente, lo que suele estar definido en las constituciones. En segundo lugar, estas limitaciones deben cumplir con los estándares jurídicos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos, que proporciona directrices claras sobre este asunto.

Por último, es importante destacar que las restricciones deben respetar, siempre, el núcleo esencial del derecho en cuestión; así como ser justificadas y proporcionales. Esto significa que deben ser suficientes para alcanzar el objetivo legítimo esperado y que la restricción nunca puede ser más amplia de lo mínimo necesario para lograr dicho objetivo (Tórtora Aravena 2010).

3. Normativa y estándares internacionales

A nivel internacional, el artículo 29 de la DUDH establece que toda persona estará sujeta únicamente a las limitaciones establecidas por la ley con el fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y las libertades de los demás, así como para satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

Por su parte, la Convención ADH establece en el artículo 30 que los derechos y libertades pueden ser objeto de limitaciones o restricciones establecidas por la ley, siempre que estas limitaciones sean necesarias para asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás; así como para proteger los derechos y libertades de todas las personas dentro de un marco democrático.

De igual modo, el artículo 32.2 de la Convención ADH señala que los Estados parte pueden establecer restricciones a los derechos en la medida en que estas restricciones sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás, dentro de un marco democrático.

El artículo 4 del PIDCP establece que en circunstancias excepcionales que amenacen la integridad nacional y que hayan sido oficialmente declaradas como tales, los Estados pueden implementar medidas que, de manera estrictamente limitada a las necesidades de la situación, suspendan las obligaciones establecidas en ese instrumento. Sin embargo, estas medidas no pueden entrar en conflicto con otras obligaciones internacionales de protección del mismo tipo.

Por tanto, atendiendo a la DUDH y la Convención ADH: 1) los límites a los derechos deben ser establecidos por la misma ley, 2) con el fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y las libertades, 3) para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, 4) en circunstancias excepcionales que amenacen la integridad nacional y que hayan sido oficialmente declaradas como tales, y 5) no pueden implicar discriminación basada únicamente en criterios como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión o el origen social.

En México, los límites a los derechos de la ciudadanía se encuentran establecidos de manera expresa en las distintas fracciones que componen el artículo 38 de la CPEUM. También se han realizado reformas e interpretaciones jurisprudenciales en sentido evolutivo que han puesto en debate ciertas restricciones, como la del Voto de Personas en Prisión Preventiva, las cuales han tenido su primera aplicación como normativa electoral vigente en los procesos electorales ocurridos en 2021 y 2024.

Adicionalmente, se deben mencionar las iniciativas del Poder Ejecutivo federal, presentadas ante el Congreso de la Unión, en las cuales se formularon propuestas de reformas en asuntos relacionados con la materia electoral. En efecto, en ese sentido se halla el DRCPEUM en materia electoral (Plan A)¹⁷¹, el cual fue objeto de impugnaciones mediante acciones de inconstitucionalidad¹⁷²; y se encuentra asimismo el DRCPEUM en

¹⁷¹ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 28 abril 2022. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>» [Consultado el 23 de septiembre de 2024].

Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 27 de septiembre de 2024].

¹⁷² SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023, y 47/2023, 8 mayo 2023; y Acción de Inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, 22 junio 2023.

materia electoral (Plan C)¹⁷³. Tales iniciativas contienen información sobre los temas que se analizan en el presente apartado.

II. PROBLEMÁTICA

1. *Identificación del problema estructural*

A nivel nacional, el artículo 1 de la CPEUM establece que las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado forme parte; y contempla el principio *pro persona* y la prohibición de discriminación como directrices para el respeto de los derechos humanos. En México, la cuestión de limitar o restringir la participación de algunas personas en la vida política obedece a razones históricas, pero también a estructuras sociales actuales que limitan el ejercicio material de estas prerrogativas.

La problemática general de la suspensión de derechos electorales, entonces gira en torno a la siguiente pregunta: ¿son legítimas y justificadas las restricciones al ejercicio de los derechos electorales en el sistema electoral mexicano? Restringir los derechos político-electorales afecta el ejercicio pleno de la democracia y los derechos individuales. Por lo que es deber del Estado justificar y establecer claramente en la legislación las causales que impiden el pleno goce de derechos, como acceder a cargos públicos y ejercer el voto en México.

Con base en lo anterior se han identificado los siguientes cuatro problemas: (i) límite por Violencia Política en razón de Género, (ii) límite por nacionalidad, (iii) límite por privación a la libertad, y (iv) límite por requisitos de elegibilidad-modo honesto de vivir. Para analizar tales cuestiones se llevó a cabo una investigación documental y se realizó una entrevista a la Dra. Karolina Mónica Gilas¹⁷⁴. A continuación, se hará referencia a cada tema con la indicación de los problemas específicos observados, sus hipótesis, el estado de la cuestión en relación con el Proceso Electoral Federal 2023-2024 y se formularán unas recomendaciones.

2. *Identificación de los problemas específicos*

a. Límite por Violencia Política en razón de Género

La Violencia Política de Género (VPG) es una problemática que ha tenido lugar en todos los procesos electorales en los que han participado las mujeres. En México, si bien se han ocurrido avances significativos en el combate a la violencia de género, aún persisten desafíos importantes para garantizar elecciones libres de estereotipos de género como lo es la proliferación de la violencia en línea y el uso de redes sociales para difundir discursos misóginos y atacar a mujeres políticas.

¹⁷³ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 26 de septiembre de 2024].

¹⁷⁴ La entrevista se realizó vía Zoom el 27 de mayo de 2024.

Como resultado de estas situaciones, una de las sanciones para los responsables de ejercer VPG ha sido la adición de la fracción VII al artículo 38 de la CPEUM, en donde se estableció la imposibilidad de toda persona sancionada a postularse a cargos de elección popular. En este sentido, con el propósito de recopilar, mantener y brindar información a las autoridades y a la ciudadanía en general sobre las personas que han sido sancionadas, en 2020 se incorporaron una serie de reformas de integrar el sistema nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, en donde participan en coordinación diferentes instituciones, entre ellas el INE y el TEPJF.

Por su parte, el 1 de agosto de 2020 la Sala Superior resolvió el expediente SUP-REC-91/2020, en el cual tuvo ocasión de ordenar al INE la emisión de lineamientos para la creación de un Registro Nacional de Personas Sancionadas por Violencia Política por Razones de Género. En acatamiento a esta sentencia, mediante Acuerdo INE/CG269/2020¹⁷⁵ la autoridad administrativa electoral aprobó los criterios para el funcionamiento, mantenimiento y actualización del registro para estos fines.

En el mismo sentido, antes del inicio del Proceso Electoral Federal 2023-2024, se aprobaron lineamientos adicionales para la verificación de que las personas candidatas no se encontraran en alguno de los supuestos de suspensión de derechos.¹⁷⁶ Cabe resaltar que en este Acuerdo se establece que únicamente serían tomadas en consideración aquellas sentencias que se encuentren firmes a partir de la entrada en vigor de la reforma al artículo 38 de la CPEUM.

En cuanto al número de personas que han sido inscritas en el Registro de Personas Sancionadas, a finales de septiembre de 2024, las cifras del Registro reportaron un total de 411 personas sancionadas: 86 son mujeres y 325 son hombres, siendo Oaxaca la entidad federativa con el mayor número de sanciones con un total de 139 casos, seguida Veracruz con 46 casos y Tabasco con 37. En cuanto a los cargos ocupados por las personas sancionadas, se reportan 81 presidencias municipales, 84 personas ciudadanas, 56 regidurías y 41 periodistas. Respecto al ámbito de las sanciones, el 70.57 % corresponde al ámbito municipal, el 14.60 % al ámbito estatal y el 14.81 % al ámbito nacional (INE 2024I)¹⁷⁷.

Respecto de lo anterior, cabe mencionar que la problemática de la violencia política se convierte en la vía principal para obstaculizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Por esta razón se adopta la hipótesis de que el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género

¹⁷⁵ INE, Acuerdo INE/CG269/2020, “por el que se aprueban los lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-REC-91/2020 y acumulado”, 4 septiembre 2020.

¹⁷⁶ INE, Acuerdo INE/CG647/2023, “por el que se aprueba el procedimiento para constatar que las personas candidatas no hayan incurrido en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 38, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o del artículo 442 bis, en relación con el 456, numeral 1, inciso c), fracción III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el Proceso Electoral Federal 2023-2024”, 7 diciembre 2023.

¹⁷⁷ Estas cifras revelan la distribución y la magnitud de las sanciones impuestas por VPG y otras faltas electorales en distintas entidades federativas y ámbitos de gobierno en México. Información disponible en: «<https://portal.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>» [Consultado el 11 de octubre de 2024].

puede constituir una herramienta importante para mitigar los actos de violencia política basadas en el género.

Sobre suspensión de derechos políticos como sanción por ser responsable de cometer VPG, Gilas sostiene que la posibilidad de que cada uno de los Estados parte de la comunidad internacional pueda limitar los derechos políticos puede llevar a considerar “esta suspensión de derechos como una situación que se puede justificar debido a que estos actos pretenden limitar, obstaculizar o de plano impedir el ejercicio de los derechos políticos, a ciertos grupos de personas que no se identifican o no se comportan acorde a la heteronorma dominante en la sociedad, no solo a mujeres” (Gilas 2024).

También se hizo mención sobre que existen dos tipos de violencia contra las mujeres: “una que tiene la motivación y que puede ser generalizada también en cómo se ejerce y la otra, automáticamente generalizada en cómo se ejerce, sin tener como motivación la categoría de mujer” (Gilas 2024).

De igual modo, siguiendo a Gilas se debe resaltar “la importancia de la publicidad de datos personales como el nombre, el cargo que en ese momento ejerció, el partido político, el territorio de la entidad en que se realizó la violencia” (Gilas 2024). Estos datos son importantes para que el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, permita proteger y garantizar el objeto para el que fue creado. En este sentido, “la necesidad de establecer parámetros objetivos sobre cómo y por cuánto tiempo pueda una autoridad imponer la sanción de inscripción en el Registro, [...] deberían siempre considerarse como una cuestión adicional a las problemáticas administrativas o penales que se traten en cada caso” (Gilas 2024).

Sobre este tema, el 9 de marzo de 2023 diputadas del grupo parlamentario del PRI, impulsaron una iniciativa para reformar y derogar diversas disposiciones de la Ley General en Materia de Delitos Electorales y del Código Penal Federal, en materia de violencia de género. Su iniciativa propuso establecer un sistema de nulidad para las elecciones federales y locales en casos de violaciones graves, intencionales y decisivas, en los que se demostrara la existencia de violencia política contra las mujeres por razón de género¹⁷⁸.

En resumen, de acuerdo con las reflexiones e información existente sobre el combate y erradicación de la violencia contra las mujeres, cabe destacar la necesidad de combatir las limitaciones de hecho que se han manifestado al implementar el Registro de Personas Sancionadas, a través de la sensibilización de los actores políticos y en la importancia de adaptarse a este nuevo modelo de protección y promoción de los derechos político-electorales de las mujeres.

b. Límite por nacionalidad

¹⁷⁸ Cámara de Diputados, Iniciativa que reforma a la Ley General en Materia de Delitos Electorales y del Código Penal Federal, en materia de violencia de género, Diario de los Debates, Poder Legislativo Federal, LXV Legislatura. Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio. Información disponible en: [«https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/65/2do/2Ord/mar/01L65A2P214-I.html#Entrada-19»](https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/65/2do/2Ord/mar/01L65A2P214-I.html#Entrada-19) [Consultado el 11 de octubre de 2024].

En el caso del sufragio que se realiza fuera del territorio mexicano, la necesidad de garantizar esta posibilidad se justifica en la cantidad de personas mexicanas que por diversas cuestiones particulares residen en algún otro país. Así, por ejemplo, para el año 2020 el Censo de Población y Vivienda registró un total aproximado de 1.2 millones de personas residentes en México nacidas en otro país (INEGI 2020) y, con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica de 2023 (INEGI 2024), se conoce que, entre 2018 y 2023, Estados Unidos de América se mantuvo como el principal origen de la población inmigrante en México (67.8 %), pero aumentaron los porcentajes de personas procedentes de Guatemala, Honduras y Colombia. Esta información arroja que una parte importante de la ciudadanía mexicana está conformada por personas mexicanas por nacimiento, por naturalización y aquellos que tienen doble nacionalidad (la nacionalidad mexicana y otra nacionalidad).

Al respecto, el artículo 30 de la CPEUM establece las formas en que se puede adquirir la nacionalidad mexicana, la cual se adquiere por nacimiento¹⁷⁹ o por naturalización. En cuanto a la naturalización, el artículo menciona dos casos específicos: (i) los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización; y (ii) las personas extranjeras que contraigan matrimonio con personas mexicanas, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que establezca la ley.

Por su parte, el artículo 33 de la CPEUM señala una prohibición expresa para las personas extranjeras de inmiscuirse en los asuntos políticos del país, de participar en actos públicos o influir de cualquier manera en las decisiones del gobierno mexicano. De esta manera, las personas mexicanas naturalizadas y con doble nacionalidad enfrentan varios obstáculos al intentar acceder a cargos públicos en México, que van desde requisitos de nacionalidad, percepciones sociales y problemas legales.

Según lo establecido en la normativa electoral aplicable, el actual sistema electoral en México condiciona el acceso para participar por ciertos cargos públicos a personas que no cumplan con el requisito de ser mexicanos por nacimiento (excluyendo a los mexicanos por naturalización y doble nacionalidad). Esta imposibilidad de las personas extranjeras de participar en la vida política del país —con una prohibición de votar y ser votado— consiste en un intento por proteger la soberanía del estatal¹⁸⁰, pues, aunque en el Estado mexicano otorga la nacionalidad mexicana por naturalización a personas que cumplen con los requisitos legales, sin embargo, no se conceden todos los derechos político-electorales que esta nacionalidad supone cuando se trata por nacimiento.

Al respecto la Sala Superior del TEPJF ha establecido algunos criterios sobre los derechos político-electorales de personas con doble nacionalidad; por ejemplo, en el caso

¹⁷⁹ Se obtiene por nacimiento cuando las personas: 1) nazcan en territorio mexicano (sin importar la nacionalidad de los padres), 2) nazcan en el extranjero y tengan padres mexicanos, 3) nazcan en el extranjero y tengan padres mexicanos por naturalización y 4) quienes nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas.

¹⁸⁰ Desde la perspectiva internacional hay países que a través de tratados bilaterales de sufragio permiten que los no nacionales voten mediante acuerdos, por ejemplo, España permite que extranjeros voten en su país si se ha firmado el acuerdo como es el caso de: Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Corea, Ecuador, Islandia, Trinidad y Tobago, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay y Perú (MAPFRE 2023). El supuesto anterior, no aplica en el caso mexicano, pues las personas extranjeras no pueden votar, ni acceder a cargos públicos.

SUP-JDC-894/2017¹⁸¹, se acreditó una restricción injustificada que vulnera los derechos político-electorales de una persona, así como el principio de igualdad y no discriminación. Lo anterior, porque al convocar a la ciudadanía a conformar mesas directivas de casillas el Consejo General del INE estableció como requisito de elegibilidad para su integración ser mexicano de nacimiento y no adquirir otra nacionalidad. Restricción que la Sala Superior consideró injustificada por lo que ordenó inaplicar la disposición, además de reconocer a las personas con doble nacionalidad dentro de las denominadas categorías sospechosas.

En un sentido similar, en el expediente SUP-JDC-1078/2020 y sus acumulados¹⁸² se planteó la problemática sobre la exigencia de ser mexicano por nacimiento para ocupar ciertos cargos, en específico respecto de las consejerías locales, en el ámbito político-electoral en México. Esta exigencia se consideró discriminatoria por parte de la Sala Superior, al limitar las oportunidades de participación de ciudadanos mexicanos por naturalización en igualdad de condiciones con los ciudadanos mexicanos por nacimiento, lo que resultó en la inaplicación de los mencionados preceptos reconociendo la importancia de garantizar la igualdad de oportunidades en el ámbito político-electoral.

En México existen limitaciones automáticas para el goce de los derechos político-electorales de personas reconocidas como mexicanas por el Estado, por el simple hecho de no haber nacido en México, o tener doble nacionalidad. Por lo tanto, se reconoce una problemática estructural relacionada con la necesidad de promover la inclusión y la participación equitativa de la ciudadanía en los procesos político-electorales, respetando sus derechos y evitando cualquier forma de discriminación por motivos de nacionalidad.

Sobre los requisitos de nacionalidad, la CPEUM establece que ciertos cargos o funciones se reservan a las personas mexicanas por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad. Algunos de los cargos que requieren ser mexicano por nacimiento, según la Constitución, son: 1) Presidencia de la República, 2) senadurías, 3) diputaciones federales, 4) secretarías de Estado y 5) gubernaturas de un Estado¹⁸³.

En cuanto a las percepciones sociales, la rigidez de la política migratoria se debe a la historia nacional “más bien defensiva frente al exterior y una serie de prejuicios que mantienen un nivel de sospecha frente a lo extranjero” (Calderón 2012).

La hipótesis central consiste en que garantizar que las personas mexicanas naturalizadas y con doble nacionalidad accedan a cargos públicos promueve la inclusión, la diversidad y la participación democrática, contribuyendo así al fortalecimiento de la sociedad y la gobernabilidad en México. En otras palabras, la prohibición de acceder a ciertos cargos públicos para mexicanos naturalizados y de doble nacionalidad en México plantea una serie de desafíos; y aunque se han realizado avances significativos en la inclusión de estos grupos en la vida política del país, persisten obstáculos legales y culturales que limitan su participación plena.

¹⁸¹ TEPJF, SUP-JDC-894/2017, Sala Superior, 25 octubre 2017.

¹⁸² TEPJF, SUP-JDC-1078/2020 y sus acumulados, Sala Superior, 1 julio 2020.

¹⁸³ Estos cargos se consideran de especial relevancia para la identidad, soberanía y seguridad nacional, por lo que se establece la exigencia de ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad para ocuparlos (TEPJF, SUP-RAP-110/2024, 3 abril 2024).

Según la opinión de Gilas, estas restricciones “han causado más daño que beneficios, refiriéndose a que no existe una justificación suficiente —más allá de la narrativa histórica—; pero que, por el contrario, genera un trato diferenciado para las personas mexicanas por nacimiento y las que lo son por naturalización”. Sobre todo, los límites por nacionalidad “afectan la posibilidad de participar para determinados puestos de elección popular” (Gilas 2024).

Por ejemplo, las barreras discriminatorias que dificultan el acceso a determinados cargos públicos basadas en el origen nacional, lo cual contradice los principios de igualdad y no discriminación consagrados en la legislación mexicana. Además, las restricciones legales pueden perpetuar la marginalización y la exclusión de los mexicanos naturalizados y de doble nacionalidad, impidiendo que contribuyan plenamente al desarrollo político y social del país. Por otro lado, las nuevas problemáticas incluyen el creciente reconocimiento de la importancia de la diversidad y la inclusión en la esfera pública, lo que resalta la necesidad de revisar y reformar las leyes y políticas que limitan el acceso de estos grupos a cargos públicos.

Finalmente, en lo que se refiere al Proceso Electoral Federal 2023-2024, la lista nominal de electorado en el extranjero fue de 703,734¹⁸⁴. A través de un seguimiento personalizado, el INE notificó a las personas sobre el documento o la situación que tendrían que subsanar. A través de esta revisión el INE persigue garantizar la integridad y la confiabilidad de la Lista Nominal de Electores y en algunos se dará vista a las autoridades penales, a la FISEL para que determine si las irregularidades son constitutivas de algún delito en materia electoral (INE 2024j). En total se emitieron 184,326 votos desde el extranjero (vía postal 39,586, electrónico 122,497 y presencial 22,243)¹⁸⁵.

Sobre este tema, cabe mencionar que la iniciativa relativa al DRLGIPE (Plan B)¹⁸⁶, recoge diversas modificaciones a la normativa electoral a los fines de garantizar el voto a personas privadas de su libertad que se encuentran en prisión preventiva, teniendo efectos en los artículos 11, 135, 329 y 331 de la LGIPE.

Además, es importante considerar las barreras o restricciones que las leyes mexicanas imponen a las personas mexicanas residentes en el extranjero a quienes se les limita su participación efectiva en consultas o asuntos políticos de incidencia local, temas que están condicionados a la efectiva residencia en el país. Esta prohibición podría salvarse si se toma en cuenta la tecnología y la posibilidad de establecer algunas circunscripciones en el extranjero por parte de los estados con un número importante de sus ciudadanos viviendo fuera del país.

Por último, se deben señalar las siguientes recomendaciones: 1) realizar reformas legales para eliminar restricciones discriminatorias y reconocer el derecho de las

¹⁸⁴ El 25 de febrero de 2024 fue la fecha límite para solicitar la inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, para ejercer el voto en el exterior. Disponible en: «<https://ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>» [Consultado el 11 de octubre de 2024].

¹⁸⁵ Disponible en: «<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/153578/Numeralia-PEF-2023-2024.pdf>» [Consultado el 3 de octubre de 2024].

¹⁸⁶ Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 11 de octubre de 2024].

personas mexicanas naturalizadas y con doble nacionalidad para acceder a ciertos cargos; y 2) establecer mecanismos que garanticen el acceso equitativo a la información y recursos necesarios para la participación política de personas mexicanas naturalizadas y con doble nacionalidad, incluyendo capacitación electoral, asesoramiento legal para la postulación a cargos públicos.

c. Límite por privación a la libertad

En el caso de las personas privadas de libertad, las personas que se encuentran en prisión preventiva mantienen su derecho a votar mientras no sean condenadas a través de una sentencia porque se encuentran amparadas bajo el principio de presunción de inocencia¹⁸⁷. En este sentido, las instituciones y organismos correspondientes tienen la obligación de garantizar el derecho al voto de este grupo en situación de vulnerabilidad, mientras no sean sujetas de un auto de formal prisión¹⁸⁸.

Las restricciones válidas al sufragio se enuncian explícitamente en diversas disposiciones. Así, por ejemplo, el artículo 20, apartado B, fracción I, de la CPEUM establece los derechos de toda persona imputada en un proceso penal. Entre estos derechos se encuentra el derecho a la presunción de inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa. Este derecho garantiza que se respete la dignidad y los derechos de las personas durante el proceso judicial, asegurando un juicio justo y equitativo.

El artículo 38, fracción II, de la CPEUM establece que los derechos o prerrogativas de la ciudadanía se suspenden en el caso de que una persona esté sujeta a un proceso criminal por un delito que merezca pena corporal, a partir de la fecha en que se emita el auto de formal prisión. Esta disposición constitucional tiene como finalidad asegurar que las personas que enfrentan un proceso penal por delitos que implican un castigo corporal no puedan ejercer plenamente sus derechos y prerrogativas como ciudadanos durante el tiempo que cumplan su condena.

A nivel internacional, por su parte, el artículo 21 de la DUDH consagra el derecho de toda persona de acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. Este derecho garantiza que todas las personas tengan la oportunidad de participar en la vida política y pública de su nación sin sufrir discriminación. Mientras que el artículo 14, párrafo segundo, del PIDCP establece el principio de presunción de inocencia. Este principio garantiza que toda persona acusada de un delito tiene derecho a ser

¹⁸⁷ TEPJF, SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado, Sala Superior, 20 febrero 2019.

¹⁸⁸ Sobre la suspensión de derechos políticos, véase la Jurisprudencia 39/2013, de rubro “Suspensión de los derechos político-electorales del ciudadano prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional. Sólo procede cuando se prive de la libertad”. Sala Superior, Quinta Época, 18 septiembre 2013. Así lo establece la Tesis XIII.P.A.27, de rubro “Suspensión de derechos políticos. La determinación del juez de garantía de imponer dicha sanción como consecuencia del dictado del auto de vinculación a proceso es violatoria del principio de inocencia y de las garantías de legalidad y seguridad jurídica (nuevo sistema de justicia penal en el Estado de Oaxaca)”. Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, Novena Época, 1 septiembre 2010; véase, también, la Contradicción de Tesis 6/2008-PL, entre la Sala Superior del TEPJF y la Primera Sala de la SCJN, resulta, el 26 de mayo de 2011, por el Pleno de la SCJN.

considerada inocente hasta que su culpabilidad sea probada más allá de toda duda razonable en un proceso legal justo.

Finalmente, desde un punto de vista social, las personas privadas de la libertad enfrentan una serie de retos específicos para ejercer su derecho al voto, que van desde restricciones legales hasta dificultades logísticas y barreras sociales. Abordar estos problemas requiere un enfoque integral que garantice el respeto de los derechos electorales de todas las personas, independientemente de su condición de encarcelamiento.

La hipótesis consiste en que permitir que las personas privadas de la libertad voten, puede fomentar su participación en la sociedad y promover su rehabilitación y reinserción exitosas. La participación en el proceso democrático puede ayudar a las personas a sentirse parte de la comunidad y a asumir responsabilidades cívicas. Las personas privadas de la libertad son ciudadanos y tienen derecho a ser representados en el proceso político. Excluir a estas personas del derecho al voto puede llevar a una representación política incompleta e inexacta de la población en general.

De acuerdo con Gilas, importa señalar que “las personas privadas de libertad deben disfrutar de garantías para la reinserción social” y que la garantía del derecho al voto de estas personas les permite reforzar ese lazo con la sociedad, “reconociendo que no todos los delitos implican necesariamente romper el pacto social” (Gilas 2024). Esto, porque, en principio, toda sociedad democrática debe buscar reeducar a las personas condenas por algún delito.

La imposibilidad física de las personas privadas de su libertad para ejercer su derecho al voto en México continúa siendo una problemática vigente y de creciente preocupación. Además de los obstáculos logísticos y burocráticos inherentes a la organización de procesos electorales dentro de los centros de reclusión, la falta de infraestructura adecuada y la ausencia de protocolos claros para facilitar el voto contribuyen a limitar el acceso efectivo a las urnas para esta población.

De igual manera, el desconocimiento de los derechos electorales entre el personal penitenciario y la estigmatización social pueden agravar aún más esta situación, dejando a muchas personas privadas de su libertad excluidas del proceso democrático. La emergencia de nuevas problemáticas, como la desinformación y la manipulación política, también plantea desafíos adicionales en la protección del derecho al voto de esta población vulnerable.

Las personas privadas de la libertad enfrentan una serie de retos específicos para ejercer su derecho al voto, que van desde restricciones legales hasta dificultades logísticas y barreras sociales, y abordar estos problemas requiere un enfoque integral que garantice el respeto de los derechos electorales de todas las personas, independientemente de su condición de encarcelamiento. En este sentido, la participación en el proceso democrático puede ayudar a las personas a sentirse parte de la comunidad y a asumir responsabilidades cívicas. Las personas privadas de la libertad son ciudadanos y tienen derecho a ser representados en el proceso político. Excluir a estas personas del derecho al voto puede llevar a una representación política incompleta e inexacta de la población en general.

Finalmente, en lo relacionado al Proceso Electoral Federal 2023-2024, mediante el Acuerdo INE/CG672/2023¹⁸⁹ el Consejo General del INE publicó los Lineamientos para la conformación de la lista nominal de electores en prisión preventiva para el Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2023-2024. Con lo anterior, se pretende garantizar el derecho al sufragio de 92 mil personas reclusas sin sentencia condenatoria en los centros penitenciarios del país¹⁹⁰. Este programa piloto del INE es una iniciativa pionera en el tema, antes de este no se había facilitado el derecho al voto de las personas acusadas sin sentencias firmes, definitivamente es un avance ya que a partir de ese programa el INE está obligado a garantizar este derecho político en los reclusos.

Respecto a la experiencia internacional de derechos humanos, existen países que han priorizado el principio de presunción de inocencia para garantizar el voto a personas que no han sido condenadas (Argentina), y también la mayoría de los países que lo implementan coinciden en que “los derechos políticos de las personas privadas de libertad no han sido completamente eliminados, sino que siguen siendo objeto de protección por parte del sistema jurídico” (Carrasco Daza 2024).

En torno a esta temática, se debe señalar que fueron promulgados el DRLGCSLGRA (Plan B)¹⁹¹ y el DRLGIPE (Plan B)¹⁹², en los que se recogen diversas modificaciones a la normativa electoral en materia de garantizar el voto a personas privadas de su libertad que se encuentran en prisión preventiva, teniendo efectos en el artículo 284 Bis de la LGIPE.

De ese modo, a continuación se presentan recomendaciones sobre los límites a los derechos electorales de las personas privadas de la libertad: 1) garantizar el acceso a información clara y precisa sobre los procedimientos electorales y los derechos electorales de las personas privadas de la libertad, 2) establecer mecanismos que permitan a las personas privadas de la libertad ejercer su derecho al voto de manera segura y confidencial, respetando las normas electorales vigentes, y 3) proporcionar capacitación electoral a las personas privadas de la libertad para que conozcan sus derechos y responsabilidades como votantes.

d. Límite por requisitos de elegibilidad por modo honesto de vivir

El artículo 34 de la CPEUM establece que son ciudadanos de la República los hombres y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan las siguientes condiciones: a) haber cumplido 18 años, y b) tener un modo honesto de vivir. Estos aspectos son requisitos fundamentales para que una persona adquiera la calidad de ciudadano mexicano y pueda ejercer plenamente los derechos políticos y electorales en el país.

¹⁸⁹ INE, Acuerdo INE/CG672/2023, “por el que se aprueban los lineamientos para la conformación de la lista nominal de electores en prisión preventiva para el proceso electoral federal y los procesos electorales locales 2023-2024 y sus anexos”, 15 diciembre 2023.

¹⁹⁰ Acuerdo INE/CG672/2023, cit.

¹⁹¹ Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 27 diciembre 2022. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675885&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0» [Consultado el 11 de octubre de 2024].

¹⁹² Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 11 de octubre de 2024].

La problemática que se plantea con el concepto de modo honesto de vivir se da cuando se entiende como un requisito de elegibilidad, que de no ser satisfecho no se tendrá por cumplido y, en consecuencia, se limita el derecho de acceder a cargos públicos. Al respecto, la Jurisprudencia 18/2001¹⁹³ explica que el modo honesto de vivir consiste en una conducta constante y reiterada asumida por una persona dentro de la comunidad en la que reside. Esta conducta debe estar en consonancia con los principios de bienestar aceptados por la mayoría de los habitantes de ese entorno social, en un lugar y momento específicos y debe ser considerada como necesaria para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa. Dicha definición es fundamental porque se utiliza como criterio para determinar si una persona conserva la presunción de tener un modo honesto de vivir.

Esta presunción de modo honesto de vivir es relevante porque afecta la capacidad de una persona para ejercer sus derechos de ciudadanía, incluido el derecho a ocupar cargos públicos y participar en procesos electorales. En casos en los que se cuestione si una persona conserva esta presunción, se pueden aplicar criterios jurisprudenciales basados en esta definición para determinar si se ha perdido esta presunción y, por lo tanto, si se pueden aplicar sanciones o restricciones a sus derechos político-electorales.

En este sentido, la Sala Superior del TEPJF ha establecido que al demostrarse la existencia de una conducta de VPG, se puede derrotar la presunción de un modo honesto de vivir, dependiendo de las circunstancias específicas de cada caso. En este sentido, la resolución determina que la comisión de VPG puede desvirtuar la presunción inicial de modo honesto de vivir de la persona involucrada. En el caso concreto del expediente SUP-REC-531/2018¹⁹⁴, por ejemplo, aborda el tema de un servidor público que fue encontrado culpable de cometer violencia política de género —además, de que, al intentar reelegirse en su cargo, incumplió una sentencia que le ordenaba reparar el daño causado- y, como resultado, se determina que no cumple con los requisitos de elegibilidad para ocupar dicho cargo.

Esta resolución destaca la importancia de considerar la comisión de VPG como un factor que puede afectar la presunción de modo honesto de vivir de una persona y, por ende, su elegibilidad para ocupar cargos públicos. Además, subraya la responsabilidad de las autoridades electorales en la protección de los derechos de las mujeres y en la erradicación de la violencia política de género en el ámbito político. Por su parte, en la sentencia SUP-RAP-138/2021 y acumulados¹⁹⁵, la Sala Superior declaró que la autoridad administrativa electoral carece de facultades para determinar la pérdida de la presunción de contar con un modo honesto de vivir. Lo anterior indica que le corresponde solamente o en exclusiva a la autoridad jurisdiccional.

La ausencia del requisito de un *modo honesto de vivir* no necesariamente conlleva a la inelegibilidad o a ser un obstáculo para postularse a un cargo de elección popular. Más bien, esto depende de cómo la autoridad jurisdiccional valore la gravedad de la conducta sancionable que llevó a la pérdida de dicho modo honesto de vivir (Briceño Ruiz 2022). Sobre este punto, conviene tener presente la gravedad de las conductas cometidas, ya

¹⁹³ TEPJF, Jurisprudencia 18/2001, de rubro “Modo honesto de vivir como requisito para ser ciudadano mexicano. Concepto”. Sala Superior, Tercera Época, 16 noviembre 2001.

¹⁹⁴ TEPJF, SUP-REC-531/2018, Sala Superior, 30 junio 2028.

¹⁹⁵ TEPJF, SUP-RAP-138/2021 y acumulados, Sala Superior, 2 junio de 2021.

que algunas actividades relacionadas con el crimen organizado o los actos de corrupción podrían ser equiparables a una conducta contraria al modo honesto de vivir.

La SCJN ha adoptado un criterio jurídico en el que establece que el requisito de tener un modo honesto de vivir es subjetivo, ambiguo y difícil de interpretar. Considera que exigir a las personas demostrar que viven honestamente para acceder a cargos públicos constituye una forma de discriminación y es inválido. Además, señala que no corresponde a los jueces o tribunales dotar de contenido a este requisito, ni negar a una persona el derecho a acceder a un cargo público basándose únicamente en su apreciación sobre su modo de vivir¹⁹⁶.

La hipótesis en torno a la problemática que plantea la exigencia del “modo honesto de vivir” no debe limitar el derecho de acceder a un cargo público, lo ideal es que el Poder Legislativo regule las situaciones en las que se puede restringir el derecho, dejando de lado la interpretación de los jueces en la materia y estableciendo claramente qué supuestos deben cumplirse para la limitación.

En opinión de Gilas, “este requisito debería eliminarse debido a que se relaciona con otras cuestiones un poco más concretas, como la ya mencionada VPG o la comisión de delitos que así lo ameriten” (Gilas 2024). Es decir, la necesidad de mantener un “modo honesto de vivir” como requisito de elegibilidad para acceder a cargos públicos puede dar lugar a interpretaciones subjetivas [...] es necesario [por tanto] legislar al respecto y no dejar abierta la posibilidad de que se limite este derecho de forma arbitraria” (Gilas 2024).

Sobre dicha temática, en 2022 el Grupo Parlamentario MORENA presentó una iniciativa de decreto para reformar el artículo 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia del derecho a ser votado, respecto a la exigencia de contar con un modo honesto de vivir. En dicha iniciativa se hace mención a los aspectos de la vida cotidiana de las personas y no se limita exclusivamente a cuestiones político-electorales, así como lo perjudicial que resulta el impedir a personas participar en las elecciones por presunciones jurídicas sobre la ciudadanía¹⁹⁷.

En relación con el Proceso Electoral Federal 2023-2024, el TEPJF resolvió una controversia respecto al modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad en la sentencia SUP-RAP-96/2024¹⁹⁸. Los hechos del caso incluyen la aprobación por parte del Consejo General del INE de las candidaturas a la Presidencia de la República presentadas por Movimiento Ciudadano (MC) y las coaliciones *Fuerza y Corazón por México* y *Sigamos haciendo historia* para participar en dicho proceso electoral. Posteriormente, se presentó un recurso de apelación por parte de MC, impugnando dicho acuerdo. Además, se recibieron escritos de tercerías interesadas por parte del PRD, Claudia Sheinbaum Pardo, el PAN y MORENA. La Sala Superior del TEPJF se encargó de resolver esta

¹⁹⁶ SCJN, Jurisprudencia 2/2023, de rubro “Modo honesto de vivir. Las autoridades no pueden exigir a las personas cumplir con ese requisito legal a fin de acceder a un cargo público, como tampoco pueden sancionarlas determinando que carecen de ese modo de vivir”. Pleno, Undécima Época, 25 mayo 2023.

¹⁹⁷ Cámara de Diputados, Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia del derecho a ser votado respecto de la exigencia de contar con un modo honesto de vivir, 15 junio 2022. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/06/asun_4370085_20220615_1655305820.pdf » [Consultado el 11 de octubre de 2024].

¹⁹⁸ TEPJF, SUP-RAP-96/2024, Sala Superior, 3 abril 2024.

impugnación, considerando aspectos como: la representación legal, la procedencia del medio de impugnación y la legalidad del acuerdo de registro de las candidaturas.

Al respecto, Sala Superior del TEPJF resolvió confirmar el acuerdo del Consejo General del INE respecto al registro de las candidaturas cuestionadas para la Presidencia de la República en el Proceso Electoral Federal 2023-2024. Se determinó que los motivos de inconformidad presentados por MC no eran suficientes para modificar o revocar el acuerdo, ya que las peticiones relacionadas con verificar el modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad no eran procedentes, de acuerdo con lo resuelto por el Pleno de la SCJN. Por tanto, la Sala Superior consideró que los agravios presentados no eran eficaces y confirmó el acuerdo impugnado.

A pesar de ser un tema complejo, que requiere un análisis detallado y una discusión amplia jurídica en el ámbito legislativo y judicial, se puede considerar eliminar el requisito del modo honesto de vivir de la Constitución. Por consiguiente, se recomienda evaluar la pertinencia a luz de las siguientes consideraciones.

En primero lugar, se debe tener en cuenta la ambigüedad y subjetividad del concepto del modo honesto de vivir, lo que puede dar lugar a interpretaciones diversas y a posibles discriminaciones en su aplicación. En segundo lugar, se debe buscar respetar los principios democráticos y derechos fundamentales sobre la garantía del derecho a la igualdad de oportunidades, la no discriminación y el respeto a los derechos de acceso a cargos públicos, por lo que eliminar la subjetividad que implica este requisito podría contribuir a fortalecer estos principios; así como favorecer la transparencia y la equidad en los procesos de selección de candidatos, evitando valoraciones arbitrarias que puedan afectar la imparcialidad y la justicia en la elección de representantes públicos.

III. PROPUESTAS DE SOLUCIONES

Con base en el análisis precedente sobre la regulación aplicable a los límites a los derechos electorales, a continuación se presentan un conjunto de propuestas de reformas legislativas. Dichas propuestas están articuladas en tres bloques, ordenadas conforme a su magnitud y repercusión.

De ese modo, en primer lugar, se indican las siguientes proposiciones:

1. Eliminar la exigencia constitucional de mantener un *modo honesto de vivir* como requisito para acceder a cargos públicos, lo que implica modificar las fracciones I y VI del artículo 38 de la CPEUM.
2. Establecer una obligación para que en las sentencias penales que impliquen pena privativa de la libertad, se mencione si la suspensión de derechos políticos debe mantenerse por el mismo tiempo que dure la condena o si será mayor; y, en este último caso, que se especifique el tiempo por el cual deberá surtir efectos la suspensión. Esta disposición se debe incluir en la fracción II, del artículo 38 de la CPEUM y en el artículo 154 de la LGIPE.
3. Modificar la fracción VII del artículo 38 CPEUM, respecto al criterio de temporalidad sobre la inscripción en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, para que en cada sentencia se determine la temporalidad de su inscripción activa en el registro.

4. Establecer que para la terminación de la suspensión de derechos políticos por violencia política contra las mujeres se tome la gravedad y la reparación del daño a la víctima de la violencia, con el fin de considerarlo en el establecimiento del tiempo por el que habrá de surtir efectos la suspensión a que se refiere la fracción VII del artículo 38 de la CPEUM y el artículo 442 Bis de la LGIPE.
5. Establecer la obligación de que los partidos políticos dediquen parte de sus tiempos de radio y televisión, así como de su financiamiento, a la creación de material promocional de propuestas políticas dirigidas especialmente para su emisión al interior de los centros penitenciarios, acorde con los términos del artículo 41, fracción III, apartado B, de la CPEUM.
6. Establecer la obligación de que la autoridad administrativa electoral mantenga coordinación con otras autoridades competentes para imponer las sanciones relacionadas con violencia política de género y mantener actualizado el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. Esto se debe adicionar al artículo 48 Bis de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

En segundo lugar, con mayor repercusión se efectúan las siguientes propuestas:

1. Añadir una fracción al artículo 38 de la CPEUM para regular la suspensión de derechos políticos por la comisión de hechos que constituyan delincuencia organizada y/o hechos de corrupción.
2. Que se fije un límite de tiempo anterior al inicio de campañas electorales y que se determine un plazo para el cumplimiento de una deuda de alimentos; con el fin de subsanar y evitar la suspensión de derechos políticos, esta propuesta se relaciona con los artículos 442 Bis y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la LGIPE; y el artículo 38, fracción VII, de la CPEUM.
3. Establecer circunscripciones locales externas a las entidades federativas a fin de que las personas residentes fuera del país puedan participar más activamente en cuestiones locales, como la elección de diputados o consultas que les afecten a nivel personal o a sus familias. Esta propuesta debe tener impacto en el artículo 329 de la LGIPE y el artículo 32 de la CPEUM.
4. Establecer un listado nominal de todas las personas privadas de la libertad que tienen derecho a emitir un sufragio, de manera que se integre un padrón electoral nacional y se mantenga actualizado a fin de garantizar que todas las personas en esta situación tengan acceso a su credencial para votar y se encuentren activas en sus circunscripciones, salvo los casos de delitos graves contemplados en la ley. Esto se relaciona con el artículo 34 de la CPEUM y el artículo 9 de la LGIPE.
5. Establecer la obligación de que la autoridad administrativa electoral mantenga coordinación con otras autoridades competentes para realizar diagnósticos sobre las condiciones de los centros penitenciarios para garantizar el voto efectivo de las personas privadas de su libertad.
6. Facultar al Consejo General del INE para encuadrar, en atención a los mandatos de las autoridades jurisdiccionales, si las faltas sancionadas son de carácter leve, ordinaria o especial. Esto se relaciona con el artículo 44 de la LGIPE.

Por último, con mayor intensidad se formulan las siguientes proposiciones:

1. Reconocer el derecho de las personas con doble nacionalidad a postularse a cargos de elección popular de nivel local en el lugar donde residan, con algunos requisitos específicos, como los siguientes: determinados años viviendo en el lugar y una manifestación de intención para valorar su deseo de postularse. Esto implicaría reformar el último párrafo del artículo 33 de la CPEUM y el artículo 451 de la LGIPE.
2. Facultar a los Congresos locales de las entidades federativas para que puedan recibir manifestaciones de intención de las personas con doble nacionalidad que pretendan postularse a un cargo de elección popular en el ámbito local del lugar en donde residan. Esto se relaciona con el artículo 124 de la CPEUM y con la propuesta indicada en el numeral anterior.
3. Flexibilizar la actual regulación de la política migratoria en México para que personas extranjeras —sin nacionalidad mexicana— puedan participar activamente en asuntos públicos de baja incidencia en la esfera del Estado, como la elaboración consultas, integración de mesas de casilla o participar en consultas populares. Esta propuesta debe tener impacto en el artículo 33 de la CPEUM.
4. Permitir a los partidos políticos y candidaturas independientes la erogación de un determinado porcentaje del financiamiento público y privado que reciben para destinarlo a redes sociales, con el fin de mostrar sus propuestas a las personas residentes fuera del país. Esta propuesta se relaciona con los artículos 242 y 353 de la LGIPE; y los artículos 142 y 226 numeral 1 del Reglamento de Fiscalización del INE.
5. Facultar al Consejo General del INE para realizar acciones necesarias para garantizar el voto en el extranjero en sus distintas modalidades, presencial, por correo o en línea, mediante mecanismos de revisión periódica de los mecanismos implementados, con el fin de garantizar la participación efectiva del sufragio de las personas que votan fuera del país. Esta propuesta debe impactar en el artículo 44 de la LGIPE.
6. Establecer dentro de la normativa electoral la obligación de garantizar el voto efectivo de las personas privadas de su libertad que se encuentran en prisión preventiva, de manera que el derecho al sufragio se vea acompañado de una garantía para la efectiva reinserción social. Esto se relaciona con los artículos 1 y 38 fracción II de la CPEUM.

Problemática 7. Participación política de las minorías

I. CONTEXTO

1. Concepto

En las sociedades existen personas y grupos poblacionales que han enfrentado y aún encaran situaciones de vulnerabilidad, discriminación y obstáculos en el ejercicio de sus derechos que han partido de diferencias basadas en características inherentes a su identidad por razones de género, etnia, raza, edad, nacionalidad, salud física o mental, preferencia y/o identidad sexual, creencias, religión, situación socioeconómica, movilidad o migratoria, entre otras. Muchas de estas exclusiones han tenido sustento y legitimación en los propios sistemas político-jurídicos a lo largo del tiempo.

Las Encuestas Nacionales sobre Discriminación (ENADIS) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), desde 2005 y, particularmente, las de 2017 y 2022, confirman que quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad sufren carencias, maltratos, sanción social y barreras que redundan en mantenerles en condiciones de discriminación estructural. Así, se han creado y agudizado brechas con efectos sistemáticos y transgeneracionales en el ejercicio de sus derechos —como a la salud, a la educación, a la vivienda, al trabajo—, en su (in)acceso a posibilidades de desarrollo y, por ende, en sus vidas.

A estos sectores sociales se les conceptualiza de diversas maneras: grupos minoritarios o “menos aventajados” (Huertas-Hernández 2022: 158), grupos vulnerables (TEPJF 2015), grupos discriminados o en situación de discriminación y subrepresentados¹⁹⁹, grupos de atención prioritaria (CNDH 2024b), que “han sido poco visibles” y “demandan representación” (El Colegio de México 2022: 6-7).

Para efectos del presente informe, se denominarán en adelante como *grupos vulnerables* o *minorías*. Es necesario advertir que la representación que demandan no sólo se refiere a que sus necesidades sean atendidas, sino que también buscan ser integradas al sistema institucional democrático participando efectivamente en espacios de discusión de asuntos y tomas de decisiones públicas.

En tal tenor, se han impulsado las acciones afirmativas, que son medidas:

“[...] para revertir cualquier desigualdad en el ejercicio de los derechos político-electorales. En principio, son temporales, pues dejan de existir cuando alcanzan su objetivo; proporcionales, porque no pueden producir una desigualdad mayor a la que buscan eliminar; y razonables y objetivas, pues responden al interés en remediar una situación de injusticia para un sector determinado [...] para compensar la desventaja histórica a la que se han enfrentado diversos grupos vulnerables en México” (TEPJF 2015).

¹⁹⁹ LFPED, artículo 15 *séptimus*.

Las acciones afirmativas son una obligación de derecho internacional²⁰⁰ a cargo de los Estados parte y, en particular, de México para implementar medidas y políticas especiales dirigidas a que todas las personas puedan tomar parte en las elecciones, elegir y ser elegidas, participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad y no discriminación.

En el marco nacional, el principio de igualdad y el derecho a la no discriminación se consagran en nuestra Constitución²⁰¹. Adicionalmente, con una reforma del 20 de marzo de 2014, se integró a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) un capítulo²⁰² sobre las medidas de nivelación, de inclusión y las acciones afirmativas que el Estado mexicano tiene obligación de aplicar para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y la no discriminación²⁰³.

Para poner en marcha acciones afirmativas, primero se deben identificar los grupos vulnerables en el país y determinar cuáles serán destinatarios de estas medidas. Desde la normativa, la citada LFPED comenzó previendo las acciones afirmativas²⁰⁴ —desde el 20 de marzo de 2014— a favor de *personas pertenecientes a los pueblos indígenas, afrodescendientes, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores*²⁰⁵ para su acceso, permanencia y promoción en cargos de elección popular a través del establecimiento de porcentajes o cuotas²⁰⁶.

Dicha disposición ha sido el fundamento para la emisión de acciones afirmativas por parte de las autoridades electorales y ha sido modificada, al menos, en dos ocasiones, derivado de dos iniciativas que se llevaron a discusión parlamentaria hasta el 2023. La primera de ellas, como consta en el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, segunda referente a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 15 *octavus* de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación” del Senado de la República, del 18 de abril²⁰⁷, dio lugar a la adición de las *personas jóvenes*²⁰⁸. La segunda, como se advierte en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de la Secretaría de Gobernación²⁰⁹, obedeció a modificar la redacción del artículo 15 *octavus* de la LFPED para ampliar el universo de *pueblos indígenas* agregando a las *comunidades* e incluir el nombre de *afromexicanas*

²⁰⁰ Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, 1965, artículo 5; Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, 2015, artículos 5 y 9.

²⁰¹ CPEUM, artículos 1 y 2.

²⁰² LFPED, Capítulo IV, que contiene los artículos 15 *bis* a 15 *novenus*.

²⁰³ LFPED, artículo 15 *bis*.

²⁰⁴ LFPED, artículo 15 *séptimus*.

²⁰⁵ DOF, Decreto de 20 marzo 2014. Disponible en: «https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5337623&fecha=20/03/2014#gsc.tab=0» [Consultado el 16 de agosto de 2024].

²⁰⁶ LFPED, artículo 15 *octavus*.

²⁰⁷ Disponible en: «https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/3/2023-10-25-1/assets/documentos/Dict_Com_Derechos_Humanos_y_ELS_Ref_2do_Parrafo_Art_15Octavus_LFPED.pdf» [Consultado el 16 de agosto de 2024].

²⁰⁸ DOF, Decreto de 8 diciembre 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5710865&fecha=08/12/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 16 de agosto de 2024].

²⁰⁹ Decreto de 1 abril 2024. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5721949&fecha=01/04/2024#gsc.tab=0» [Consultado el 16 de agosto de 2024].

(no sólo *afrodescendientes*) a fin de respetar y armonizar con lo establecido en la CPEUM, en los instrumentos internacionales y con la autonomía misma de estas minorías²¹⁰.

A la fecha, se han sumado otros proyectos de decreto para agregar grupos vulnerables a la LFPED, así como a la CPEUM, la LGIPE, la LGPP y la LGSMIME. Las autoridades en materia electoral —INE y TEPJF (2015)—, por su parte, han tenido que adelantarse a las deliberaciones legislativas y determinar las poblaciones y las acciones afirmativas para ellas mediante cuotas que se han aplicado en los procesos electorales federales, como los de 2021 y 2024. Los principales grupos se detallan a continuación.

2. Panorama general en México

Los contextos de discriminaciones, demandas y acciones afirmativas en materia electoral tienen diversas profundidades y particularidades según el grupo vulnerable del que se trate. En primer lugar, están las mujeres, que conforman el 51.2 % (64,540,634) del total de la población de México (126,014,024 personas) (INEGI 2023: 3²¹¹). La lucha principal ha sido por salir del ámbito privado y acceder a espacios públicos, primero para votar y, más adelante, para el ejercicio del poder. Las medidas afirmativas por excelencia han sido las cuotas de género, iniciadas en la década de los 90, que son “una reserva que hacía la legislación electoral para que ningún género pudiera tener más de un determinado porcentaje de representación en los órganos legislativos”, lo que, “en la práctica”, realmente limitó el porcentaje de hombres (Lugo Saucedo 2022: 40). Su regulación ha pasado por disposiciones de cumplimiento voluntario (1996) hasta que, en la actualidad, el principio de paridad ha alcanzado jerarquía constitucional (2014) y las acciones afirmativas obligan a postular el 50 % de las candidaturas a senadurías y diputaciones federales y locales a mujeres (Lugo Saucedo 2022: 41-42).

El segundo grupo es el de personas indígenas. Sin un consenso universal sobre el criterio más apropiado para captar e identificar su población, se han seguido tres: el habla de una lengua indígena, la autoadscripción y la pertenencia a un hogar con jefe/jefa o ascendente(s) que habla(n) una lengua indígena. El resultado de uno y otro varía hasta por más del triple: 7.4 millones de personas, 23.2 millones y 12.5 millones respectivamente, concentradas en Chiapas, Oaxaca, Estado de México, Puebla y Veracruz (56.2 %) (Lara Castañeda 2024²¹²). Han enfrentado obstáculos por idioma, servicios e instituciones inadecuadas, pero, más aún, por la falta de reconocimiento de sus derechos de personalidad y libre autodeterminación —que se incorporaron a la CPEUM en 2001 junto con el pluriculturalismo—. La primera vez que se les destinaron acciones afirmativas fue hasta el Proceso Electoral Federal 2017-2018 (El Colegio de México 2022: 7).

²¹⁰ Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, Iniciativa de 17 octubre 2023. Disponible en: [«http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2023/11/asun_4647136_20231106_1697606873.pdf»](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2023/11/asun_4647136_20231106_1697606873.pdf) [Consultado el 16 de agosto de 2024].

²¹¹ Estos datos cuantitativos son referidos por el INEGI con base en su propio Censo de Población y Vivienda del año 2020.

²¹² Estos datos cuantitativos se basan en el Censo de Población y Vivienda del INEGI del año 2020.

Las personas LGBTIQ+ son una tercera minoría reconocida por el TEPJF, aunque no en la LFPED. Censadas por primera vez apenas en 2021 bajo el criterio de autoidentificación, se registraron 5.0 millones (5.1 % del total) de 15 años y más de edad; poco más del 50 % se concentra en nueve entidades (INEGI 2021a). Han logrado reconocimiento de matrimonio igualitario e identidad de género, pero siguen padeciendo criminalización y violencia, falta de acceso a la salud (Flores 2024), menor esperanza de vida, seguridad, trabajo y educación²¹³. Además, exigen visibilización legal expresa como grupo vulnerable con acceso a medidas afirmativas para tener participación política y representación, como se observa en los registros de discusiones parlamentarias de la Cámara de Diputados y del Senado de la República de 2022²¹⁴.

Un cuarto grupo, reconocido por el TEPJF, aunque no en ley, es el de las personas mexicanas migrantes y/o que radican en el extranjero. Se advierte que la “diáspora mexicana” es la segunda más grande del mundo, con “13.0 millones de personas migrantes en 2017” (GOBMx 2024), lo que muestra la importancia de que tengan representación política en el país. El padrón electoral, al 31 de enero de 2021, se conformaba por 94,695,296 nacionales mayores de 18 años, de quienes 1,006,124 solicitaron el trámite de la credencial para votar desde el extranjero (1.1 % del total)²¹⁵. También se ha planteado a los órganos legislativos el reconocimiento expreso de esta minoría en la CPEUM y en las LFPED, LGIPE y LGPP²¹⁶.

²¹³ Poder Legislativo – Congreso de la Unión, “Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales del diputado Manuel Vázquez Arellano, del Grupo Parlamentario de Morena”, Cámara de Diputados – Gaceta Parlamentaria, 27 abril 2022. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2022/abr/20220427-II.html>» [Consultado el 17 de agosto de 2024].

²¹⁴ Poder Legislativo – Congreso de la Unión, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General de Partidos Políticos, para garantizar la participación política de grupos vulnerables de la diputada Marcela Guerra Castillo, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional”, Cámara de Diputados LXV Legislatura – Diario de los Debates, 15 noviembre 2022. Disponible en: «<https://cronica.diputados.gob.mx/pdf/65/2022/nov/221115-8.pdf>» [Consultado el 17 de agosto de 2024].

Poder Legislativo – Congreso de la Unión, “Iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General de Partidos Políticos, en materia de inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad, que presenta la diputada Salma Luévano Luna, del Grupo Parlamentario Morena”, Senado de la República LXV Legislatura, 3 agosto 2022. Disponible en: «https://infosen.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/65/1/2022-08-03-1/assets/documentos/Inic_Morena_Dip_Luevano_Procedimeintos_Electorales.pdf» [Consultado el 17 de agosto de 2024].

²¹⁵ INE, Acuerdo INE/CG160/2021, 4 marzo 2021: 29.

²¹⁶ Poder Legislativo – Congreso de la Unión, “Iniciativa que reforma diversas disposiciones de las Leyes Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación; General de Partidos Políticos, y General de Instituciones y Procedimientos Electorales, suscrita por el diputado Armando Tejeda Cid y legisladores integrantes del Grupo Parlamentario del PAN”, Cámara de Diputados LXV Legislatura – Diario de los Debates, 3 noviembre 2022. Disponible en: «<https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/65/2do/1Ord/nov/01L65A2P122-I.html#Entrada-11>» [Consultado el 17 de agosto de 2024].

Poder Legislativo – Congreso de la Unión, “Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del voto migrante, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del PRI”, Cámara de Diputados LXV Legislatura – Diario de los Debates, 4 noviembre 2022. Disponible en: «<https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/65/2do/1Ord/nov/01L65A2P123-I.html#Entrada-2>» [Consultado el 17 de agosto de 2024].

Poder Legislativo – Congreso de la Unión et al., Iniciativas de las diputadas Elvia Yolanda Martínez Cosío del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, Evangelina Moreno Guerra del Grupo Parlamentario de Morena, de las diputadas y diputados integrantes del Grupo

Cabe destacar a la población con alguna discapacidad, limitación en la actividad cotidiana o con algún problema o condición mental. El total captado por el INEGI es de 20,838,108 de personas, del cual 6,179,890 tienen alguna discapacidad, 13,934,448 padecen limitaciones de actividad en su vida diaria y 1,590,583 tienen algún problema o condición mental²¹⁷. Si bien se les reconoce expresamente en la LFPED como minoría y han sido destinatarias de acciones afirmativas, siguen demandando participar en toma de decisiones desde los ámbitos y procesos de instrumentación pública (Mandujano Rubio 2018), así como postulación y llegada a puestos de todos los niveles de gobierno²¹⁸.

Con base en lo anterior, se evidencia la magnitud y la diversidad de problemáticas existentes en la sociedad mexicana, que no son exhaustivas. Inclusive, una persona puede estar en situación de vulnerabilidad por más de una razón o característica social, a lo que se le conoce como *interseccionalidad*. Así, por ejemplo, una mujer de origen indígena y con alguna discapacidad reúne tres elementos que le agudizan o intensifican su vulnerabilidad. En tal tenor, el Estado debe observar todos estos factores como puntos de partida para el análisis y dirección de medidas de atención a las minorías y a su representación y participación política. El marco normativo aplicable se advierte a continuación.

Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Ponencias de Jesús Arturo Baltazar, Avelino Meza Rodríguez, Leticia Calderón Chelius, Martha Leticia Mercado Ramírez, Aarón Ortiz Santos, Yuri Gabriel Beltrán Miranda, Leydy Jhohana Diossa-Jiménez, Víctor Alejandro Espinoza Valle, Miguel Moctezuma Longoria, Cynthia Navarrete Rubio, Mayra Lucero Flores Borjas, en “Dictamen conjunto de diversas iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los artículos 35, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 60, 63, 73, 99, 105, 110, 111, 115, 116 y 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia ‘política-electoral’”, Cámara de Diputados LXV Legislatura – Diario de los Debates, 29 noviembre 2022. Disponible en: [«https://cronica.diputados.gob.mx/pdf/65/2022/nov/221129-2.pdf»](https://cronica.diputados.gob.mx/pdf/65/2022/nov/221129-2.pdf) [Consultado el 17 de agosto de 2024].

²¹⁷ Estos datos cuantitativos se basan en el Censo de Población y Vivienda del INEGI del año 2020. Véanse los tabulados en: [«https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Discapacidad_Discapacidad_01_29827fe7-b1cd-4bd2-81d6-9d08bda47df8&idrt=151&opc=t»](https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Discapacidad_Discapacidad_01_29827fe7-b1cd-4bd2-81d6-9d08bda47df8&idrt=151&opc=t) [Consultado el 10 de octubre de 2024].

²¹⁸ Poder Legislativo – Congreso de la Unión, Iniciativa del diputado Manuel Vázquez Arellano, 27 abril 2022, cit. Disponible en: [«https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2022/abr/20220427-II.html»](https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2022/abr/20220427-II.html) [Consultado el 17 de agosto de 2024]. Poder Legislativo – Congreso de la Unión, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley General de Partidos Políticos; de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad” de la diputada Graciela Sánchez Ortiz del Grupo Parlamentario de Morena, Cámara de Diputados LXV Legislatura – Diario de los Debates, 27 octubre 2022. Disponible en: [«https://cronica.diputados.gob.mx/pdf/65/2022/oct/221027-5.pdf»](https://cronica.diputados.gob.mx/pdf/65/2022/oct/221027-5.pdf) [Consultado el 17 de agosto de 2024]. Poder Legislativo – Congreso de la Unión, Iniciativa suscrita por el diputado Armando Tejeda Cid y legisladores integrantes del Grupo Parlamentario del PAN, 3 noviembre 2022, cit. Disponible en: [«https://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/65/2do/1Ord/nov/01L65A2P122-I.html#Entrada-11»](https://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/65/2do/1Ord/nov/01L65A2P122-I.html#Entrada-11) [Consultado el 17 de agosto de 2024]. Poder Legislativo – Congreso de la Unión, “Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de igualdad de derechos políticos electorales de las personas con discapacidad” de la diputada Norma Angélica Aceves García del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Cámara de Diputados LXV Legislatura – Diario de los Debates, 24 noviembre 2022. Disponible en: [«https://cronica.diputados.gob.mx/pdf/65/2022/nov/221124-7.pdf»](https://cronica.diputados.gob.mx/pdf/65/2022/nov/221124-7.pdf) [Consultado el 17 de agosto de 2024].

3. Normativa y estándares internacionales

El fundamento de la participación política de las minorías lo conforman la igualdad y no discriminación, principios desarrollados transversalmente desde la ONU²¹⁹ y los sistemas regionales de derechos humanos²²⁰ para el ejercicio real y efectivo de sus derechos, entre los que se reconocen propiamente los de: 1) participación en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos y 2) acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su Estado²²¹. A nivel nacional, la igualdad y no discriminación tienen jerarquía constitucional²²² desde una reforma de 2001, de la cual además resultó la promulgación de la citada LFPED²²³, que ha fungido como sustento de las acciones afirmativas electorales en México.

Las acciones afirmativas, entendidas para combatir la discriminación, tienen antecedentes en Estados Unidos de América contra el racismo y la segregación (Durand 2022: 112; Martínez Asprilla y Ordóñez 2019: 308; Poblete Jara 2019: 13). Posteriormente, para asegurar la igualdad laboral y profesional entre mujeres y hombres, se incluyeron en la Directiva 76/207/CEE del Consejo de Europa, de 1976 (Martínez Asprilla y Ordóñez 2019). Ya en materia de derechos políticos, Argentina fue el primer país del mundo en implementar medidas en materia de género (con Eva Perón en 1952) y en emitir una ley (núm. 24.012) de cuota para mujeres aplicada a todos los partidos políticos (Durand 2022: 114-115; Fundar 2021: 2).

De acuerdo con Fundar (2021: 3) y personas expertas, las leyes de cuotas de género han demostrado mayor efectividad y han sido clave para el aumento de mujeres en los órganos parlamentarios, junto con otros factores de éxito que cabe apuntar. El primero es regular las cuotas de forma obligatoria y con previsión de sanciones. Además, las leyes deben “incluir un mandato de posicionamiento específico en las listas electorales” para que las cuotas no queden relegadas a últimas posiciones o listas de reemplazo sin posibilidades de ser electas realmente (Brasil, Panamá y Venezuela) (Fundar 2021: 5). Es aún mejor que también exijan aplicar las cuotas a las listas de reemplazo (México) (Fundar 2021: 5).

El segundo es el sistema democrático, en especial cuando coexisten los principios de mayoría y representación proporcional, pues dan lugar a que la postulación se pueda realizar conforme a estrategias partidistas sin necesidad de ser parte del voto mayoritario para poder resultar electo. Además, el tipo de lista o estructura de cédula cerrada o bloqueada es mejor, dado que se vota por un partido y no se altera el orden de las candidaturas propuestas (Fundar 2021: 6).

Un tercer factor es el rol de los partidos políticos, cada Estado debe establecer el marco que mejor corresponda a su cultura y a la conducta de estos. Mientras puede haber

²¹⁹ Carta de las Naciones Unidas, 1945, preámbulo, artículo 1, párrafo segundo, y artículo 55; DUDH, 1948, artículos 1 y 7. Además, en 2015, la ONU señaló la importancia de impulsar la inclusión política de todas las personas como elemento clave para el desarrollo sostenible.

²²⁰ Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales o, también, Convención Europea de los Derechos Humanos, 1950, artículo 14; Carta ADHP, 1981, artículos 2 y 13; y Convención ADH, 1969, artículos 1 y 23.

²²¹ DUDH, artículo 21.

²²² CPEUM, artículo 1.

²²³ Publicada en el DOF el 11 junio 2003.

países cuyos partidos cumplen voluntariamente, como Nicaragua, otros han tenido que exigir paridad y cuotas al interior de los partidos por ley (Bolivia, Costa Rica, Honduras, Brasil, México) (Fundar 2021: 6).

Herramientas complementarias de fortalecimiento son un cuarto y último factor de éxito. Dos ejemplos de estos refuerzos accesorios son la asignación de presupuesto y promover y garantizar acceso justo a las personas candidatas (que han sido beneficiadas por medidas afirmativas) a espacios en los medios de comunicación (Fundar 2021: 7).

II. PROBLEMÁTICA

1. Identificación del problema estructural

El problema estructural consiste en que, para garantizar la representación política de las minorías, se ha impulsado la aplicación de medidas afirmativas sin un marco jurídico electoral integral, que han obligado a postular personas candidatas de estos grupos a fin de permitirles una posible llegada a cargos de elección popular, sobre todo (y hasta ahora) para espacios de participación y toma de decisiones públicas dentro de órganos legislativos.

Esto ha desatado un importante debate (Fernández Poncela 2011) con posturas a favor y en contra. Por un lado, evitan la discriminación y fomentan la igualdad de oportunidades para todas las personas; por otro, ha faltado regular y armonizar las atribuciones y dinámicas de instituciones y procesos, han surgido conflictos con y al interior de los partidos políticos, se han acusado simulación y fraudes de identidades o condiciones para el cumplimiento de la acreditación y documentación en el registro de candidaturas, no se han visto los resultados efectivos esperados (El Colegio de México 2022: 7; Tello Mendoza 2023).

Como hipótesis, cabe apuntar diversas causas. Por un lado, las acciones afirmativas fueron emitidas por autoridades administrativas y judiciales mediante acuerdos y sentencias, como respuesta puntual a demandas e impugnaciones particulares accionadas por interés de partes afectadas en sus derechos y debieron materializarse en tiempos muy cortos y cercanos a procesos electorales, sin estudios integrales profundos ni herramientas complementarias.

Esto es que las acciones afirmativas no han resultado de análisis o diagnósticos empíricos exhaustivos e históricos que brinden información sociodemográfica precisa de los grupos vulnerables. Esta es mucho más heterogénea y fina que la sola distinción a partir del sexo biológico o de rasgos étnicos para diseñar y justificar el alcance de las cuotas con la mayor aproximación a sus características.

Estudiar esta problemática se justifica por la exigencia social y el adeudo con quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y rezago en sus derechos de participación y representación política.

Con base en lo anterior se han identificado los siguientes cuatro problemas: (i) ¿deben tener las minorías una representación efectiva?; (ii) implementación de acciones afirmativas a favor de grupos históricamente sub-representados; (iii) derechos de

autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos en la postulación de candidaturas vs. paridad y acciones afirmativas; y (iv) fórmulas eficientes para confeccionar acciones afirmativas. Para analizar tales cuestiones se llevó a cabo una investigación documental y se realizaron entrevistas a personas expertas en la materia, las cuales constituyeron un aporte para el desarrollo de esta problemática. Las personas entrevistadas fueron: Dr. José Fredman Mendoza Ibarra²²⁴ y Dr. Juan Jesús Garza Onofre²²⁵. A continuación, se hará referencia a cada tema con la indicación de los problemas específicos observados, sus hipótesis, el estado de la cuestión en relación con el Proceso Electoral Federal 2023-2024 y unas recomendaciones.

2. Identificación de los problemas específicos

a. ¿Deben las minorías tener una representación efectiva?

Los profundos rezagos que las minorías enfrentan en el goce de sus derechos y acceso a oportunidades de desarrollo han evidenciado la ausencia de personas que vean por sus necesidades en los espacios de representación y toma de decisiones públicas. Así, una problemática que se advierte en la agenda pública y legislativa es si se debe asegurar que las minorías tengan una representación efectiva.

Como hipótesis, se puede señalar que la representación política efectiva consiste en múltiples factores o dimensiones que la hacen compleja (El Colegio de México 2022: 10), de difícil materialización, de imposible automaticidad e inmediatez. Se requiere, por ejemplo, que un grupo de interés sea reconocido como tal en la ley y que tenga un número proporcional de personas —correspondientes a su tamaño en una sociedad— dentro de un órgano de toma de decisiones. Empero, la representación también implica que las personas en los espacios de deliberación y toma de decisiones actúen en nombre de dichos grupos con verdadera consideración de sus intereses (El Colegio de México 2022: 10-11).

Encontrar la mejor manera de asegurar la representación efectiva resulta de total relevancia porque, en un Estado democrático, es insostenible ignorar la obligación de atender y garantizar las necesidades y derechos de toda la población en condiciones de igualdad y no discriminación. De la participación del segundo experto en este eje, cabe destacar:

“[...] que las exigencias de los grupos minoritarios no es una cuestión coyuntural ni de moda, ni tampoco algo que entre más grupos surjan, tendremos que darle representación a todos. Bueno, es una exigencia social, ¿no? Y es una tener una representación de un país tan plural como es este. [...] creo partidariamente en que la representación plural, diversa, de entre más voces puedan conformar una representación, esto genera mejor engarce con la ciudadanía” (Garza Onofre 2024).

En México se han impulsado los derechos de participación y representación de grupos vulnerables, pero de manera desigual, aislada y sin resultados efectivos. Una vía ha sido normativa, con un primer paso en 1993 para aumentar la participación legislativa de

²²⁴ La entrevista se realizó vía Zoom el 8 de agosto de 2024.

²²⁵ La entrevista se realizó vía Zoom el 23 de agosto de 2024.

mujeres²²⁶, que, desde entonces, ya conformaban incluso más de la mitad de la población mexicana²²⁷. El porcentaje de mujeres en el Congreso de la Unión se acercó al 50 % (con un 48 %) hasta 25 años más tarde, en la LXIV Legislatura, para el periodo 2018-2021. Incluso, sucedió después de que se tuviera que integrar la paridad como principio constitucional en 2014 aplicable a los partidos políticos y sus postulaciones de candidaturas²²⁸.

Respecto a la población indígena, como se indicó anteriormente, el hito normativo es de 2001²²⁹, en el cual se estableció considerar la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas en la demarcación territorial de los distritos uninominales a fin de propiciar su participación política²³⁰, con efectos en el proceso de re-distribución de 2004-2005 (El Colegio de México 2022: 39). Sin embargo, las personas indígenas han llegado a las diputaciones hasta 2017²³¹, con apoyo de medidas adicionales. Los expertos coinciden en la importancia de asegurar la representación de grupos indígenas:

“[...] A ver, qué grupos deberían incluirse en México como beneficiarios de acciones afirmativas, o sea, creo que, preponderantemente, tendría que ser grupos originarios y pueblos indígenas” (Garza Onofre 2024); “Y volviendo con el tema de las personas

²²⁶ DOF, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 24 septiembre 1993. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4786683&fecha=24/09/1993#gsc.tab=0» [Consultado el 10 de octubre de 2024].

²²⁷ Desde el censo del INEGI de 1980 se registró que la población de mujeres superó la de hombres, pues se contabilizaron 34 millones de féminas y 33 millones de varones. Disponible en: «https://beta.cuentame.inegi.org.mx/explora/poblacion/mujeres_y_hombres/#:~:text=M%C3%A1s%20mujeres%20que%20hombres%20Desde%20el%20Censo%20General,Para%202020%2C%20C2%A1la%20diferencia%20fue%20de%203%20millones%21» [Consultado el 5 de octubre de 2024].

²²⁸ DOF, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, 10 febrero 2014. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0» [Consultado el 20 de agosto de 2024].

²²⁹ DOF, “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 14 agosto 2001. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001#gsc.tab=0» [Consultado el 21 de agosto de 2024].

²³⁰ DOF, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país para su utilización en los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008-2009”, 2 marzo 2005. Disponible en: «https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=789141&fecha=02/03/2005#gsc.tab=0» [Consultado el 21 de agosto de 2024].

²³¹ Aun con estos avances, para conocer mejor las necesidades de los pueblos indígenas y que tengan una plataforma de acción política, hace falta “la implementación correcta de la consulta indígena y la creación de partidos políticos étnicos” (Mendoza Ibarra 2024). Un caso reciente que no prosperó por la falta de consulta previa a comunidades indígenas, afromexicanas y personas con discapacidad en materia de regulación de acciones afirmativas para ellas, entre otras inconsistencias en el proceso legislativo, es el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LGIPE, de la LGPP, de la LOPJF, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 marzo 2023. Este fue impugnado ante la SCJN mediante las acciones de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, resueltas en sentido de declarar la invalidez de las reformas (4 mayo 2023: 149-154).

indígenas, yo creo que, para que funcionen, desde mi punto de vista, se tienen que institucionalizar” (Mendoza Ibarra 2024).

Luego, con una reforma publicada en el DOF el 1 de abril 2024²³², se incluyó a personas afromexicanas como beneficiarias de acciones afirmativas en el artículo 15 *octavus* de la LFPED y su derecho a elegir en los numerales 3 y 4 del artículo 26 de la LGIPE. Respecto a otras minorías, las poblaciones con discapacidad y jóvenes han sido incluidas sólo en la LFPED, mientras otras iniciativas se han impulsado para personas mexicanas migrantes y/o en el extranjero, LGBTIQ+, víctimas; pero no han prosperado o apenas se discutirán²³³.

La segunda vía para ir integrando a “personas de estos grupos” vulnerables entre quienes dirigen “el porvenir de la nación desde los diferentes cargos de elección popular” (De la Madrid 2012: 33) han sido las acciones afirmativas. Estas han consistido en cuotas ordenadas por el INE y el TEPJF para darles espacio en postulaciones a cargos públicos, necesarias por la existencia de una “deuda histórica, normativamente y culturalmente” (Garza Onofre 2024), que se debe solventar para su ejercicio efectivo de derechos de representación y participación. “Cuando el piso no está parejo, necesitamos poner lo necesario para emparejarlo. Y eso es, creo, la base de estas acciones afirmativas” (Mendoza Ibarra 2024).

Para el Proceso Electoral Federal 2020-2021 se ordenaron acciones afirmativas a favor de cinco grupos vulnerables, con resultados destacables. La Legislatura LXV del Congreso (2021-2024) logró integrar 65 diputaciones por personas indígenas (36), afromexicanas (6), de la diversidad sexual (4), con discapacidad (8) y migrantes o residentes en el extranjero (11) (Vázquez Correa 2022: 1). Además, ambas cámaras legislativas a nivel federal y en las entidades han alcanzado a tener al menos un 50 % de mujeres (INEGI 2023: 175-180). En relación con el Proceso Electoral Federal 2023-2024, el INE reiteró el ejercicio y el 25 de noviembre de 2023 ordenó, mediante el Acuerdo

²³² “Decreto por el que se reforman diversos ordenamientos en materia de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas”. Disponible en: «[Reforma 2: Ley General de Educación. DOF 01-04-2024 \(diputados.gob.mx\)](https://diputados.gob.mx)» [Consultado el 23 de agosto de 2024].

²³³ Poder Legislativo – Congreso de la Unión, Iniciativa del diputado Manuel Vázquez Arellano, 27 abril 2022, cit. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2022/abr/20220427-II.html>» [Consultado el 17 de agosto de 2024]. Poder Legislativo – Congreso de la Unión, Iniciativa de la diputada Marcela Guerra Castillo, 15 noviembre 2022, cit. Disponible en: «<https://cronica.diputados.gob.mx/pdf/65/2022/nov/221115-8.pdf>» [Consultado el 17 de agosto de 2024]. Poder Legislativo – Congreso de la Unión, Iniciativa que presenta la diputada Salma Luévano Luna, 3 agosto 2022, cit. Disponible en: «https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2022-08-03-1/assets/documentos/Inic_Morena_Dip_Luevano_Procedimientos_Electorales.pdf» [Consultado el 17 de agosto de 2024]. Poder Legislativo – Congreso de la Unión, Iniciativa suscrita por el diputado Armando Tejeda Cid y legisladores integrantes del Grupo Parlamentario del PAN, 3 noviembre 2022, cit. Disponible en: «<https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/65/2do/1Ord/nov/01L65A2P122-I.html#Entrada-11>» [Consultado el 17 de agosto de 2024]. Poder Legislativo – Congreso de la Unión, Iniciativa suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del PRI, 4 noviembre 2022, cit. Disponible en: «<https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/65/2do/1Ord/nov/01L65A2P123-I.html#Entrada-2>» [Consultado el 17 de agosto de 2024]. Poder Legislativo – Congreso de la Unión *et al.*, Dictamen conjunto de diversas iniciativas, 29 noviembre 2022, cit. Disponible en: «<https://cronica.diputados.gob.mx/pdf/65/2022/nov/221129-2.pdf>» [Consultado el 17 de agosto de 2024]. Poder Legislativo – Congreso de la Unión, Iniciativa de la diputada Graciela Sánchez Ortiz, 27 octubre 2022, cit. Disponible en: «<https://cronica.diputados.gob.mx/pdf/65/2022/oct/221027-5.pdf>» [Consultado el 17 de agosto de 2024]. Poder Legislativo – Congreso de la Unión, Iniciativa de la diputada Norma Angélica Aceves García, 24 noviembre 2022, cit. Disponible en: «<https://cronica.diputados.gob.mx/pdf/65/2022/nov/221124-7.pdf>» [Consultado el 17 de agosto de 2024].

INE/CG625/2023, la implementación de acciones afirmativas. Se desataron nuevos y repetidos problemas, como se señala a seguir.

b. Implementación de acciones afirmativas a favor de grupos históricamente sub-representados

La segunda problemática es que las autoridades (INE y TEPJF) han tenido que impulsar acciones afirmativas con la emisión de lineamientos, criterios, plazos y procedimientos aplicables al registro de las candidaturas, lo que ha detonado múltiples inconformidades, impugnaciones, controversias y polémicas por las dificultades y efectos de su aplicación.

Como hipótesis, se observan diversas causas: la brevedad de los tiempos de aplicación, la característica de las acciones afirmativas como herramientas de partida para lograr la representación, el alcance puntual de los acuerdos y sentencias de las autoridades que han ordenado las cuotas a instancia de partes interesadas²³⁴, las grandes complejidades, resistencias y responsabilidades implicadas en la coordinación y “sinergia institucional” (Mendoza Ibarra 2024) necesaria para implementar las acciones afirmativas, así como la falta de estudios integrales e información exhaustiva que justifiquen la asignación de las medidas.

Para este apartado, se consideran las peticiones e impugnaciones de la ciudadanía solicitando cuotas a favor de los grupos a los que pertenecen²³⁵. Estudiar esta cuestión se justifica por la importancia que revisten los valores democráticos de igualdad y no discriminación para la garantía de los derechos de todas las personas, en especial de las minorías, sin detrimento de los derechos de otras personas y agentes de la arena política.

Frente al Proceso Electoral Federal 2023-2024, las autoridades ordenaron a los partidos políticos postular 63 acciones afirmativas de candidaturas para diputaciones federales, ampliado a senadurías, bajo las siguientes fórmulas: 34 para personas indígenas, 4 para personas afromexicanas, 8 para personas con discapacidad, 3 de diversidad sexual y 5 para migrantes residentes en el extranjero, de manera paritaria para diputaciones; 5 para comunidades indígenas, 1 afromexicana, 1 de personas con discapacidad, 1 de diversidad sexual y 1 para migrantes residentes en el extranjero, de manera paritaria para senadurías²³⁶. Lograron elección para los cargos las siguientes: 26 diputaciones y 6 senadurías del sector indígena, 2 diputaciones y 2 senadurías del sector afromexicano, 4 diputaciones y 0 senadurías del sector con discapacidad, 1 diputación y 1 senaduría del sector de diversidad sexual y 0 diputaciones y 0 senadurías del sector migrante²³⁷.

En particular, hubo cambios en los lineamientos que fueron denunciados por regresividad, falta de estudio de resultados, falta de justificación en la variación de

²³⁴ INE, Acuerdo INE/CG572/2020, 18 noviembre 2020: 2-3; Acuerdo INE/CG160/2021, 4 marzo 2021: 2-7; Acuerdo INE/CG527/2023, cit.: 5-14.

²³⁵ Acuerdo INE/CG572/2020, cit.: 2-3; Acuerdo INE/CG160/2021, cit.: 2-7; Acuerdo INE/CG527/2023, cit.: 5-14.

²³⁶ Acuerdo INE/CG625/2023, cit.: 100, 101, 106, 121, 122, 131, 139, 144, 167.

²³⁷ Disponible en: «[https://laboratorioelectoral.mx/leer/VI Elecciones Mexico 2024 Los resultados de las acciones afirmativas despues del 2 de junio](https://laboratorioelectoral.mx/leer/VI_Elecciones_Mexico_2024_Los_resultados_de_las_acciones_afirmativas_despues_del_2_de_junio)» [Consultado el 2 de octubre de 2024].

proporción (como sucedió para las comunidades indígenas)²³⁸ y respecto a las minorías beneficiadas (incluyeron personas en situación de pobreza y víctimas de violencia de género²³⁹, pero no a víctimas de desaparición²⁴⁰). Además, las cuotas se dictaron como imposición a los partidos políticos y coaliciones sin haber realizado estudios segmentados ni consultas (El Colegio de México 2022: 8). Inclusive, se previeron requisitos y sanciones en el registro de las candidaturas que derivaron en la posterior suspensión o cancelación de resultados de personas que ya habían sido postuladas y/o electas²⁴¹.

Por lo anterior, se recomienda plasmar en las leyes electorales bases estandarizadas respecto a los grupos vulnerables que se considerarán para ser beneficiados con acciones afirmativas²⁴². En tal tenor, es necesario fijar elementos claros. Los expertos entrevistados han advertido, por ejemplo, la existencia de una “deuda histórica, normativamente y culturalmente” (Garza Onofre 2024), realizar ejercicios de “consulta previa” y partir de los “criterios internacionales” (Mendoza Ibarra 2024) o “estándares internacionales, conforme a distintas recomendaciones” (Garza Onofre 2024). Asimismo, se requiere señalar como grupos vulnerables, con base en los grupos de trabajo de la ONU, la OEA y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por lo menos a: pueblos indígenas, personas migrantes o en movilidad, personas con discapacidad y mujeres (Oficina del Alto Comisionado de la ONU en México 2024); personas afrodescendientes, personas mayores, personas LGBTIQ+, así como niñas, niños, adolescentes y jóvenes en condición de vulnerabilidad (OEA 2024); víctimas de desaparición, víctimas de violencia y violaciones de derechos, así como personas periodistas y defensoras activistas (CNDH 2024a).

c. Derecho de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos en la postulación de candidaturas vs. paridad y acciones afirmativas

La representación política en el país ha estado fuertemente vinculada a (incluso, hasta el año 2012, monopolizada por) los partidos políticos, lo que ha constituido un filtro importante dado que sus ideologías, intereses y derechos no siempre concuerdan con los de las minorías. En efecto, un tercer problema en la aplicación de las acciones

²³⁸ Acuerdo INE/CG527/2023, cit.: 130.

²³⁹ Acuerdo INE/CG527/2023, cit.: 86-87.

²⁴⁰ Otro sector que se puede observar es el de personas víctimas y familiares de víctimas, incluido en una propuesta de legislación en materia de acciones afirmativas del 27 de abril de 2022. Esta señala que en el país hay aproximadamente 21.2 millones de víctimas de 18 años y más, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de 2021 (Poder Legislativo – Congreso de la Unión, Iniciativa del diputado Manuel Vázquez Arellano, 27 abril 2022, cit. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2022/abr/20220427-II.html>» [Consultado el 17 de agosto de 2024]).

²⁴¹ Al respecto, se encuentra la Iniciativa de DRLGPE (Plan B), 27 diciembre 2022. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-B.pdf>» [Consultado el 17 de agosto de 2024].

²⁴² Hasta ahora, se han establecido acciones afirmativas para mujeres a partir de la década de 1990, luego en 2017 para personas indígenas, en 2021 se incluyeron medidas para personas migrantes, personas afromexicanas, personas con discapacidad y personas del colectivo LGBTIQ+. La discusión es inacabada, pues se ha buscado incluir, en este conjunto de grupos de atención prioritaria, al sector de personas jóvenes (Ortega 2023), adultas mayores, en condición de pobreza (Carvajal 2023). Existen otros grupos que también se encuentran en situación de vulnerabilidad y demandan representación, como las víctimas de desaparición y las personas periodistas y defensoras de derechos humanos.

afirmativas es el choque que han tenido con los derechos de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos y las implicaciones en su ámbito práctico.

Como hipótesis, esto ha sido posible por la cultura jurídico-política del país preponderantemente protectora de los partidos políticos. El sistema político-electoral en México se ha construido teniendo a los partidos como uno de sus principales componentes, al grado de que son una figura constitucionalizada y con un marco regulatorio que les reconoce personalidad y autonomía para su libre configuración.

La autodeterminación partidista se prevé en el artículo 41, base I y artículo 116, fracción IV, inciso f) de la CPEUM, y se refiere a su libertad discrecional para definir su propia organización, crear sus propias normas internas, así como fijar sus procedimientos o mecanismos de elección y propuesta de candidaturas en los términos que se ajusten a sus ideologías e intereses políticos (Barrera Rosales 2021). El segundo experto advirtió:

“[...] no sé si las acciones afirmativas tendrían que ser de manera transversal para, absolutamente, todos los partidos políticos. Si el partido político tiene una ideología que va en contra, propiamente, del feminismo, no podemos forzar a un partido político a que sea ahora feminista, ¿no? En ese sentido, creo que le estamos apostando demasiado a las acciones afirmativas como la única llave para poder abrir la representación política. [...] me parecería muchísimo más sencillo facilitar el registro de nuevos partidos [...]” (Garza Onofre 2024).

Además, se ha cuestionado la facultad del INE y los OPL's para exigir, en sus lineamientos, a los partidos el cumplimiento de las medidas y, de lo contrario, para sancionar y cancelar candidaturas y/o elecciones cuando sean impugnadas. Un ejemplo es la sentencia dictada el 14 de febrero de 2018 en el expediente SUP-JRC-4/2018, sobre “si la acción afirmativa establecida por el Instituto local y confirmada por el Tribunal local” era “válida al tener como finalidad lograr el acceso efectivo de las mujeres en el poder”.

Más asuntos han llegado a la Sala Superior del TEPJF, en los que partidos políticos alegan sus derechos de autoorganización²⁴³. La línea jurisprudencial ha establecido que la autodeterminación tiene como límite los principios democráticos, por lo cual los procesos y requisitos de selección de candidaturas no deben restringir irrazonablemente el ejercicio de los derechos político-electorales de sus militantes ni de la ciudadanía. Para el TEPJF, las medidas afirmativas se fundamentan en la igualdad y no imponen a los partidos una persona específica, sino que dan un parámetro de características que se deben cubrir. Y los partidos políticos están vinculados al acatamiento irrestricto de los principios democráticos como el de la igualdad²⁴⁴, “los partidos políticos se deben

²⁴³ En uno de ellos, el partido político recurrente alegó que las cuotas establecidas a favor de personas LGBTQ+ y con discapacidad, para el Proceso Electoral 2020-2021, vulneraban su facultad de organizar sus procesos internos para seleccionar y postular candidaturas en las elecciones (TEPJF, SUP-REC-117/2021, 10 marzo 2021: 13). La Sala Superior decidió mantener las cuotas para los grupos de atención prioritaria. En otro caso, el Consejo General del INE había establecido en sus lineamientos que las listas de candidaturas a diputaciones por RP, para el Proceso Electoral 2020-2021, debían ser encabezadas por mujeres para atender el principio de paridad, además de que ordenó cuotas a favor de comunidades indígenas y personas con discapacidad (TEPJF, SUP-RAP-121/2020 y acumulados, 29 diciembre 2020: 28). El partido recurrente arguyó que esto afectaba sus libertades de autoorganización y autodeterminación, además de que la medida de paridad no se justificaba puesto que ya existía una conformación de la Cámara de Diputados de manera equitativa por mujeres y hombres (SUP-RAP-121/2020 y acumulados, cit.: 28). La Sala Superior concluyó que se debían mantener las cuotas.

²⁴⁴ SUP-RAP-121/2020 y acumulados, cit.: 72-73.

adecuar porque son” entes “de interés público” (Mendoza Ibarra 2024), “tienen por objeto posibilitar la participación política de la ciudadanía y contribuir a la integración de la representación nacional”²⁴⁵.

Pese a estos criterios, la problemática ha seguido presente. En el Proceso Electoral Federal 2023-2024, con base en su autodeterminación, se flexibilizaron las fórmulas para permitir a los partidos elegir los grupos a los que darían prioridad²⁴⁶. Sucedió así con las cuotas para comunidades indígenas, cuyo nombre se cambió por *naciones mexicanas* y las analizaron combinando otros elementos argumentando posibles interseccionalidades. Esta decisión se catalogó como regresiva y se criticó por difuminar la identidad autónoma de esta minoría y colocarla en situación de asimilación o equiparación con respecto a otras características no propias o exclusivas²⁴⁷.

En consecuencia, surgen dos recomendaciones. Una es mantener el estándar de ubicar cuotas de minorías en los primeros diez lugares de las listas, la segunda es flexibilizar los requisitos de creación de partidos para dar lugar a agrupaciones de minorías, como podrían ser partidos étnicos (Mendoza Ibarra 2024), partidos feministas y más (Garza Onofre 2024).

d. Fórmulas eficientes para confeccionar acciones afirmativas

Se evidencia como problemática la falta de un diseño eficiente de acciones afirmativas mediante fórmulas adecuadas. Deben tener verdadera correspondencia representativa respecto a cada minoría y sus particularidades. Los criterios que se han manejado han propiciado una ficción en la cual se desvirtúa el sistema con la incrustación de personas candidatas a modo o usurpaciones de las cuotas destinadas a grupos vulnerables por personas que no pertenecen ni acreditan su pertenencia²⁴⁸ al grupo correspondiente.

Como hipótesis, se reiteran ciertas causas: un marco legal muy genérico que no ha sido actualizado ni complementado con estudios profundos de identificación y justificación de reconocimiento de minorías, la propia naturaleza del sistema electoral ha dado lugar a que las fórmulas sean dictadas por autoridades técnicas con premura y hay choques de derechos e intereses con otros agentes políticos. En palabras del segundo experto entrevistado:

“[...] que no se nos olvide que vivimos en un país extensísimo y que, probablemente, los cambios demográficos que existen en el sur son muy diferentes a los del centro o en el norte y que, ahora, distintos fenómenos como la migración, como el desplazamiento

²⁴⁵ SUP-REC-117/2021, cit.: 28.

²⁴⁶ INE, Acuerdo INE/CG527/2023, 8 septiembre 2023: 95.

²⁴⁷ TEPJF, SUP-JDC-556/2022 y SUP-JDC-557/2022 acumulados, 20 julio 2022: 49.

²⁴⁸ Destaca la cancelación definitiva del registro de 17 candidatos que se autoadscribieron como mujeres a fin de cumplir con la paridad de género para las elecciones que se llevarían a cabo en Oaxaca, y fueron registrados de esa manera por la autoridad electoral administrativa local de dicha entidad, por lo que se les acusó de usurpación de la identidad trans (TEPJF, SUP-JDC-304/2018 y acumulados, 21 junio 2018: párrs. 11, 61, 68, 106). Los candidatos, además, habían sido registrados en procesos pasados como hombres, situación de la que se tenía conocimiento, pero los candidatos alegaron que los lineamientos no solicitaron acreditar cambio de identidad (SUP-JDC-304/2018 y acumulados, cit.: párrs. 120, 135). La Sala Superior resolvió a favor de los recurrentes dado que la cancelación de las candidaturas no debía haberse hecho a través de un proceso ordinario sancionador (SUP-JDC-304/2018 y acumulados, cit.: párr. 157).

forzado, el desplazamiento climático, van generando nuevas dinámicas [...] para cada grupo será una lógica distinta [...]” (Garza Onofre 2024).

El estudio de las acciones afirmativas se justifica porque estas deben favorecer a los grupos vulnerables y no convertirse en una figura más que redunde en la asimilación, invisibilización y en el inaccess de estas minorías a la participación pública.

Como ejemplo, cabe citar un caso llevado al TEPJF²⁴⁹ surgido del Proceso Electoral Federal 2023-2024. Un candidato se registró auto-adscribiéndose como afromexicano y apuntó que, por tanto, cumplía con la cuota de dicha minoría y solicitó que se le reservara una diputación. La Sala Superior del TEPJF, al igual que el INE, negó lo solicitado porque ya no era válido modificar las listas ni alterar el orden de asignación o incorporar medidas afirmativas que no habían sido diseñadas en la etapa de preparación de la elección (eran un acto consumado e irreparable). Añadió que la única acción afirmativa que se había proyectado era para personas con discapacidad o afromexicanas y que solamente consistía en una cuota de postulación, no en un asiento reservado, lo cual *no implicaba una regla o resultado automático de obtener una curul*.

Asimismo, en las sentencias de los expedientes SUP-REC-1385/2021 y SUP-REC-1405/2021 y acumulados, del 31 de agosto de 2021, las recurrentes acusaron que no se garantizó la efectividad de la cuota en la que fueron postuladas (personas afromexicanas), pues sólo había una diputación disponible para alguien perteneciente a la comunidad LGBTQ+, o bien a la de discapacidad o, en su caso, afrodescendiente. Como ya había una persona perteneciente a uno de estos grupos, se tuvo la medida por cumplida y no procedía efectuar una modificación ni asignación a favor de las actoras. Así, se omitió la existencia del problema jurídico por colisión de una cuota dispuesta para tres minorías en contienda.

Por lo anterior, se consideran al menos tres recomendaciones. Una es incrementar las acciones y establecer cuotas de base para dar cabida a todos los grupos vulnerables reconocidos hasta el momento y que tienen derecho a representación y participación efectivas.

La segunda es para acreditar la identidad y pertenencia como minoría sin redundar en obstaculización o revictimización con desigualdades o al “medir con una vara distinta a los grupos de representativa minoritarios” (Garza Onofre 2024). Los expertos indicaron la utilidad de “un padrón” (Mendoza Ibarra 2024) y la importancia de la “[...] consulta de manera previa, libre e informada” (Mendoza Ibarra 2024), “lo que necesitamos es juntarnos a pensar y a escucharles y empezar a hacer números y, sobre eso, trazar algunos horizontes [...] Entonces, sí creo que, para grupos específicos, lo que habrá que hacer es entrevistar a las comunidades en concreto” (Garza Onofre 2024).

Y, en tercer lugar, se recomienda complementar el modelo con medidas adicionales a las cuotas, repensar la normativa para:

“[...] bajar los requisitos, hacer mucho trabajo de campo, ir a comunidades y saber cuáles son las inquietudes de personas que, quizá, no tienen ni siquiera el tiempo de poder organizarse políticamente”, [impulsar] “trabajo interinstitucional”, “trascender una coyuntura

²⁴⁹ SUP-JDC-1143/2021 y acumulado, 19 agosto 2021.

política; creo que sería mejor escenario para poder construir participación política de las minorías” (Garza Onofre 2024).

Lo anterior involucraría y permitiría, al mismo tiempo, la construcción y actualización constante de datos sociodemográficos a cargo del INEGI, que se desarrollan por periodos de diez años (DETENAL 1986), pero que se pueden nutrir con otros como los del CONEVAL. Los expertos coinciden en la importancia de fortalecer la coordinación y la sinergia institucional, bien con “muchos convenios de colaboración” (Garza Onofre 2024), “tener apoyo de información con la autoridad de la comunidad o con coordinación entre INE y partidos políticos, emitir alguna constancia, como del INPI” (Mendoza Ibarra 2024), “con el Instituto Indigenista, con el Instituto de las Mujeres, Instituto de la Juventud [...] los organismos existen. Creo que hay muchísima información, que no se tiene que empezar de cero” (Garza Onofre 2024).

Añadieron, para garantía y ejercicio de la participación de minorías, flexibilizar las leyes y reglas de formación y permanencia de los partidos políticos, pues actualmente constituyen un estricto “proceso burocrático que ha mermado la posibilidad de que las personas ejerzan su derecho a la asociación” (Garza Onofre 2024). “[E]n un momento en el país donde absolutamente todos los partidos están desprestigiados, absolutamente todos [...] se abre, creo, la oportunidad para que la propia legislación sea un poco más laxa para el surgimiento, verdaderamente, de nuevos partidos políticos” (Mendoza Ibarra 2024).

III. PROPUESTAS DE SOLUCIONES

Con base en el análisis precedente en torno a la participación política de las minorías, se efectúan un conjunto de propuestas de reformas legislativas. Dichas propuestas están articuladas en tres bloques, ordenadas conforme a su magnitud y repercusión.

De ese modo, en primer lugar, se indican las siguientes proposiciones:

1. Incorporar a la CPEUM un párrafo adicional al artículo 1 a los fines de referir el concepto de “grupos vulnerables”, como las personas o poblaciones que, por características de edad, sexo, preferencia sexual o identidad de género, estado civil, nivel educativo, origen étnico, situación o condición física y/o mental, situación de movilidad, condición de víctima u oficio de periodista o activista, requieren de políticas o medidas especiales para promover su incorporación al desarrollo y a la convivencia social digna con acceso al ejercicio efectivo de sus derechos. Asimismo, otro párrafo que establezca como principio democrático constitucional el deber estatal de implementar las políticas o medidas especiales a favor de estos grupos vulnerables; y un apartado al artículo 41 que establezca, además del principio de paridad de género en la postulación de las candidaturas, que se deben implementar medidas afirmativas en materia electoral para garantizar la participación política de las minorías señaladas.
2. Reformar la LGIPE y la LGPP a los fines de indicar como grupos vulnerables beneficiarios de acciones afirmativas a: mujeres, pueblos indígenas, personas afrodescendientes, personas migrantes o en movilidad, personas con discapacidad, personas mayores, personas LGBTQ+, niñas, niños, adolescentes y jóvenes en condición de vulnerabilidad, víctimas de desaparición, víctimas de

violencia y violaciones de derechos, así como personas periodistas y defensoras activistas, además, establecer como principio democrático el enfoque diferenciado y de interseccionalidad (LGIPE, en su artículo 6; LGPP, en su artículo 3).

3. Disponer como obligación que en los registros de candidaturas se incluyan, como mínimo, dos postulantes por cada minoría: una persona propietaria y otra como suplente, de manera que se asegure un espacio para cada grupo vulnerable en la contienda.
4. Disponer en la LGIPE y la LGPP la obligación de registrar personas candidatas de grupos vulnerables en los primeros lugares de las listas y que la libertad para cambiar el orden sólo sea para incrementar progresivamente la probabilidad de ser elegida a otra persona candidata de otro grupo vulnerable con justificación de que la acción afirmativa ha cumplido su objetivo y temporalidad.
5. Establecer en la LGIPE y la LGPP bases de divulgación y pedagogía del derecho electoral, de la democracia y de las acciones afirmativas, así como la obligación de realizar capacitaciones de habilidades y valores para grupos minoritarios, para las personas involucradas en casos y decisiones relacionados con los derechos de grupos minoritarios y la ciudadanía en general.
6. Indicar en el artículo 51 de la LGPP que para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo políticos de los grupos vulnerables, cada partido político deberá destinar anualmente el 3 % del financiamiento público ordinario.

En segundo lugar, con mayor repercusión se efectúan las siguientes propuestas:

1. Reformar el artículo 15 *octavus* de la LFPED para integrar a los grupos vulnerables de forma armonizada con los que se refieren para la LGIPE y la LGPP.
2. Incluir en la CPEUM, en la LGIPE y en la LGPP la obligación de realizar diálogos de consulta previa con los grupos vulnerables para cuestiones y decisiones administrativas, legislativas, electorales significativas para su vida, particularmente relacionadas con medidas afirmativas, cuotas, sus intereses políticos y definición de criterios de acreditación de identidad y pertenencia a minorías.
3. Agregar a la legislación (LFPED, LGIPE y LGPP) otras posibles medidas afirmativas (no limitadas a las cuotas), que indiquen la obligación de aplicar enfoque de interseccionalidad (además de perspectiva de género), como sería señalar en los artículos 43, 46 y 48 de la LGPP que los órganos internos de los partidos políticos deben contar con una comisión de decisión colegiada en la materia; fijar como obligación el enfoque diferenciado como capacitación y esquemas de financiamiento para complementar a incentivar la inclusión como principio en los estándares y normativas internas de los partidos políticos.
4. Integrar como obligación, para la demarcación de los distritos electorales, enfoque de vulnerabilidad e interseccionalidad para el análisis de los censos de población, por lo menos en el artículo 214 de la LGIPE. Con esto, se debe considerar, para la población indígena, afroamericana y étnica, evolucionar a la disposición de escaños reservados.
5. Agregar a los artículos 226 y 228 de la LGIPE, bases de coordinación y colaboración interinstitucional en materia de generación de información cuantitativa y cualitativa sociodemográfica con enfoque en los grupos vulnerables, entre agentes electorales y el INEGI, CONEVAL, INMUJERES y otras.

6. Agregar al título cuarto de la LGIPE, como actos posteriores a las elecciones y los resultados, un apartado con bases de seguimiento a la implementación de acciones afirmativas para evaluar avances y oportunidades en la materia.

Por último, con mayor intensidad se formulan las siguientes proposiciones:

1. Disponer que los partidos políticos incluyan programas de grupos vulnerables desde sus bases organizativas (en los artículos 16, 22, 25, 35, 37, 38, 39 de la LGPP sobre requisitos de registro y organización, declaración de principios, plan de acción, estatutos, obligaciones, para institucionalizar la garantía no sólo de la paridad, sino de una conformación incluyente como principio), representantes de minorías en sus órganos directivos y como tema obligatorio de debates electorales necesidades y medidas de atención de derechos de grupos vulnerables (en el artículo 218 de la LGIPE).
2. Reformar el artículo 11 y demás aplicables de la LGPP, para incorporar la posibilidad de crear partidos regionales, a fin de añadir el modelo a los ya existentes: nacionales y locales, para hacer las distribuciones poblacionales coincidentes con la lógica de las distritaciones y las circunscripciones electorales.
3. Flexibilizar los requisitos de registro de partidos políticos para facilitar las asociaciones de personas y grupos desaventajados, lo que implicaría modificar por lo menos los artículos 12, 13 y los demás aplicables de la LGPP, para efectos de permitir un periodo de formación e incorporación amplio, por lo menos de un año, al mismo tiempo que inicia la vida del partido político.
4. Implementar esquemas económicos rigurosos para partidos tradicionales más laxos para agrupaciones étnicas, agregar medidas (no sólo acciones afirmativas por medio de cuotas) a los fines de incentivar la participación de grupos minoritarios.
5. Establecer padrones de registro con base en la coordinación institucional en sinergia con las organizaciones presididas por personas de grupos vulnerables (como las instituciones indígenas, de mujeres, etc.).
6. Incorporar en los supuestos de aplicación de sanciones de invalidez y cancelación de candidaturas la falta de implementación de medidas y acciones afirmativas a favor de grupos vulnerables y la no pertenencia de la candidata al grupo desaventajado que busca representar (artículo 441 de la LGIPE y artículo 343 de la LGPP), las cuales ya han estado siendo ordenadas en sentencias de medios de impugnación y aplicadas por las autoridades. Prever en el artículo 33 de la LGPP, y en los artículos 442, 443 y 444 de la LGIPE sanciones económicas y políticas a los partidos políticos por incumplimiento.

Problemática 8. Democracia digital

I. CONTEXTO

1. Concepto

Las TIC's tienen un papel relevante en el escenario político-electoral y en el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, en la configuración de la democracia por medios digitales.

Las TIC's consisten en el conjunto convergente de tecnologías de la informática (hardware y software) y las telecomunicaciones (radio, televisión, teléfono y redes de comunicación), que permiten la generación, procesamiento, transmisión y almacenamiento de datos e información. De ese modo, las TIC's están formadas por los siguientes elementos: los equipos informáticos, donde se hallan los computadores y sus programas; y las redes de comunicación, que implican un conjunto de computadores conectados entre sí, a través de sistemas de transmisión y recepción de señales, los cuales permiten intercambiar información y entablar comunicación.

Dentro de esta clase de tecnologías se encuentra Internet, que es una red informática mundial, y también están las tecnologías emergentes, las cuales se denominan así por su carácter innovador y por su potencial para transformar escenarios, como es el caso de la Inteligencia Artificial. Esta última tecnología consiste en “una disciplina científica que incorpora varias técnicas complejas –aprendizaje automático, razonamiento automático e, incluso, la robótica- que permiten el diseño y puesta en práctica de sistemas de software y hardware que deciden o ayudan a decidir sobre la base del manejo e interpretación de datos” (Martín Delgado 2023: 141).

Por consiguiente, la democracia digital se refiere a una característica del gobierno y a un modelo de participación que descansa en las iniciativas directas de la ciudadanía para adoptar decisiones sobre la vida política, utilizando para ello las TIC's, Internet y las tecnologías emergentes.

En el ámbito político-electoral las TIC's reportan las siguientes ventajas: difusión de información a través de páginas de Internet; participación de la ciudadanía en las campañas electorales y en la propaganda electoral por medio de sus cuentas en redes sociales; y la contratación de particulares para la elaboración de mensajes y difundirlos.

Por otra parte, son desventajas de las tecnologías en referencia en el ámbito político-electoral las siguientes: ofrecer un espacio para las *fake news*, la desinformación y la manipulación de información; la vulnerabilidad de los sistemas de urna electrónica y voto por Internet; la brecha digital, que puede ser geográfica, generacional, de género y por capacidades especiales; y la utilización de la Inteligencia Artificial en el diseño de estrategias electorales, encuestas y discursos políticos, entre otras cosas. La superación efectiva de estos inconvenientes traerá consigo confianza en las elecciones e inclusión digital de todas las personas.

2. Panorama general en México

Como resultado de la evolución de las telecomunicaciones y de acuerdo con los objetivos públicos en materia electoral, las TIC's pueden ser utilizadas en los procesos electorales en relación con la credencial para votar, el registro electoral, la jornada electoral, la información pública sobre el proceso en su conjunto, el voto electrónico, la urna electrónica, el voto desde el extranjero, la verificación de información falsa, entre otras muchas cosas más.

Las tecnologías en referencia ofrecen un importante espacio hoy en día para los procesos electorales, la comunicación política y el ejercicio de los derechos político-electorales (como votar, ser votado, asociación, afiliación e integración de autoridades electorales, en los términos del artículo 35 de la CPEUM). Además, esas tecnologías permiten el ejercicio de otros derechos que están vinculados (como petición, información, reunión y libertad de expresión).

La sumatoria de estos elementos genera un ambiente para la interacción de las y los candidatos, los partidos políticos y el electorado, a los fines de la realización de los comicios como parte de la afirmación del carácter democrático del Estado (artículos 40 y 115 de la CPEUM).

Esta situación se manifiesta a través de unas variantes de índole social, política y económica. Con relación a la primera, las páginas de Internet, las redes sociales (*Twitter*, *Facebook*, *Instagram*, *TikTok* y otras) y los servicios de mensajería (*WhatsApp*), permiten a las personas participar en los asuntos políticos, ejercer el voto por Internet y el voto electrónico. Sin embargo, en ocasiones esa participación puede estar condicionada por información falsa o distorsionada, lo cual puede traer consigo desconcierto o manipulación en la voluntad del electorado.

En cuanto a la dimensión política, se debe dejar constancia de la posibilidad de realizar el voto electrónico, el voto por Internet y que por medio de las TIC's las personas candidatas y los partidos políticos pueden difundir su discurso e intervenir en el debate público. En este ámbito juega un papel la capacidad de tales personas para utilizar estas herramientas, lo cual puede propiciar su triunfo electoral. Empero tales tecnologías se puedan utilizar para falsear el apoyo político de distintas figuras públicas, elaborar mensajes personalizados para la manipulación de opiniones o predecir el comportamiento del electorado a través de la Inteligencia Artificial, lo que constituyen riesgos que se deben mitigar.

En relación con la dimensión económica, en efecto se requieren importantes recursos financieros para colocar en marcha la urna electrónica, el voto por Internet (Ruvalcaba García 2021: 28), los planes relacionados con la seguridad de los sistemas tecnológicos (Arreola García 2018: 120 y 121) y la capacitación de las personas servidoras públicas (Arreola García 2018: 84). El INE y los OPL's están llamados a sufragar tales actividades, de allí que como parte de sus presupuestos se deben considerar los retos derivados de la utilización de las TIC's.

Dentro de esta última dimensión también se debe señalar el papel del sector privado, representado por *influencers*, creadores de contenido, las corporaciones propietarias de las redes sociales y otros actores, que desde su actividad pueden influir en los procesos

electorales²⁵⁰. Por ese motivo, es necesario considerar su papel y los eventuales riesgos de su participación.

Desde el panorama que antecede relacionado con el papel de las TIC's en los procesos electorales, la comunicación política y el ejercicio de los derechos político-electorales, se configura la democracia digital²⁵¹. En ese escenario se debe señalar la importancia de asegurar la integridad electoral en todo momento, en el sentido de rectitud y honestidad de los comicios en su conjunto.

3. Normativa y estándares internacionales

Existe un conjunto de preceptos que, en el marco de la diversidad y la interconexión de los ordenamientos jurídicos, establecen la posibilidad de utilizar las TIC's en los procesos electorales, en el ejercicio de los derechos políticos y en la democracia.

En primer lugar, se halla la Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión e Internet emanada del Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, adoptada el 1° de junio de 2011, que reconoce el derecho de acceso a Internet en diferentes ámbitos. Con respecto a los procesos electorales, dicha Declaración señala, en su número 6, literal a, que el acceso a Internet es necesario “para asegurar el respeto” del “derecho a elecciones libres”.

De igual modo, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU aprobó la Resolución A/HRC/38/L.10 de 2018, referida a la Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet. Esta Resolución contempló, entre otras cosas, que Internet tiene una naturaleza global y abierta “como fuerza motriz de la aceleración de los progresos en la consecución del desarrollo en sus diversas formas” (numeral 2); y exhortó a “todos los Estados a cerrar las brechas digitales” (numeral 3).

En materia de tecnologías emergentes se encuentra la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública (CIIAAP), la cual reconoce los beneficios y desafíos de esta tecnología. Por lo que respecta a la materia electoral, entre los primeros se halla: “Reforzar los sistemas democráticos mediante un uso responsable de los algoritmos y sistemas de Inteligencia Artificial, a través de una orientación hacia el bien común” (Capítulo 2, número 2.3, literal h); y como desafíos la CIIAAP señala los

²⁵⁰ Al respecto, se pueden señalar las siguientes tesis y sentencias: TEPJF, Jurisprudencia 19/2016 de rubro: “Libertad de expresión en redes sociales. Enfoque que debe adoptarse al analizar las medidas que pueden impactarlas”. Sala Superior, Quinta Época, 22 junio 2016; TEPJF, SUP-REP-123/2017, 26 julio 2017, contempló que las publicaciones en las redes sociales deben respetar las reglas electorales; TEPJF, SUP-RAP-180/2021 y acumulados, 14 septiembre 2021 y SUP-REC-1159/2021, 19 agosto 2021 (en materia de *influencers*).

²⁵¹ En el pensamiento jurídico hay un sector que considera que “hablar de democracia digital de alguna manera puede contaminar [...] el discurso” y “resulta mucho más útil, para afrontar un estudio científico, hablar de instrumentos tecnológicos que pasan a formar parte de las actividades democráticas” (Rubio Núñez 2024). En efecto, es relevante colocar “el acento en la tecnología como instrumento y no en la tecnología como fin”, debido a que el fin último es la democracia (Rubio Núñez 2024).

siguientes: “Impedir el uso de la Inteligencia Artificial para erosionar los sistemas democráticos, sobre todo, vigilando la utilización de algoritmos diseñados para difundir noticias falsas, promover la desinformación o la información maliciosa” (Capítulo 2, número 2.4, literal k).

En el ámbito nacional la CPEUM establece, en su artículo 6, tercer párrafo, el derecho de acceso a las TIC’s y al servicio de Internet. De igual modo, la LGIPE prevé que el ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero podrá realizarse por vía electrónica (artículo 329, numeral 2); que a más tardar el 31 de diciembre del año anterior al de la elección se aprobará el formato de boleta electoral electrónica (artículo 339, numeral 1); y los requisitos del sistema de voto por medios electrónicos (artículo 343, numeral 2).

A nivel sub-legal se debe señalar el Acuerdo INE/CG637/2023, del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba instrumentar la urna electrónica, en modalidad de prueba piloto vinculante, en una parte de las casillas especiales del Proceso Electoral Federal 2023-2024.

Por último, se debe hacer referencia al proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan A)²⁵². Este proyecto propone elevar “a rango constitucional la garantía del uso de tecnologías de la información y la comunicación para la emisión del voto”, por medio de una reforma al artículo 35 de la CPEUM. Sin embargo, esa propuesta fue desechada por el Congreso de la Unión el 6 de diciembre de 2022.

Posteriormente, fue emitido el DRLGIPE (Plan B)²⁵³, el cual mediante la Acción de Inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas de la SCJN, fue declarado inválido. Sin embargo, esa normativa contiene varios aspectos relevantes en torno al padrón electoral, el voto electrónico y el voto por Internet, por lo que para una mayor inteligencia del tema es importante dejar constancia de esos aspectos.

En efecto, se estableció como modificaciones a la LGIPE que el “voto de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero será únicamente por Internet” y su implementación será responsabilidad del Instituto (artículo 328, numeral 2); y cada “vez que la estructura del sistema de voto por internet se modifique, éste deberá ser auditado para efectos de certeza y confiabilidad” (artículo 343, numeral 4).

De igual modo, se señaló que en “cada Oficina Auxiliar, de manera permanente el Instituto pondrá a disposición de la ciudadanía los medios para consulta electrónica de su inscripción en el Padrón Electoral y en las correspondientes listas nominales” (artículo 148, numeral 1) y que el “Instituto en coordinación con otros organismos públicos y la Secretaría de Relaciones Exteriores, deberá promover e instrumentar la instalación de dispositivos con acceso electrónico en las sedes diplomáticas del Estado Mexicano que se ubiquen en localidades donde exista una amplia concentración de ciudadanos mexicanos en el extranjero” (artículo 355, numeral 2).

²⁵² Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 28 abril 2022. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>» [Consultado el 23 de septiembre de 2024].

²⁵³ Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 3 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 27 de septiembre de 2024].

Igualmente, se debe mencionar el DRCPEUM en materia electoral (Plan C)²⁵⁴. Este Decreto prevé, en la fracción IX del artículo 35, que la ciudadanía tiene derecho a “Participar en los procesos de revocación de mandato, conforme a la legislación única que para tal efecto emita el Congreso de la Unión” y que el ejercicio del voto a que hace referencia dicha fracción “podrá aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación”.

II. PROBLEMÁTICA

1. Identificación del problema estructural

Es posible identificar un problema estructural, en relación con la utilización de las TIC's en el ámbito político-electoral y en la democracia, que consiste en la eventual interferencia en la voluntad del electorado, la falta de confianza en el voto electrónico y los desafíos derivados de las tecnologías emergentes. La utilización de esas tecnologías en esa materia experimenta retos en virtud de su carácter novedoso y cambiante.

De ese modo, el ejercicio de los derechos político-electorales se debe compaginar con las posibilidades que ofrecen las TIC'S, para generar un equilibrio entre las facultades de la ciudadanía, los principios electorales y los avances tecnológicos. Esas posibilidades dan lugar, por ejemplo, al voto electrónico, las campañas por Internet y la difusión de propaganda electoral por redes sociales, etc.

El análisis de esta problemática se justifica por la interrelación entre la democracia y las TIC'S, en el sentido de que ellas están presentes en los procesos electorales y la participación política de la ciudadanía. En todo caso, es importante que esa participación sea segura y que tal situación sea comunicada a la ciudadanía para que comprenda los alcances de este fenómeno y utilice estas formas de participación.

Con fundamento en lo anterior se han identificado los siguientes cuatro problemas: (i) ¿cómo afectan el uso de las nuevas tecnologías a la democracia?, (ii) seguridad, integridad y confiabilidad de los sistemas tecnológicos, (iii) información y microsegmentación en redes sociales con fines electorales, e (iv) Inteligencia Artificial en materia electoral. Para analizar tales cuestiones se llevó a cabo una investigación documental y se realizaron entrevistas a personas expertas en la materia, las cuales constituyeron un aporte para el desarrollo de esta problemática. Las personas entrevistadas fueron las siguientes: Dra. Ninfa Elizabeth Hernández Trejo²⁵⁵ y Dr. Rafael Rubio Núñez²⁵⁶. A continuación, se hará referencia a cada tema con la indicación de unos problemas específicos, sus hipótesis, el estado de la cuestión en el marco del Proceso Electoral Federal 2023-2024 y se formularán algunas recomendaciones.

²⁵⁴ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-B.pdf>» [Consultado el 26 de septiembre de 2024].

²⁵⁵ La entrevista se realizó vía Zoom el 5 de agosto de 2024.

²⁵⁶ La entrevista se realizó vía Zoom el 13 de septiembre de 2024.

2. Identificación de los problemas específicos

a. ¿Cómo afectan el uso de las nuevas tecnologías a la democracia?

Las TIC's e Internet influyen de manera diversa en la democracia. Es el caso, por ejemplo, de las noticias falsas que circulan a través de Internet durante los procesos electorales.

La primera arista de esta problemática es la de la propagación de *fake news* e información tergiversada, por parte de personas físicas o entidades. Esta situación genera desinformación o trastoca la información disponible a los fines de incidir en los procesos electorales, en las consultas y en otras formas de participación de la ciudadanía. El análisis de este tema se justifica en que esas circunstancias pueden traer consigo abstención o vulnerar el carácter genuino de la participación.

La segunda manifestación de la cuestión planteada es la dificultad para materializar algunos liderazgos o que estos sean efímeros. La hipótesis es que algunos movimientos políticos adquieren fuerza a través de las redes sociales, así como algunas personas consiguen notoriedad por esa vía, sin que ello genere frutos duraderos en la práctica. El estudio de este tema se justifica en la evidente presencia de las tecnologías en referencia en la sociedad actual, si bien es necesario determinar sus efectos en la práctica.

La tercera dimensión de esta problemática es la posibilidad de acrecentar el populismo. Las nuevas tecnologías en efecto ofrecen una plataforma a líderes populistas para cargar los temas de emocionalidad, desarrollarlos de manera superficial y despertar simpatías. La hipótesis consiste en que las tecnologías en referencia pueden favorecer el populismo, despertar la emotividad o propiciar ideas dirigidas. El análisis de este tema se justifica en que esta corriente suele ser antagonista de los partidos políticos y de las personas defensoras de derechos humanos.

Las TIC's, las redes sociales y las tecnologías emergentes (como la Inteligencia Artificial), sin duda han estado presentes en el Proceso Electoral Federal 2023-2024. Esas tecnologías son utilizadas por personas candidatas, partidos políticos, autoridades electorales y la ciudadanía para interactuar y comunicarse. Ello a través de perfiles en redes sociales, páginas de Internet, diseño de estrategias, predicción de resultados, etc. Estos medios han venido desplazando a las formas tradicionales de comunicación (la radio, la televisión y las reuniones presenciales), al punto que hoy en día tienen un lugar preponderante.

En dicho proceso electoral las tecnologías en referencia han causado distintos efectos. En ese contexto, están las *fake news* y la información tergiversada. En el plano de las candidaturas, por ejemplo, un mensaje publicado en la red social X (antes *Twitter*) señaló que la candidata de la coalición *Fuerza y Corazón por México*, Xóchitl Gálvez, fue agredida en un evento en Iztapalapa por miembros de la Guardia Nacional infiltrados, lo cual no era cierto²⁵⁷. De igual modo, con relación a la entonces candidata de la coalición *Sigamos haciendo historia*, Claudia Sheinbaum, una información que circuló por

²⁵⁷ Disponible en: «<https://animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/desinformacion/falso-guardia-nacional-atacan-xochitl>» [Consultado el 12 de abril de 2024].

WhatsApp indicaba que había nacido en otro país, siendo después registrada en México, mensaje que también se calificó como falso²⁵⁸.

Las tecnologías en referencia siguen propiciando cuestiones, dando lugar a nuevas problemáticas, como son la posibilidad latente de utilizar la Inteligencia Artificial para suplantar identidades, hacer campañas negativas, formular encuestas y desarrollar estrategias electorales. Las noticias falsas que pueden interferir en el carácter informado y libre del voto o pueden ocasionar confusión en el electorado. Todo esto repercute en la participación política de las personas y en los procesos electorales, pudiendo socavar la democracia.

Con relación a las consecuencias y la manera cómo afectan las nuevas tecnologías en la democracia, es posible identificar las siguientes situaciones. Por un lado, el INE ha colocado a disposición distintas aplicaciones, mecanismos de educación por Internet y capacitación a las mujeres candidatas sobre la forma de identificar, detener y denunciar la violencia política en razón de género, combatir discursos de odio y detectar cuentas electrónicas falsas²⁵⁹. En este contexto, la “educación se va a convertir en un arma fundamental para combatir [...] los desequilibrios que generan las noticias falsas” (Hernández Trejo 2024), de allí que mientras más educada esté la ciudadanía más fácil le resultará distinguir “los medios que son o no confiables para informarse” (Hernández Trejo 2024).

Para Rubio Núñez, al abordar el tema de la tecnología en la democracia, “uno de los grandes peligros” que existen “es tomar medidas sin conocer el problema” (Rubio Núñez 2024). En su criterio, “las medidas eficaces son las de medio y largo plazo, que las medidas de corto plazo, cuando no van acompañadas de políticas previas”, es decir, “de políticas de prevención, no son eficaces” (Rubio Núñez 2024). Por esa razón, en relación con las medidas para hacer frente a las *fake news* y a la desinformación en materia política-electoral, el citado profesor propone las siguientes medidas: normativas, representadas por un marco jurídico que debe plantearse “en el ámbito legislativo y con tiempo”, el cual debe estar basado “en principios y valores”; comunicativas, que consisten en “construir contra narrativas desinformativas que ayuden a crear un ambiente favorable”; educativas, que implican “ciudadanos con un sentido crítico o con una debida alfabetización digital”; y ciberseguridad en los procesos electorales (Rubio Núñez 2024).

Por consiguiente, se propone incorporar en la LGIPE, entre los derechos y obligaciones de la ciudadanía (artículo 7 y siguientes), el derecho a recibir información actualizada sobre la aplicación de las TIC's, Internet y en general otras tecnologías, así como sus innovaciones, a la materia político-electoral; el derecho de acceder a información oportuna, adecuada y responsable, sobre todos los elementos de los procesos político-electorales, como son: candidaturas, programas, propuestas, calendario, etc., ello a los fines de hacer frente a las *fake news* y la desinformación; y el derecho a una capacitación constante en el ámbito de las tecnologías señaladas y la materia político-electoral.

De igual modo, se propone agregar en la LGIPE, como parte de las atribuciones de la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la autoridad administrativa

²⁵⁸ Disponible en: «<https://animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/desinformacion/claudia-sheinbaum-presidencia-extranjera-falso>» [Consultado el 12 de abril de 2024].

²⁵⁹ Disponible en: «<https://centralectoral.ine.mx/2023/09/29/el-uso-de-la-tecnologia-en-materia-electoral-puede-mejorar-el-acercamiento-con-la-ciudadania-humphrey-jordan/>» [Consultado el 12 de abril de 2024].

federal electoral, que se deben diseñar e implementar estrategias comunicativas dirigidas a enfrentar la desinformación y propiciar un ambiente favorable a la participación política.

Por último, se propone incorporar en la LGIPE, como parte de las atribuciones de la mencionada Dirección de la autoridad administrativa federal electoral, diseñar y ejecutar campañas educativas en torno al papel de las tecnologías referidas en los procesos electorales, para que la ciudadanía las utilice de manera consciente e informada.

b. Seguridad, integridad y confiabilidad de los sistemas tecnológicos

La seguridad, integridad y confiabilidad de los sistemas tecnológicos electorales y del voto electrónico, albergan un problema primordial de carácter cultural que es el de la confianza de la ciudadanía en esta modalidad. Si se conoce que el sistema es seguro desde el punto de vista tecnológico y se desarrollan campañas de información digital, se fortalecerá la confianza de la ciudadanía.

El primer problema identificado bajo este rubro es el de la vulnerabilidad tecnológica del sistema. A la luz de este supuesto es posible considerar que el sistema puede resultar frágil o inseguro, debido a que las TIC's se encuentran en evolución. El análisis de este tema se justifica en el hecho de que dichas tecnologías tienen vocación de cambio y desde esa perspectiva es necesario identificar sus áreas de oportunidad para generar confianza en la ciudadanía.

El segundo problema derivado de esta temática es el de las auditorías a los sistemas, en el sentido de que ellas deben estar a cargo de terceros con experiencia, capacidad técnica y reconocimiento público. La hipótesis es que si las auditorías no están a cargo de personas con credibilidad o no hay revisión, ello condicionará la probabilidad de buen funcionamiento del sistema. El análisis de este tema es importante a los fines de evaluar la participación de terceros y su colaboración en el desarrollo de los procesos electorales.

El tercer problema identificado es el de los planes de seguridad a cargo del INE y los OPL's. Debido a que la organización de elecciones a través de sistemas tecnológicos tiene un fuerte componente técnico, es necesario diseñar planes para la actualización permanente de los sistemas utilizados a los fines de la seguridad del proceso. La ausencia de planes o su ineficacia, puede colocar en riesgo los procesos electorales, el voto electrónico y el voto por Internet. En la historia electoral mexicana, esta situación se puede relacionar con el proceso electoral de 1988 y el apagón ocurrido entonces, dado que en esos comicios se anunció la victoria de quien presidió el país durante el siguiente sexenio. El estudio de este asunto está justificado desde el punto de vista de garantizar la seguridad del sistema y de las medidas que se deben adoptar para mitigar las vulnerabilidades en los procesos electorales.

Dentro de las propuestas de reformas, el proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan C), establece en su Exposición de Motivos lo siguiente: la "iniciativa propone también aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación ciudadana en las elecciones, las consultas populares y las consultas de revocación de mandato". El documento añade: "antes de implementar una votación totalmente electrónica, se deberán ensayar tanto diversas tecnologías como mecanismos de certificación, autenticación y encriptación, [...] hasta lograr mecanismos que brinden

certeza a la ciudadanía en el respeto y conteo de cada uno de los votos”. Por esas razones, “se eleva a rango constitucional la garantía del uso de tecnologías de la información y la comunicación para la emisión del voto, y con ello, hacer más eficaz y asequible el ejercicio de este derecho”²⁶⁰.

De igual modo, en relación con el DRLGIPE (Plan B)²⁶¹, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos del Senado de la República, como parte del objeto y descripción de la minuta, señala lo siguiente: se “establece que el ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero sea exclusivamente mediante el uso del internet”²⁶².

Bajo esta perspectiva, se debe señalar la importancia de “observar lo que implican los estándares internacionales” (Hernández Trejo 2024). Al respecto, se proponen una serie de medidas que tienen que ver con “garantizar la secrecía del voto” electrónico (Hernández Trejo 2024). Esas medidas, de acuerdo con la citada autora, son las siguientes: “acceso universal”, relativo a la igualdad de oportunidades en la emisión del sufragio; “fiabilidad”, en el entendido de que “el voto electrónico debe hacer solamente la tarea para la cual haya sido creado”; “seguridad”, a los fines de “resistir eficazmente los ataques deliberados que se pueden llegar a dar al sistema”; “autenticidad”, de manera que sólo las personas votantes, inscritas en el listado electoral, puedan “emitir su voto” y que no se pueda “suplantar la identidad del votante”; y “auditabilidad”, en el entendido de que se “debe auditar” el proceso por instituciones de prestigio, que no tengan ningún conflicto de interés con la elección o los actores (Hernández Trejo 2024).

El último problema observado es el de la capacitación de los servidores electorales para atender fallas del sistema o solicitudes del electorado. La hipótesis es que en caso de desperfecto del sistema tecnológico debe haber personal capacitado para solventar la situación o señalar alternativas; asimismo deben ser aptos para atender planteamientos del electorado. El análisis es pertinente desde el punto de vista del papel de los recursos humanos en la confiabilidad de los sistemas tecnológicos.

Para Hernández Trejo se debe destacar la capacitación al funcionariado que va a estar al frente de las casillas “para una prueba piloto o un ejercicio vinculante utilizando el voto electrónico”. En su criterio, “debe de haber personal específico, especializado, que sepa cómo funciona esa herramienta” y que pueda transmitir esa información a la ciudadanía en caso de que haya dudas (Hernández Trejo 2024).

De igual modo, Rubio Núñez señala que se deben desplegar tareas en el plano de la educación y la participación en el sentido “de que el mayor número posible de personas puedan ser parte del sistema” (Rubio Núñez 2024). También es “importante que todos los funcionarios electorales, no solo las autoridades y esto es clave”, tengan una “educación

²⁶⁰ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-B.pdf>» [Consultado el 26 de septiembre de 2024].

²⁶¹ Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 27 de septiembre de 2024].

²⁶² Poder Legislativo, Senado de la República, 12 diciembre 2022, 3. Disponible en: «http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/12/asun_4469741_20221213_1670976032.pdf» [Consultado el 27 de septiembre de 2024].

básica” que “les permita llevar a cabo comportamientos seguros en su relación con el sistema general de votación” (Rubio Núñez 2024).

Con relación al estado de la cuestión, en el Proceso Electoral Federal 2023-2024, el INE programó implementar el uso de urnas electrónicas para algunas casillas especiales en la Ciudad de México y Nuevo León. Además, se programó contar con el voto electrónico para las personas mexicanas que residen en el extranjero en la modalidad por Internet y presencial. El voto electrónico permitió a los mexicanos que residen en el exterior ejercer su derecho al voto en alguna de las 23 sedes consulares (INE 2024g).

Como mecanismo para la seguridad del voto electrónico por Internet, el INE emitió el Acuerdo INE/CG51/2024, del 25 de enero de 2024, por el que se designa a las personas custodias de la llave criptográfica que permitirá el descifrado de los votos de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero emitidos a través de la modalidad electrónica por Internet y la modalidad electrónica presencial en módulos de votación para el proceso electoral federal y los procesos electorales locales 2023-2024. El objetivo de este acuerdo es proteger la integridad y secrecía de los votos electrónicos que emitan las personas mexicanas desde el exterior y garantizar la confiabilidad de esta modalidad de votación (INE 2024h). De igual modo, para la preparación del voto electrónico por Internet, el INE dictó el Plan de Trabajo para los Simulacros de Voto Electrónico por Internet, en los procesos electorales federal y locales 2023-2024.

Por último, caben añadir tres objetivos en relación con la modalidad del voto por Internet (Hernández Trejo 2024). El primero de ellos, es que debe ser visto como una “herramienta tecnológica confiable”, pues si se empieza a implementar un sistema de voto por Internet en un lugar en donde no hay confianza por parte de los actores políticos, “muy probablemente ese sistema no va a prosperar” (Hernández Trejo 2024)²⁶³. El segundo objetivo es la prohibición de exclusión, que consiste en que “debe minimizarse o desaparecer justamente la brecha tecnológica”, lo que implica no solo tener acceso a la tecnología, sino que el dispositivo sirva para los “temas político-electorales” (Hernández Trejo 2024). El tercer objetivo consiste en que, una vez implementado el sistema de voto por Internet, “las personas deseen seguir utilizándolo” y “cada vez haya más gente votando por Internet” (Hernández Trejo 2024).

Igualmente, para intentar fortalecer la seguridad del sistema del voto por Internet, Hernández Trejo señala las siguientes opciones: los “ejercicios de prueba”, que tienen que ver con las recreaciones necesarias y suficientes (Hernández Trejo 2024); y la “verificabilidad de los sistemas de votación”, es decir, conocer “cómo están registrándose los votos” y “que no va a haber fallas” (Hernández Trejo 2024).

Con base en lo anterior, a los efectos de una reforma legislativa se propone establecer, junto al voto en papel o tradicional, el voto electrónico y el voto por Internet en los procesos electorales para toda la ciudadanía, más allá de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero como se hizo a través del DRLGIPE (Plan B)²⁶⁴, en sus artículos

²⁶³ Para Rubio Núñez, “el problema del voto electrónico es cultural o comunicacional”, por lo cual es necesaria “la transparencia, la explicabilidad y la involucración de la sociedad en todo el proceso” (Rubio Núñez 2024).

²⁶⁴ Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 27 de septiembre de 2024].

328 y 343. A tales fines, se debe contemplar en el artículo 35 de la CPEUM, lo cual debió ser considerado en la reforma constitucional en materia electoral (Plan C), que el derecho del voto de la ciudadanía, conforme a la legislación que emita el Congreso de la Unión, podrá ser por medio del voto en papel, el voto electrónico y el voto por Internet.

Asimismo, en la legislación representada por la LGIPE se deben contemplar planes de seguridad relacionados con el voto electrónico y el voto por Internet. Esos planes de seguridad deben contener: ejercicios de prueba, los cuales obedecen a las recreaciones necesarias y suficientes; verificabilidad de los sistemas de votación, que están dirigidos a conocer cómo están registrándose los votos; y la adopción de medidas para evitar fallas. El diseño y ejecución de esos planes debe estar a cargo de la autoridad administrativa federal electoral.

Aunado a lo anterior, en la LGIPE se debe garantizar la secrecía del voto electrónico, lo cual debe comprender los siguientes aspectos: fiabilidad, en el entendido de que el voto electrónico debe hacer solamente la tarea para la cual haya sido creado; seguridad, a los fines de resistir eventuales ataques deliberados al sistema; autenticidad, de manera que sólo las personas inscritas puedan emitir su voto y no se pueda suplantar la identidad del votante; y auditabilidad, en la medida en que se debe auditar el proceso por instituciones de prestigio, que no tengan conflicto de intereses. Asimismo, cada vez que la estructura del sistema de voto electrónico se modifique, éste deberá ser auditado para efectos de certeza y confiabilidad. Esto a los fines de promover el carácter confiable de este tipo de voto y su utilización por la ciudadanía.

También en la LGIPE se debe contemplar que la autoridad administrativa federal electoral, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, debe establecer mecanismos electrónicos en las sedes diplomáticas de México en el exterior, para que la ciudadanía que reside en esos países consulte su inscripción en el padrón electoral.

Por último, en la LGIPE se debe ordenar cerrar la brecha tecnológica o digital, que puede ser geográfica, generacional, de género y por capacidades especiales. Para este objetivo se debe disponer que el Ejecutivo federal debe adoptar medidas relacionadas con la conectividad a Internet y el acceso efectivo a las tecnologías, lo cual implican mayores infraestructuras y adaptabilidad a nuevas tecnologías; y se debe contemplar el diseño y ejecución de planes de capacitación en esta materia a cargo de la autoridad administrativa electoral.

Las consecuencias electorales de la seguridad, integridad y confiabilidad de los sistemas tecnológicos pueden distinguirse en relación con las autoridades y los actores políticos. Por lo que respecta a las primeras, al INE corresponde cumplir la normativa, la legislación propuesta y adoptar los planes referidos a la seguridad del voto electrónico y el voto por Internet; y por otro lado, el TEPJF deberá conocer de los conflictos que se originen en torno a esos acuerdos y la seguridad e integridad de los procesos electorales cuando se utilicen las TIC's.

Por último, se recomienda a los actores políticos, en concreto a los partidos y la ciudadanía, vigilar el funcionamiento de tales sistemas y comunicar las fallas que se presenten de manera objetiva y responsable.

c. Información y microsegmentación en redes sociales con fines electorales

La evolución de las TIC's, las redes sociales y la aparición de las tecnologías emergentes (Inteligencia Artificial, Internet de las cosas, etc.) pueden colocar en peligro la voluntad del electorado y el carácter razonado del voto. Las redes sociales en particular pueden ofrecer un espacio para dirigir mensajes personalizados e informaciones desiguales que pueden manipular a la ciudadanía.

El primer problema identificado a la luz de este tema es el relativo a las herramientas que difunden *fake news* trayendo consigo desinformación y manipulación electoral. Dentro de estas herramientas quedan comprendidos los *bots*, que son programas informáticos que realizan tareas repetitivas en una red de comunicaciones, pueden imitar el comportamiento humano e interactuar con sitios de Internet (Amazon 2024). La hipótesis es que esta clase de programas informáticos, utilizan noticias falsas generadas por personas físicas o por otros sistemas, que pueden manipular la voluntad del electorado. El estudio de este tema se justifica en la atención que se debe prestar a las nuevas tendencias tecnológicas en el plano electoral.

El segundo problema al que se debe hacer referencia es el de la utilización del *big data* para compilar datos personales, de manera más efectiva, para la elaboración de mensajes personalizados dirigidos a un público específico. Esta operación puede corresponder a las redes sociales y las compañías tecnológicas a su cargo y otras sociedades relacionadas. El *big data* se refiere al volumen de datos, de variedad significativa y que se reciben o gestionan a gran velocidad (Oracle 2024). La hipótesis consiste en que esta operación, basada en el manejo de datos personales, puede manipular las opiniones del electorado. El estudio del tema es relevante para evitar el uso de datos personales para adulterar las opiniones o la voluntad del electorado.

El tercer problema observado bajo este rubro es el de la posibilidad de generar micro-conversaciones basadas en mensajes específicos, que llegan a producir niveles asimétricos de información. La hipótesis es que a partir de determinados datos personales se pueden generar conversaciones dirigidas a ciertos sectores de la población (incluso grupos en situación de vulnerabilidad), que pueden influir en sus decisiones. El estudio del tema se justifica en el interés por evitar la generación de perfiles con información específica dirigida a ellos.

De acuerdo con Rubio Núñez, la microsegmentación “marca una cuarta generación de campañas electorales”, frente a la cual es importante “tener sistemas mucho más protectores de la privacidad, en la línea de la regulación de la protección de datos de la Unión Europea” (Rubio Núñez 2024).

En relación con las herramientas o *bots* que propagan noticias falsas que pueden llegar a manipular al electorado y las posibles acciones a adoptar, en criterio de Rubio Núñez “sobre lo que se puede trabajar es sobre la existencia de perfiles automatizados que participan en el debate público”, asimismo resulta una “vulnerabilidad del sistema” su automatización (Rubio Núñez 2024). En esa línea, las “plataformas tienen que ser capaces de eliminar el comportamiento inauténtico”, si bien deben ser “tremendamente garantistas” para que la eliminación de ese comportamiento no se convierta en una excusa para suprimir “cualquier comportamiento no deseado” (Rubio Núñez 2024).

En los últimos años se han utilizado las redes sociales para dirigir mensajes personalizados e informaciones desiguales que pueden manipular a la ciudadanía. Como resultado de estudios relacionados con las opiniones, preferencias y conductas del electorado, además de las campañas electorales, se han utilizado las redes sociales para dirigir esa clase de mensajes.

Con respecto al estado de la cuestión, en el Proceso Electoral Federal 2023-2024 han surgido situaciones vinculadas con los *bots*. En efecto, MORENA, a través de su Presidente, solicitó al INE investigar “granjas de bots” por una supuesta campaña en contra de “su candidata presidencial Claudia Sheinbaum y el presidente Andrés Manuel López Obrador a través de los hashtags ‘#NarcoPresidentAMLO3’ y ‘#NarcoCandidataClaudia’” (Proceso 2024). Ese partido político también exhortó a las redes sociales *Meta*, *X* y *TikTok* a investigar el uso de *bots* durante el Proceso Electoral Federal 2023-2024 (Terreros 2024). Por su parte, el INE, en virtud de ello, desechó esa solicitud por considerar que carecía de base legal y que MORENA debió aportar elementos de prueba (Proceso 2024).

Dentro de las tecnologías en referencia para propiciar información y microsegmentación en redes sociales con fines electorales, se encuentra el *big data*. Esta tecnología, basada en el manejo de datos personales para conseguir determinados objetivos, se puede emplear para distintos fines electorales, como clasificar datos para elaborar perfiles del electorado, desplegar campañas negativas o mensajes para grupos específicos de la población.

En el marco de las propuestas electorales en dicho proceso electoral, la candidata de la coalición *Fuerza y Corazón por México*, Xóchitl Gálvez, señaló que de resultar electa utilizaría el *big data* en su gestión administrativa. En concreto sostuvo que emplearía esa tecnología y la Inteligencia Artificial para garantizar la seguridad y combatir delitos, especialmente en las carreteras y autopistas (C&E 2024)²⁶⁵.

Por lo que respecta a las consecuencias de la información y la microsegmentación en redes sociales con fines electorales, es posible distinguir las mismas en relación con las autoridades y los actores políticos. En el caso de las primeras, ya sea el INE o el TEPJF, les corresponde conocer y resolver conflictos relacionados con las tecnologías citadas, por lo que deben conocer su régimen jurídico aplicado a la materia político-electoral. En cuanto a los actores políticos, los partidos y las candidaturas deben utilizar las tecnologías dentro de un marco ético y no acudir a ellas para manipular la voluntad del electorado.

En atención a lo anterior, se propone lo siguiente: establecer en la LGIPE la actualización constante de las autoridades electorales administrativas y judiciales, así como la capacitación de sus servidores públicos, a los fines de dominar la microsegmentación de las redes sociales en la materia político-electoral; y la supervisión de la auto-regulación de las compañías tecnológicas por las autoridades administrativas electorales, en relación con el uso del *big data* por su parte y otras sociedades relacionadas en cuanto a la generación de micro-conversaciones y niveles asimétricos

²⁶⁵ La información periodística señala que dijo lo siguiente: “Necesitamos que toda la inteligencia de las Fuerzas Armadas se dedique a perseguir a los delincuentes. A esas bandas de criminales que tienen total control de las autopistas y de las carreteras en nuestro país [...] mi gobierno va a ser un gobierno tecnológico, un gobierno en donde se use la Inteligencia Artificial, en donde se use la Big Data” (C&E 2024).

de información que puedan manipular la voluntad del electorado o incidir en los procesos electorales.

Asimismo, se propone que la autoridad administrativa federal electoral proceda a dictar una normativa sobre el uso de técnicas de segmentación y entrega de anuncios en el contexto de la publicidad política por medios digitales, a los fines de asegurar la protección de datos personales y la privacidad.

d. Inteligencia Artificial en materia electoral

En virtud de la capacidad de la Inteligencia Artificial para decidir e imitar el comportamiento inteligente, es evidente su gran potencial en distintas materias y entre ellas la electoral. En ese campo, además de los medios tradicionales, se han venido utilizando las TIC's y las redes sociales para promover candidaturas y desarrollar la participación ciudadana. Si bien ahora cabe añadir la Inteligencia Artificial para generar nuevas formas de hacer campañas y desarrollar estrategias electorales.

El primer problema al que se debe hacer referencia es el de la formulación de perfiles y patrones del electorado a través de Inteligencia Artificial. Bajo este supuesto dicha tecnología permite la elaboración de modelos de identidades, con lo cual se puede anticipar o predecir el comportamiento del electorado en circunstancias determinadas. El estudio de este tema es importante debido a esa capacidad para pronosticar su comportamiento, lo que puede traer consigo una manipulación y repercutir en los resultados.

El segundo problema bajo este título es el de las imágenes, videos o voces con carácter electoral producidos a través de Inteligencia Artificial. La hipótesis es que esta tecnología puede generar esa clase de contenidos (aunado al supuesto de las noticias falsas), propiciando desinformación y generando confusión en la ciudadanía al momento de participar en los procesos electorales. El análisis de este problema se justifica en el interés por evitar el fraude, en sus distintas manifestaciones, en los procesos electorales.

Cabe precisar al respecto, de acuerdo con la tendencia actual, que el problema radica en la utilización de la Inteligencia Artificial para generar imágenes, videos o voces a los efectos de sustituir a una persona en contra de su voluntad. El debate hoy debería estar en la “prohibición evidente de cualquier mecanismo de alteración a través de imágenes o voces que suplanten la personalidad de alguien contra su voluntad o sin su conocimiento” (Rubio Núñez 2024).

El tercer problema es el de la utilización de ciertos sistemas, como el Chat GPT u otros, para elaborar discursos, realizar actividades u ofrecer soluciones para determinados problemas electorales. La hipótesis es que esa clase de sistemas pueden suministrar información para elaborar estrategias electorales, campañas de ese tipo y hasta discursos políticos, que estarán dirigidos a la ciudadanía y pueden influir en sus decisiones. En un caso así, las personas candidatas y los partidos políticos deben extremar las precauciones, así como en virtud del derecho de acceso a la información (artículo 6 de la CPEUM) y de su publicidad para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones (Fierro Ferráez 2019: 27), se debe señalar de dónde provienen sus estrategias

o que han sido generadas a través de esa herramienta. La importancia de este tema radica en la transparencia que debe presidir los procesos electorales.

Bajo el supuesto anterior “la clave es la responsabilidad” (Rubio Núñez 2024). Ello se traduce “en que todo uso asistencial de la Inteligencia Artificial debe ser válido”, es decir, todo lo que sea apoyo a las personas que elaboran estrategias, programas o discursos resulta legítimo, “lo que no puede haber es una suplantación de esa persona” (Rubio Núñez 2024).

Por lo que respecta al estado de la cuestión, en el Proceso Electoral Federal 2023-2024 la Inteligencia Artificial ha ocasionado distintos efectos. Así, está el caso de los audios. Por ejemplo, se puede citar una grabación que circuló para señalar la supuesta participación del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Martín Batres, para definir el proceso interno relativo a la selección de la candidatura de MORENA en la capital del país (Proceso 2023).

Cabe añadir que el uso de la Inteligencia Artificial en esos casos puede tener un costo político. En efecto, una estrategia electoral quizá no prospere bien según el origen de los datos del sistema; una fotografía manipulada puede conducir a que el electorado pierda la expectativa que se formuló; y las encuestas, si se determina que no siguieron una metodología y no se hicieron con personas, sino que provienen de esta clase de sistemas, sin duda ello repercutirá en la credibilidad de quien las pretende utilizar.

Como parte de las problemáticas vigentes se debe indicar que el uso de la Inteligencia Artificial en materia electoral se debe realizar dentro de un marco ético. Es decir, se debe utilizar en el ámbito de las normas cívicas y ciudadanas, conforme a las prácticas admitidas por instituciones públicas o privadas; y no en cambio para perjudicar a un partido político, a una candidatura o defraudar a la ciudadanía.

En cuanto a las consecuencias de la Inteligencia Artificial en materia electoral, es posible expresar las mismas en relación con las autoridades y los partidos políticos. Así, el INE debe conocer de las propuestas que se puedan formular en la materia y de los usos de esta tecnología en el plano electoral. En materia judicial, el TEPJF está llamado a resolver eventuales conflictos, relacionados con la utilización de la Inteligencia Artificial, con miras a asegurar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y la integridad electoral. Debido a que esta tecnología y sus avances no se van a detener, es necesario ciertamente el robustecimiento de “los organismos electorales y jurisdiccionales en la materia” (Hernández Trejo 2024). Por otro lado, los partidos políticos pueden emplear la Inteligencia Artificial, si bien tienen compromisos y experimentan desafíos al hacerlo.

De acuerdo con lo anterior, se propone adoptar una ley para ordenar el uso de la Inteligencia Artificial que abarque la materia político-electoral. En concreto, la generación de imágenes, videos o voces en la contienda electoral; la elaboración de estrategias electorales, campañas y discursos políticos; y otras posibilidades en los términos expuestos.

Hasta en tanto se expida esa normativa, se debe prohibir en la LGIPE la difusión de imágenes, videos o voces que suplanten la identidad de una persona en contra de su voluntad o sin su conocimiento; y establecer sanciones económicas, que deberá imponer la autoridad administrativa federal electoral, para las personas que incurran en la difusión de ese contenido una vez que se haga pública esa situación y a sabiendas de ello.

Adicionalmente, se propone que la autoridad administrativa federal electoral deberá adoptar un marco ético sobre el uso de la Inteligencia Artificial en relación con la elaboración de estrategias electorales, campañas, programas de gobierno y discursos políticos, que incluya informar a la ciudadanía cuando se utilice esa tecnología; los actores políticos (partidos políticos, candidaturas, ciudadanía) deben hacer un uso ético de la Inteligencia Artificial y evitar la generación de imágenes, videos o voces para diseminar noticias falsas; y al electorado se recomienda acudir a fuentes de información confiables que estén relacionadas con el ejercicio del periodismo.

III. PROPUESTAS DE SOLUCIONES

Con fundamento en el análisis precedente en torno a la utilización de las TIC's, Internet y las tecnologías emergentes en la comunicación política, los procesos electorales, el ejercicio de los derechos político-electorales y la democracia, se formulan las siguientes propuestas de reformas legislativas.

Dichas propuestas están articuladas en tres bloques, ordenadas conforme a su magnitud y repercusión. Por consiguiente, en primer lugar, se indican las siguientes proposiciones:

1. Adoptar un marco normativo para ordenar el uso de las TIC's, Internet y las tecnologías emergentes en la democracia, con anclaje constitucional y desarrollo legal. Ese marco normativo debe obedecer a una planeación de mediano plazo y bajo un enfoque dirigido a asegurar el ejercicio de los derechos político-electorales y preservar el carácter genuino de la voluntad ciudadana en un ambiente democrático.
2. Incorporar en la LGIPE, como parte de los derechos y obligaciones de la ciudadanía, el derecho a recibir información actualizada sobre la aplicación de las TIC's, Internet y en general otras tecnologías, así como sus innovaciones, a la materia político-electoral y la participación ciudadana
3. Incorporar en la LGIPE, como parte de los derechos y obligaciones de la ciudadanía, el derecho de acceder a información oportuna, adecuada y responsable, sobre todos los elementos de los procesos político-electorales, como son: candidaturas, programas, propuestas, calendario, etc. Esto a los fines de hacer frente a las *fake news* y la desinformación, así como generar un ambiente favorable a la participación política y la democracia.
4. Incluir en la LGIPE, como parte de las atribuciones de la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la autoridad administrativa federal electoral, que se deben diseñar e implementar estrategias comunicativas dirigidas a enfrentar la desinformación y propiciar un ambiente favorable a la participación política.
5. Ordenar en la LGIPE, como parte de las atribuciones de la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la autoridad administrativa federal electoral, que se deben elaborar e implementar programas educativos en las siguientes materias: seguridad, integridad y confiabilidad del voto electrónico y el voto por Internet; detección de cuentas electrónicas falsas; el combate a los discursos de odio; microsegmentación de las redes sociales con fines electorales; e Inteligencia Artificial en materia electoral.

6. Las autoridades administrativas electorales deben actualizar de manera periódica la normativa sub-legal relacionada con las TIC's y las tecnologías emergentes, en aspectos como: planes de capacitación de sus servidores públicos; los desafíos de la Inteligencia Artificial y otras tecnologías semejantes en materia electoral; información a la ciudadanía sobre el ejercicio de los derechos político-electorales en ese entorno.

En segundo lugar, con mayor repercusión se efectúan las siguientes propuestas:

1. Establecer el voto electrónico y el voto por Internet en los procesos electorales para toda la ciudadanía, junto al voto tradicional o en papel, ya sea residentes en México o en el extranjero. A tales efectos, se debe indicar en el artículo 35 de la CPEUM que el derecho del voto de la ciudadanía, conforme a la legislación que emita el Congreso de la Unión, podrá ser por medio del voto en papel, el voto electrónico y el voto por Internet.
2. Contemplar en la LGIPE el establecimiento de planes de seguridad relacionados con el voto electrónico y el voto por Internet. Esos planes de seguridad deben contener: ejercicios de prueba, los cuales deben obedecer a las recreaciones necesarias y suficientes; verificabilidad de los sistemas de votación, que están dirigidos a conocer cómo están registrándose los votos; y la adopción de medidas para evitar fallas. El diseño y ejecución de dichos planes debe estar a cargo de la autoridad administrativa electoral.
3. Establecer en la LGIPE la garantía a la secrecía del voto electrónico, lo cual debe comprender los siguientes aspectos: fiabilidad, en el entendido de que el voto electrónico debe hacer solamente la tarea para la cual haya sido creado; seguridad, a los fines de resistir eventuales ataques deliberados al sistema; autenticidad, de manera que solo las personas inscritas puedan emitir su voto y no se pueda suplantar la identidad del votante; y auditabilidad, en la medida en que se debe auditar el proceso por instituciones de prestigio, que no tengan conflicto de intereses.
4. Disponer en la LGIPE que cada vez que la estructura del sistema de voto electrónico se modifique, éste deberá ser auditado para efectos de certeza y confiabilidad.
5. Contemplar en la LGIPE que la autoridad administrativa federal electoral, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, debe establecer mecanismos electrónicos en las sedes diplomáticas de México en el exterior para que la ciudadanía residente en esos países consulte su inscripción en el padrón electoral.
6. Ordenar en la LGIPE disminuir la brecha tecnológica, que puede ser geográfica, generacional, de género y por capacidades especiales. Para este objetivo se debe disponer que el Ejecutivo federal deberá adoptar medidas relacionadas con la conectividad a Internet y el acceso efectivo a las tecnologías, que implican mayores infraestructuras y adaptabilidad a nuevas tecnologías; y disponer como parte de las atribuciones de la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la autoridad administrativa federal electoral, el diseño y ejecución de planes de capacitación a la ciudadanía en relación con el acceso a Internet y uso de dispositivos.

Por último, con mayor intensidad se formulan las siguientes proposiciones:

1. Establecer en la CPEUM, como parte de los derechos de la ciudadanía, que la participación ciudadana en asuntos públicos y político-electorales, por medio de las TIC's y las tecnologías emergentes debe comprender Internet, las redes sociales y otras tecnologías digitales creadas a futuro, así como la participación y el ejercicio de la democracia por medio de ellos.
2. Establecer en la LGIPE o una ley específica, que las autoridades administrativas electorales deben supervisar la auto-regulación de las compañías tecnológicas a cargo de las redes sociales, en relación con el uso del *big data* por parte de esas compañías y otras sociedades relacionadas frente al caso de la generación de micro-conversaciones y niveles asimétricos de información que puedan manipular la voluntad del electorado o incidir en los procesos electorales.
3. Adoptar una normativa por la autoridad administrativa federal electoral sobre el uso de técnicas de segmentación y entrega de anuncios en el contexto de la publicidad política por medios digitales, dirigida a asegurar la protección de datos personales y la privacidad.
4. Adoptar una ley para ordenar el uso de la Inteligencia Artificial que abarque la materia político-electoral. En concreto, la generación de imágenes, videos o voces en la contienda electoral; la elaboración de estrategias electorales, campañas y discursos políticos en los términos analizados.
5. Hasta en tanto se dicte la legislación señalada en el numeral anterior, disponer en la LGIPE la prohibición de difundir imágenes, videos o voces creadas por medio de la Inteligencia Artificial que suplanten la identidad de una persona en contra de su voluntad o sin su conocimiento; y establecer sanciones económicas, que deberá imponer la autoridad administrativa federal electoral, para las personas que incurran en la difusión de ese contenido una vez que sea pública esa situación y a sabiendas de ello.
6. La autoridad administrativa federal electoral deberá adoptar un marco ético sobre el uso de la Inteligencia Artificial en relación con la elaboración de estrategias electorales, campañas, programas de gobierno y discursos políticos, que prevea el deber de informar a la ciudadanía cuando se utilice esa tecnología.

Problemática 9. Candidaturas no partidistas

I. CONTEXTO

1. Concepto

El término *candidatura* se refiere a la propuesta de una persona para ocupar un cargo en el servicio público y que puede llegar a ser aceptada o rechazada por otras personas, siendo estas últimas quienes comunican su decisión a través del voto. La elección de una candidatura se confirma tras la realización de un proceso de votación, definido de antemano, el cual puede adoptar diferentes formas según se trate de sistemas electorales mayoritarios, semi-proporcionales o de representación proporcional, o cualquier otro (Reynolds *et al.* 2006: 30).

Cuando la postulación a una candidatura la realiza una persona por sus propios medios, sin contar con una plataforma o respaldo electoral de un partido político, entonces se dice que se trata de una *candidatura independiente*, también conocida como *candidatura ciudadana* (Gonzalo Santiago 2014: 76-77). Dicha figura está prevista como una alternativa incluyente que busca acercar la política a todos los ciudadanos sin obligar a mantener una afiliación a un grupo en concreto.

2. Panorama general en México

La regulación de las candidaturas independientes ha tenido vigencia en diferentes momentos en la historia de México. Primero, de 1824 a 1911, todas las candidaturas electorales eran formalmente ciudadanas; luego ellas coexistieron junto a las postulaciones realizadas por partidos políticos. En 1946²⁶⁶, se reservó la postulación exclusivamente para candidaturas partidistas (Corona Nakamura y Hernández Velazco 2015: 119-120); y, finalmente, el 9 de agosto de 2012, se reformó la fracción II del artículo 35 de la CPEUM para establecer que el registro de candidaturas corresponde a los partidos políticos y a las personas que así lo soliciten de manera independiente (Rodríguez Saldaña 2013: 2)²⁶⁷.

En 2012, se extendía la idea de una supuesta crisis democrática que abarcaba a todos los sistemas electorales latinoamericanos: se hablaba de poca gobernabilidad derivada de la falta de legitimidad de los gobernantes y representantes del pueblo (Aragón Reyes 2021: 11); y se afirmaba que la ciudadanía no se identificaba más con las opciones políticas ofrecidas por los partidos políticos, o que desconfiaban de las capacidades de los perfiles para hacer frente a las problemáticas sociales cada vez más complejas

²⁶⁶ Artículo 60 de la Ley Electoral Federal.

²⁶⁷ Durante el último periodo electoral, antes de la introducción de las candidaturas no partidistas, precisamente en 2012, el marco normativo mexicano impedía el registro de candidaturas ciudadanas sin respaldo de partidos políticos, tema respecto del cual se estableció y aplicó de manera reiterada la Jurisprudencia 11/2012 (TEPJF, “Candidaturas independientes. Su exclusión en el sistema electoral federal no vulnera derechos fundamentales”. Quinta Época, Sala Superior, 2 mayo 2012).

(Esquivel Alonso 2022: 289 y ss.). En este contexto, las candidaturas independientes fueron reintroducidas al sistema político mexicano para intentar superar esta situación²⁶⁸.

Posteriormente, en 2013 y 2014 se incluyeron reformas adicionales para fortalecer las candidaturas no partidistas en materia de prerrogativas de financiamiento y acceso a tiempos de radio y televisión (Rodríguez Mondragón 2022: 3-38). En este contexto, las primeras candidaturas no partidistas que obtuvieron un puesto de elección popular, en 2015, fueron: Jaime Rodríguez “El Bronco”, ganador de la gubernatura de Nuevo León; Manuel Clouthier, ganador de una diputación federal; y Pedro Kumamoto, ganador de una diputación local en el Estado de Jalisco (Lagunes López 2018: 198-211).

De acuerdo con el derecho mexicano vigente para el Proceso Electoral Federal 2023-2024, cualquier persona interesada puede participar bajo la modalidad de una candidatura ciudadana, debiendo manifestar su intención de competir por la vía independiente y obtener una determinada cantidad de apoyo ciudadano, con lo cual se adquiere el derecho de aparecer en la boleta el día de la jornada electoral. Sin embargo, el uso de esta figura jurídica no ha tenido la aplicabilidad o por lo menos no ha logrado convertirse en una plataforma que se considere como una opción viable frente a las grandes estructuras y organización de las agrupaciones políticas existentes.

3. Normativa y estándares internacionales

Las candidaturas independientes se fundamentan en los ordenamientos jurídicos internacional y nacional²⁶⁹. Así, podemos referir los artículos 20 y 21 de la DUDH; el artículo 23.1.b de la Convención ADH; y el artículo 25 del PIDCP. En esas disposiciones se reconoce que todas las personas tienen libertad de reunión y de asociación pacíficas y el derecho a participar, directamente o por medio de representantes, en el gobierno de su país; de ser electo y acceder al ejercicio de funciones públicas (sufragio pasivo) y de expresar libremente su preferencia por opciones políticas o simplemente emitir su voto (sufragio activo).

Desde el punto de vista del derecho comparado, debido al contexto histórico de la región y la necesidad de contar con un sistema de partidos fuerte para el desarrollo de los gobiernos democráticos y la ampliación de la participación política, en América Latina existió un monopolio por parte de los partidos políticos para la postulación de candidaturas el cual persiste en Argentina, Brasil, Costa Rica, Nicaragua y Uruguay. Por otro lado, en los últimos años algunos países han optado por permitir otras formas de postulación: un primer grupo, donde se encuentran Guatemala, El Salvador y Panamá, se caracterizan por una fuerte exclusividad de los partidos en la postulación de candidaturas, pero abriendo espacios mínimos a modalidades accesorias de participación política. En un segundo bloque, se puede citar a países como Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana o México, los

²⁶⁸ Para una opinión sobre que la democracia latinoamericana no estaría en crisis, sino que se trata de una nueva forma de hacer política, véase Vizcarra Ruiz 2019: 24-25.

²⁶⁹ Para un estudio comparado sobre la regulación de las candidaturas independientes en América Latina, véase Mejía Vences 2019: 54-86.

cuales se caracterizan por una mayor promoción de la participación de las candidaturas independientes (Astudillo 2015: 70-71).

Desde el punto de vista de la jurisprudencia, en el sistema regional de derechos humanos, como interpretación del artículo 23 de la Convención ADH sobre el derecho de participación política, la Corte IDH reconoce la autonomía legislativa y la soberanía política para determinar los requisitos que deberá cumplir la ciudadanía para ejercer sus derechos político-electorales; siendo obligación de los Estados generar las condiciones y establecer mecanismos para que estos derechos se ejerzan en condiciones de igualdad y no discriminación²⁷⁰.

A nivel nacional, el artículo 35, fracción II, de la CPEUM, señala el derecho de la ciudadanía de solicitar el registro ante la autoridad electoral que corresponde, de manera independiente y que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3, párrafo 1, inciso c), de la LGIPE, se entiende por candidato o candidata independiente a la persona que obtenga, por parte de la autoridad electoral, el acuerdo de registro, habiendo cumplido con los requisitos que para tal efecto establece dicha Ley. El artículo 361, párrafo 1, de la mencionada LGIPE, señala que el derecho de las y los ciudadanos de solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos se sujetará a los requisitos, condiciones y términos establecidos en la CPEUM y en la LGIPE.

En el mismo sentido, la Sala Superior del TEPJF ha reconocido que las autoridades legislativas y administrativas tienen la obligación de establecer una regulación que no imponga cargas excesivas, además de adoptar medidas para garantizar la participación de las candidaturas independientes en condiciones de equidad frente a los partidos políticos²⁷¹. También es posible encontrar diversos criterios del TEPJF sobre prerrogativas de tiempo en radio y televisión²⁷² porcentaje de firmas de apoyo ciudadano²⁷³; financiamiento privado²⁷⁴; y el uso de tecnologías, como la aplicación móvil, para recolectar el apoyo ciudadano²⁷⁵.

Desde el punto de vista del análisis y revisión de las sentencias del TEPJF, corresponde señalar la construcción de criterios o líneas jurisprudenciales (Carbonell Sánchez 2015: 129) sobre temas específicos relacionados con la obtención de apoyo ciudadano, sobre su porcentaje y distribución (Esquivel Alonso y Martínez Torres 2022: 383-392) en

²⁷⁰ Corte IDH, *Yatama vs. Nicaragua*, 23 junio 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, núm. 127) y *Castañeda Gutman vs. México*, 6 agosto 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, núm. 184).

²⁷¹ TEPJF, SUP-JDC-705/2016, Sala Superior, 2 marzo 2016.

²⁷² TEPJF, Jurisprudencia 15/2016, "Candidaturas independientes. El derecho a las prerrogativas de radio y televisión se genera a partir de su registro formal, por lo que es improcedente reponerlas ante registros supervenientes". Sala Superior, Quinta Época, 22 junio 2016.

²⁷³ TEPJF, Jurisprudencia 16/2016, "Candidaturas independientes. El porcentaje de firmas para su registro. Se ajusta a los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad". Sala Superior, Quinta Época, 22 junio 2016.

²⁷⁴ TEPJF, Jurisprudencia 7/2018, "Candidaturas independientes. Los actos emitidos durante la fase de verificación de apoyo ciudadano de quienes son aspirantes carecen de definitividad y firmeza". Sala Superior, Sexta Época, 7 agosto 2018.

²⁷⁵ TEPJF, Jurisprudencia 10/2019, "Candidaturas Independientes. Criterios para definir el límite de financiamiento privado". Sala Superior, Sexta Época, 7 agosto 2019.

relación con el financiamiento público y privado de las candidaturas independientes (Díaz Rendón y Centeno Alvarado 2022: 235-259).

Por otro lado, se debe hacer referencia al proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan A)²⁷⁶, en el que se propuso una reorganización fundamental de las autoridades electorales. Tras no aprobarse la reforma constitucional, fueron promulgados el DRLGCSLGRA (Plan B)²⁷⁷ y el DRLGIPE (Plan B)²⁷⁸, en los cuales se abordan temas relacionados con el financiamiento y el acceso a radio y televisión de las candidaturas no partidistas. Sin embargo, los Decretos relativos a ambas iniciativas fueron declarados inconstitucionales por la SCJN²⁷⁹, por motivos de índole formal relacionados con el procedimiento de reforma y no se analizó la figura de las candidaturas independientes. Con posterioridad, se emitió el proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan C)²⁸⁰, en el cual se trata el tema del financiamiento público y privado como se desarrollará más adelante.

II. PROBLEMÁTICA

1. *Identificación del problema estructural*

La vía partidista representa ventajas importantes como la reducción de los costos, conexiones y alcances en la proyección pública, beneficios electorales a partir de la asociación con los demás miembros del partido y un apoyo organizativo y financiero de gran calado (Hernández Quintana 2021: 324). Las candidaturas no partidistas representan, en lo particular, una alternativa para propuestas políticas que tienen como eje principal la persona.

En lo que sigue se abordarán algunas temáticas relacionadas con las dificultades a las que tienen que enfrentarse las candidaturas ciudadanas (que no cuentan con plataformas consolidadas como las que caracterizan a los partidos políticos). A la par se reconoce que no es una figura que haya sido utilizada con alta recurrencia, sino que quizá se trata de una opción cada vez menos vista en las boletas electorales.

La regulación de las candidaturas ciudadanas, en coexistencia con un sistema de partidos, genera una desigualdad consistente en una falta de garantía efectiva del derecho político de la ciudadanía al voto pasivo. Esta asimetría se convierte en el principal

²⁷⁶ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 28 abril 2022. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>» [Consultado el 11 de octubre de 2024].

²⁷⁷ Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 27 diciembre 2022. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675885&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0» [Consultado el 11 de octubre de 2024].

²⁷⁸ Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 11 de octubre de 2024].

²⁷⁹ SCJN, Acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumulados 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47, 8 mayo 2023; y Acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, 22 junio 2023.

²⁸⁰ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 11 de octubre de 2024].

obstáculo estructural que favorece a un sistema en el cual la facultad de designación de las candidaturas se mantiene como monopolio de los partidos políticos.

Con base en lo anterior se han identificado los siguientes cuatro problemas: (i) ¿cómo garantizar la participación efectiva de las candidaturas no partidistas?, (ii) financiamiento de las candidaturas independientes, (iii) falta de representación y respaldo, y (iv) visibilidad mediática en los medios de comunicación. Para analizar tales cuestiones se llevó a cabo una investigación documental y se realizó una entrevista al Dr. Jorge Alcocer Villanueva²⁸¹, la cual constituye un importante aporte para el desarrollo de esta problemática. A continuación, se hará referencia a cada tema con la indicación de los problemas específicos observados, sus hipótesis, el estado de la cuestión en relación con el Proceso Electoral Federal 2023-2024 y se formularán algunas recomendaciones.

2. Identificación de los problemas específicos

Las candidaturas independientes son el resultado de transformaciones político-sociales que ocurrieron con fuerza en América Latina, como respuesta a una crisis de representación política de la ciudadanía por parte de los partidos políticos (González Oropeza 2010: 45; Macedo Serna 2017; Vidal Correa 2019: 428). Desde su reciente incorporación al marco jurídico mexicano, las candidaturas ciudadanas han sido consideradas como una vía alterna a los partidos políticos para acceder a algunos cargos públicos. Sin embargo, esa clase de candidaturas se enfrentan a distintas cuestiones que les impiden convertirse en una figura jurídica que pueda realmente hacer frente a los sistemas de partidos políticos.

Desde su incorporación en el sistema jurídico mexicano, las candidaturas independientes han provocado cambios en la dinámica del sistema electoral mexicano, aunque no necesariamente fueron bien recibidas (Campos 2014; Laguna López 2017). En la actualidad, se trata de una figura que no ha sido utilizada en gran medida o de la forma como se esperaba. Esto se puede deber, sin embargo, a la dificultad de tener un perfil de candidatura ciudadana competitiva frente a la estructura del sistema de partidos vigente en México y la fuerza que algunos de esas organizaciones han logrado conseguir durante los últimos años.

Respecto a la percepción generalizada sobre la figura de las candidaturas no partidistas, tras casi una década desde su implementación en el sistema político mexicano, Alcocer Villanueva señala que la opinión ciudadana es de indiferencia, incluso decepción (Alcocer Villanueva 2024). Al respecto, siguiendo a Alcocer cabe añadir lo siguiente:

“[...] Desde el primer caso, en la presidencia municipal de San Blas, Nayarit, hasta el de Pedro Kumamoto, en 2024, las candidaturas independientes no han logrado aparecer como una opción viable de competir con los candidatos de partidos. Los casos de éxito son contados, los de fracaso o decepción son la mayoría, incluyendo los dos casos de candidatura independiente a la presidencia de México” (Alcocer Villanueva 2024).

²⁸¹ La entrevista se realizó de manera escrita (a diferencia de las demás entrevistas no se realizó por videoconferencia), y el resultado fue recibido el 24 de junio de 2024.

Algunas otras cuestiones son la escasa participación en la postulación a una candidatura, la reciente posibilidad de recibir apoyo o financiamiento privado; la necesidad de contar con cierta experiencia en la práctica política de obtención del voto. Una de las críticas más duras, es la que no existe una evidencia directa clara de que las candidaturas independientes hayan ayudado a superar algún tipo de crisis de legitimidad política, sino que los tiempos han cambiado. Por otro lado, una de las ventajas de la regulación de estas candidaturas ciudadanas por parte del sistema político-electoral mexicano es que posibilitan la desarticulación del monopolio de los partidos políticos respecto a la postulación y registro de las candidaturas para acceder a cargos públicos.

a. ¿Cómo garantizar la participación efectiva de las candidaturas no partidistas?

Debido a que las candidaturas ciudadanas implican la participación política de personas en lo individual, se suele pensar que son ellas mismas las que tienen más contacto o empatía con necesidades o intereses de la población en comparación con los partidos políticos. Una de las problemáticas que afrontan las personas aspirantes a candidaturas independientes consiste en la carencia de recursos para hacerse conocer a nivel regional o nacional. Esto se traduce en la existencia de una asimetría o desigualdad en la contienda electoral, en la que los partidos políticos mantienen una ventaja competitiva.

Una primera problemática de las candidaturas no partidistas es que, desde su primera participación en los procesos electorales de 2015, no han conseguido obtener la efectividad o popularidad que en un principio se pensó que tendrían. Es decir, en términos de acceso a cargos públicos, el promedio de éxito de las candidaturas ciudadanas no es elevado. Por lo que nunca han conseguido ser una vía popular para lograr un puesto como resultado de elecciones.

La hipótesis que se desprende respecto de la poca efectividad de las candidaturas independientes, es la carencia de las ventajas estructurales con la que sí cuentan los partidos políticos que el propio sistema electoral mexicano ha dado lugar desde su nacimiento como república independiente. Por consiguiente, una candidatura ciudadana necesitaría de consideraciones especiales o ventajas legales para equilibrar la competencia política.

En este sentido, desde la incorporación de las candidaturas no partidistas a los procesos electorales nacionales y locales, las estructuras partidistas han mantenido el ejercicio del poder, por lo que no han dado lugar a estar verdaderamente ante una nueva forma de hacer política (Freidenberg 2017: 48; Estrada Marún y Sánchez Calderoni 2021: 45). Esta asimetría se ha ido agudizando particularmente al mantener un marco riguroso de las reglas del juego político-electoral, que se aplican por igual a partidos políticos y a candidaturas ciudadanas.

En atención a las reglas vigentes para la postulación de candidaturas independientes, durante una primera etapa del Proceso Electoral Federal 2023-2024, se registraron ciento once manifestaciones de intención de personas interesadas en postularse a una

candidatura no partidista para diferentes cargos²⁸². Sin embargo, la cantidad de aspirantes que no alcanzaron el umbral, ni la distribución geográfica de apoyos, fue de cuarenta y uno. Ello condujo a que únicamente fueran quince las personas aspirantes que sí lograron obtener un apoyo suficiente por parte de la ciudadanía.

En el caso de las quince personas que consiguieron recabar el apoyo ciudadano requerido, seis comunicaron su “deseo de no participar” en la contienda electoral, provenientes de los distritos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del Estado de Hidalgo; y otra persona desistió de su “aspiración a una candidatura independiente”, proveniente del distrito 5 de Morelos (INE 2024i: 20).

Finalmente, sólo dos candidaturas independientes a diputaciones federales se mantuvieron vigentes: Jorge Amin Siman Estefan en el distrito 9 de Chiapas; y Guadalupe Araceli Mendoza Arias en el distrito 9 de Michoacán. Esto confirma la baja participación de la ciudadanía en el uso de la figura de las candidaturas independientes, pues se contabilizó únicamente una persona más que en el Proceso Electoral 2020-2021, en el cual se ha registrado la menor participación desde la incorporación de esta figura en 2014 (INE, 2024f: 24).

Sobre dicha temática, Alcocer Villanueva señala lo siguiente:

“[...] La experiencia europea y de América Latina nos muestra que las candidaturas independientes tienen factibilidad de ganar en el ámbito municipal. En México empezamos mal el debate al poner por delante una falacia, que fue el llamado ‘caso Castañeda’. Repensar a los ciudadanos como candidatos al margen de los partidos requiere empezar desde la base, es decir, desde los municipios” (Alcocer Villanueva 2024).

Conforme a lo ocurrido en el Proceso Electoral Federal 2023-2024 y el criterio precedente, una recomendación para maximizar el índice de candidaturas ciudadanas que llegan a conseguir su acta de registro consiste en la regulación municipal y no tratar de hacer competir a la ciudadanía directamente contra los partidos políticos, sino promover y facilitar tales espacios.

b. Financiamiento de las candidaturas independientes

De acuerdo con la normativa electoral vigente, el financiamiento público que se les otorga en conjunto a todas las candidaturas no partidistas debe ser el equivalente al que le correspondería a un partido político de nuevo registro, dividido en tres partes iguales, de 33.3 %, para los tres cargos: Presidencia de la República, senadurías y diputaciones federales.

El financiamiento privado se introdujo para intentar disminuir la brecha entre los recursos con los que cuentan los partidos políticos y la cantidad destinada a la financiación de actos de campaña de participantes independientes (Valles Santillán 2018:

²⁸² Véase la relación de manifestaciones de candidaturas independientes vigente al concluir la etapa de captación de apoyo de la ciudadanía del Informe sobre la etapa de obtención de apoyo de la ciudadanía de quienes aspiran a una candidatura independiente a los cargos de Presidencia de la República, Senadurías y Diputaciones Federales en el Proceso Electoral Federal 2023-2024 (INE 2024i: 2).

306), siempre y cuando las aportaciones de particulares no rebasen el 10 % del tope de gasto para la elección de que se trata.

Bajo este rubro, la problemática consiste en las desigualdades entre la cantidad de financiamiento de un partido político y lo que llegan a recibir las candidaturas independientes. Esta situación se genera a partir de la dinámica de partidos, resultado del sistema electoral mexicano, en donde las candidaturas ciudadanas parecerían no ser compatibles; o bien, a partir del cual los costos y riesgos que tienen que afrontar las personas podría desincentivar su uso.

Una hipótesis sobre cómo mejorar las condiciones materiales en beneficio de las personas que deseen ejercer su derecho a ser votadas por medio de una candidatura independiente, sería revisar la posibilidad de incrementar la partida del presupuesto destinado a las elecciones que será utilizado para recabar apoyo ciudadano, por parte de las personas interesadas en obtener un registro de una candidatura ciudadana.

Sobre la problemática que implica el financiamiento de las candidaturas independientes y la forma de hacerlas más eficientes en su objetivo de proveer de una alternativa viable para acceder a cargos de elección popular, el proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan C)²⁸³, plantea una reforma al artículo 41, fracción II, para permitir el acceso a recursos públicos y privados, los cuales deben ser destinados exclusivamente a la campaña electoral de quienes se trate. Además, se prohíbe que una persona física done a más de un partido político o candidato independiente en el transcurso de un año.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF publicó la Jurisprudencia 10/2019²⁸⁴, mediante la cual se declaró la inconstitucionalidad del límite al financiamiento privado basado en un porcentaje específico del tope general de gastos de campaña. En consecuencia, se decidió que el nuevo límite debe consistir en el equivalente al monto resultante de restar al tope de gastos de la campaña de que se trate, el financiamiento público a que cada tipo de candidatura respectiva tenga derecho.

Conforme a lo anterior, se prohibió la posibilidad de recibir apoyos en efectivo o en especie, solicitar créditos de la banca para realizar actividades de recaudación del voto, o hacer constar apoyos de personas que no se identifiquen. Por lo demás, los comprobantes de egresos se deben expedir a nombre de los interesados, constar en original y estar a disposición de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE para su revisión en el momento que así lo solicite.

De esta manera, el financiamiento privado, consistente en que cualquier persona que se encuentre inscrita y con credencial vigente —sin importar su afiliación política— puede brindar su apoyo a las candidaturas no partidistas que pertenezcan a su demarcación electoral, plantea los riesgos relacionados con el temor a que este tipo de apoyos desequilibren la competencia electoral por la injerencia de ciertos grupos de poder (Woldenberg 2002: 306). Por otro lado, en relación con los gastos de campaña y su

²⁸³ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 11 de octubre de 2024].

²⁸⁴ TEPJF, Jurisprudencia 10/2019, “Candidaturas Independientes. Criterios para definir el límite de financiamiento privado”. Sala Superior, Sexta Época, 7 agosto 2019.

conversión en la obtención de votos, aún cabe preguntar si el financiamiento mixto que rige actualmente esta cuestión en México es suficiente o no.

Durante el Proceso Electoral Federal 2023-2024, en el Acuerdo INE/CG168/2024, el Consejo General del INE estableció los criterios para distribuir el financiamiento público a las candidaturas independientes²⁸⁵. Respecto al límite del financiamiento privado, se estableció que fuera el resultado de restarle al tope de gastos de campaña que le corresponda, el financiamiento público al que tienen derecho. Así, por ejemplo, las personas aspirantes a candidaturas no partidistas se sujetaron a un límite de gasto para la obtención de apoyo ciudadano equivalente al 10 % del establecido para las campañas inmediatas anteriores. Es decir: \$42,963,333.00 para el cargo de Presidencia de la República; y \$164,819 para los cargos de diputaciones.

Respecto al límite de aportaciones individuales a candidaturas independientes a diputaciones y de simpatizantes, quedaron de la siguiente manera por cada fórmula de diputación por el principio de mayoría relativa: el tope máximo de gastos de campaña (A), se correspondió a \$2,203,262.00; por su parte, el límite de aportación individual de las personas candidatas ($A \cdot 10\%$), se estableció en \$220,326.20. Por tanto, el límite de aportación individual ($A \cdot 0.5\%$), por persona fue de \$11,016.31.

En relación con el Proceso Electoral Federal 2023-2024, se registraron un total de ciento once manifestaciones de intención, de las cuales únicamente dos aspirantes lograron participar mediante la candidatura independiente y obtener una diputación federal, correspondientes a los distritos de Tuxtla Gutiérrez, Estado de Chiapas y Uruapan del Progreso, Michoacán. Sobre tal situación, es evidente que existe una gran cantidad de manifestaciones de intención que desistieron (se desconocen los motivos exactos), que terminaron por desistir, lo cual resulta preocupante para la efectividad de esta figura en el futuro.

De ese modo, tomando en cuenta que únicamente dos personas lograron participar como candidaturas independientes, una de ellas superó el tope de gastos por veinte mil pesos y la otra se mantuvo dentro del margen, por lo que no se cuenta con suficientes datos para poder determinar si las cantidades establecidas como límite de gasto de campaña hayan tenido un efecto determinante en los resultados obtenidos de las candidaturas independientes, ya que, además, solamente ha pasado un proceso electoral desde la implementación del financiamiento privado.

Por último, en opinión de Alcocer Villanueva la estrategia que se debería seguir respecto al financiamiento de las candidaturas ciudadanas consiste en “suprimir el financiamiento público a candidatos independientes y poner un tope a su financiamiento privado, por ejemplo, como un porcentaje del tope de gasto de campaña” (Alcocer Villanueva 2024).

²⁸⁵ INE, Acuerdo INE/CG168/2024, “por el que se distribuye el financiamiento público para la obtención del voto a las candidaturas independientes; así como la prerrogativa postal para la etapa de campaña electoral del Proceso Electoral Federal 2023-2024”, 27 febrero 2024.

c. Falta de representación y respaldo

Las personas aspirantes a una candidatura independiente deben realizar distintos actos para recabar el respaldo ciudadano exigido por la ley. Durante esta etapa de recolección existen dificultades determinantes, la mayoría de las veces en sentido negativo, a los efectos de cumplir con la cantidad requerida para lograr su registro y participar en las elecciones.

Considerando la dispersión que debe tener el apoyo ciudadano y los plazos que establecen la normativa electoral para obtenerlo —lo que implica una movilización en gran parte del territorio—, para las personas aspirantes a candidaturas independientes la recolección de apoyo ciudadano se realiza en un contexto desigual en comparación con los partidos políticos. En el mismo sentido, la cantidad de firmas requeridas ocasiona que muchas personas terminen por quedar fuera de la contienda electoral.

Como hipótesis de solución a esta problemática se contempla la posibilidad de que la cantidad representativa de apoyo ciudadano estuviera delimitado a un menor porcentaje y número de secciones electorales²⁸⁶. De esta manera, se facilitaría que las personas registradas pudieran recorrer las circunscripciones dentro de un tiempo razonable y evitando el gasto innecesario de recursos (Santiago Castillo y Larrosa Haro 2018: 216).

En lo que se refiere a los plazos y la dispersión de los apoyos, en algunos asuntos controvertidos es porque debido a causas externas no se ha podido completar la recolección de los apoyos, la Sala Superior del TEPJF ha llegado a ordenar la ampliación del plazo²⁸⁷. En cuanto al empleo de una aplicación móvil, el TEPJF reconoció como válido el uso de las tecnologías disponibles para la implementación de mecanismos que agilicen la obtención, resguardo y verificación de los apoyos ciudadanos por parte de la autoridad electoral competente, siempre y cuando no se añadan ni eliminen requisitos previstos en la ley electoral, pues la información requerida sigue siendo la misma²⁸⁸.

Para el Proceso Electoral Federal 2023-2024 el plazo para recabar apoyo de la ciudadanía comenzó a contabilizarse a partir del día siguiente a la fecha en que se emitió su constancia de aspirante²⁸⁹ y hasta el 6 de enero para aspirantes a la Presidencia; hasta el 21 de diciembre de 2023 para senadurías; y hasta el 29 de noviembre de 2023 para diputaciones. Por otro lado, también se ha establecido que, si la constancia de aspirante se recibe con posterioridad a las fechas indicadas, la conclusión del plazo para recabar el apoyo recorre el número de días que corresponda.

En promedio, las personas que aspiraban a la Presidencia de la Republica captaron un total de 2,158 apoyos diarios, en la semana del 4 al 10 de noviembre se registró la

²⁸⁶ Este requisito ha sido objeto de estudio en sus diferentes componentes y contextos: en cuanto a los porcentajes, que oscilan entre 3 % a 1 % del listado nominal, han sido valorados como razonables y proporcionados por la SCJN y por el TEPJF. Véase de la Sala Superior del TEPJF los casos: SUP-JRC-39/2013 y acumulados, 22 abril 2013; SUP-JDC-548/2015, 24 marzo 2015; SUP-JDC-902/2016, 10 marzo 2016; y SUP-JDC-1527/2016, 20 abril 2016.

²⁸⁷ Véanse de la Sala Superior del TEPJF los expedientes: SUP-JDC-50/2018, 21 febrero 2018; y SUP-JDC-44/2018 y acumulado, 26 febrero 2018.

²⁸⁸ TEPJF, Jurisprudencia 11/2019, “Candidaturas independientes. La implementación de una aplicación móvil para recabar el apoyo de la ciudadanía es válida”. Sala Superior, Sexta Época, 7 agosto 2019.

²⁸⁹ En el caso de la Presidencia, el 8 de septiembre; Senaduría, el 22 de septiembre; y el 30 de septiembre para Diputaciones.

mayor captación de apoyos. Para el caso de las personas aspirantes a las senadurías, la mayor captación se dio del 23 al 29 de septiembre de 2023. Finalmente, para el caso de las personas aspirantes a las diputaciones, destaca que fue el único de los tres cargos para el que se registró una tasa de crecimiento positiva de apoyo ciudadano por más de dos semanas consecutivas, específicamente durante la segunda mitad del plazo previsto.

Ahora bien, de los 537,291 registros de apoyo de la ciudadanía recibidos por el INE, la tasa de efectividad resultó ser del 82.2 %. Esto quiere decir que 441,595 resultaron procedentes debido a que no presentaron ninguna inconsistencia; mientras que el 17.8 % restante se clasificó como no válido al actualizar alguno de los supuestos establecidos en los numerales 91, 93 y 96 de los Lineamientos para la verificación del cumplimiento del porcentaje de apoyo requerido para el registro de candidaturas independientes en el Proceso Electoral Federal 2023-2024. Esto es, apoyos de personas que se encontraban dadas de baja de la lista nominal, con domicilio que no pertenecía al ámbito geográfico del aspirante al que se le brindó el respaldo, o por la existencia de registros duplicados²⁹⁰.

De conformidad con las cifras mencionadas, se observa que la obtención del apoyo ciudadano continúa siendo una barrera difícil de superar por parte de las personas que deciden participar mediante esta modalidad. Si se considera que, de las ciento once manifestaciones de intención recibidas sólo quince lograron superar el umbral de apoyo, existe un 13.5 % de efectividad en la recolección de las firmas requeridas.

Sobre este tema, Alcocer Villanueva afirma que es recomendable “empezar por los municipios, reduciendo el requisito de firmas de apoyo a un porcentaje mínimo respecto del padrón electoral del municipio de que se trate. No condicionar a secciones electorales. Hay que desregular y simplificar” (Alcocer Villanueva 2024).

De igual modo, “una buena forma de simplificar y transparentar la validación y conteo de firmas recaudadas por las personas aspirantes a una candidatura independiente sería reducir el número de formas de apoyo y simplificar su forma de comprobación” (Alcocer Villanueva 2024). De esta manera se podría esperar que la cantidad de personas que logren cruzar al umbral participen en los procesos electorales como candidaturas independientes.

Para incrementar el uso de las candidaturas ciudadanas se recomienda tomar en cuenta los estándares internacionales recogidos en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia, Directriz 1.3. Presentación de las candidaturas²⁹¹, en donde se establece como estándar internacional la posibilidad de que el número de firmas requerido para el registro de candidaturas no partidistas sea del 1 % de la correspondiente lista nominal de electores y según el tipo de sufragio de que se trate.

²⁹⁰ INE, Acuerdo INE/CG443/2023, “por el que se emite la convocatoria y se aprueban los lineamientos para la verificación del cumplimiento del porcentaje de apoyo de la ciudadanía inscrita en la lista nominal de electores que se requiere para el registro de las candidaturas independientes para la Presidencia de los estados unidos mexicanos, senadurías y diputaciones federales por el principio de mayoría relativa en el proceso electoral federal 2023-2024”, 20 julio 2023.

²⁹¹ Comisión de Venecia, Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, Directriz 1.3. Presentación de las candidaturas, 51a. reunión plenaria, 5-6 julio 2002).

d. Visibilidad mediática en los medios de comunicación

A partir de la reforma electoral del 31 de enero de 2014 se reconoció el derecho de las candidaturas independientes que participen en los procesos electorales a tener acceso a tiempos de radio y televisión. Esta distribución se presenta de la siguiente manera: 70 % para los partidos políticos de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el 30 % restante dividido en partes iguales para la totalidad de candidaturas no partidistas²⁹².

El conjunto de candidaturas independientes en cada proceso electoral se considera como si se tratara de un partido de nueva creación, debiendo entregar al INE sus materiales para una calificación técnica del contenido. A partir de esta referencia se pueden establecer las pautas para la asignación de mensajes y programas que se transmitan durante los periodos de campaña por parte de la misma autoridad administrativa; así como atender quejas y denuncias relacionadas con estos y otros temas electorales.

Una de las problemáticas que se relacionan con este tema consiste en la forma en que se reparte el acceso a los tiempos de radio y televisión, pues en cada elección los partidos políticos acceden a un porcentaje de esos tiempos de manera proporcional y otro restante de acuerdo con los resultados obtenidos en la elección pasada. En cambio, las candidaturas independientes sólo pueden obtener la parte proporcional que se reparte a los partidos políticos, pero debido a que no tienen algún referente de elecciones pasadas no consiguen acceder al resto del tiempo disponible para la asignación.

En este caso, para mejorar las condiciones de acceso a radio y televisión de las candidaturas independientes se puede considerar la creación de una representación colectiva, relativa al conjunto de personas candidatas independientes y que mantenga la relación de la cantidad de votos obtenidos en cada uno de los procesos electorales para poder asignarles porcentajes de tiempos mayores. En el mismo sentido se puede pensar en algún organismo de gobierno cuyas funciones y atribuciones sean las de impulsar la participación ciudadana en la modalidad de candidaturas independientes (Ordóñez 2020: 11).

De esta manera, la autoridad administrativa puede ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral de radio o televisión que resulte violatoria de la ley o afecte los derechos de terceros. Por consiguiente, la transmisión de mensajes debe ser congruente no solo con las leyes generales y la CPEUM, sino con los demás ordenamientos aplicables, así como los acuerdos del Comité de Radio y Televisión del INE, responsable de asegurar a los candidatos independientes la debida participación en la materia²⁹³.

Finalmente, cabe mencionar que en el supuesto de que la totalidad de las candidaturas independientes pudieran acceder a una partida mayor de los tiempos en radio y televisión, generaría menos tensión para las candidaturas no partidistas. Por otro lado, también es cierto que existen otras vías de comunicación como lo son las redes sociales, mediante las cuales se pueden dar a conocer proyectos e ideas.

²⁹² Artículo 411 de la LGIPE.

²⁹³ Artículos 415 al 419 de la LGIPE.

Sobre este tema, el Comité de Radio y Televisión del INE publicó el Acuerdo INE/ACRT/34/2023²⁹⁴, en donde se aprobaron los porcentajes del tiempo, donde a las candidaturas independientes les corresponde el equivalente a lo que tendría acceso un partido de nueva creación. De esta manera, el tiempo se distribuye en tres partes iguales de 33 %, para las candidaturas ciudadanas a cargos de Presidencia de la República, senadurías y diputaciones.

De acuerdo con el artículo 15, numeral 4 del RRTME, las candidaturas ciudadanas únicamente tienen derecho de acceso a los tiempos del Estado durante el periodo de campañas. En ese sentido, la distribución de los tiempos del Estado se da a partir de la identificación del número de *spots* publicitarios para partidos políticos y candidaturas ciudadanas.

Como se observa en la primera fracción correspondiente a los tiempos de radio y televisión que se destinan a la promoción de las candidaturas durante el proceso electoral, de la siguiente manera: 30 % (2214 promocionales) de manera equitativa, (276 promocionales) para partidos políticos y las candidaturas independientes participantes. En segundo lugar, el restante 70 % (5166 promocionales) se distribuyó de acuerdo con los resultados de la última elección de diputaciones federales para los partidos políticos de manera exclusiva, sin que las candidaturas ciudadanas recibieran ningún porcentaje. Finalmente, a la cantidad resultante se le aplicó la cláusula de maximización²⁹⁵, por lo que las candidaturas ciudadanas terminaron por recibir un promocional más, de los que ya se les había asignado en un inicio.

De acuerdo con la distribución de los promocionales, para las campañas del Proceso Electoral Federal 2023-2024, las candidaturas independientes únicamente recibieron 277 de los 7,380 promocionales disponibles, el equivalente al 3.7 % del total de los tiempos en radio y televisión asignados para la promoción de todas las personas participantes.

Conforme al proyecto DRCPEUM en materia electoral (Plan C)²⁹⁶, uno de los temas destacados fue la modificación del artículo 41 constitucional, en su apartado A. La disposición regula el tiempo en radio y televisión de partidos políticos y de candidaturas independientes, para que accedan bajo una misma bolsa como un partido de nueva creación se trata.

En torno a esta temática, Alcocer Villanueva sostiene el criterio de que sería necesario “suprimir el acceso a televisión y radio por candidatos independientes, para dedicar ese tiempo a promocionales que informen a la sociedad en general de que existen candidatos independientes en cada ámbito de competencia electoral” (Alcocer Villanueva 2024).

En otras palabras, resulta indispensable que la vía de la candidatura ciudadana no sea tratada bajo el mismo esquema que un partido político de nueva creación, pues no lo es,

²⁹⁴ INE, Acuerdo INE/ACRT/34/2023, “por el que se aprueban las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos y, en su caso, candidaturas independientes para el proceso electoral federal 2023-2024”, 26 septiembre 2023.

²⁹⁵ En este caso, de acuerdo con el artículo 15, numeral 12 del RRTME, tras la asignación de los espacios correspondientes a partidos políticos y candidaturas independientes, el tiempo restante puede optimizarse en la medida y siempre que sea posible incrementar el número de mensajes de forma igualitaria para todos.

²⁹⁶ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 11 de octubre de 2024].

y tampoco su naturaleza es la misma. Esto podría aumentar la cantidad de personas que participen bajo la figura de las candidaturas independientes.

III. PROPUESTAS DE SOLUCIONES

De acuerdo con la situación de las candidaturas ciudadanas en el sistema normativo electoral vigente, se observa que no existe una igualdad entre los partidos políticos y las candidaturas independientes, pues los primeros gozan de ventajas estructurales decisivas —derivadas de la organización y la dinámica de partidos que genera el sistema electoral mexicano—, frente a una o varias personas que opten por participar sin este respaldo institucional.

Es posible afirmar, entonces, que el derecho electoral mexicano contempla a los partidos políticos como la principal vía de acceso a los cargos públicos, debido a que la alternativa existente —la vía independiente— no consigue ofrecer una plataforma adecuada para una verdadera competición, tal como se supone que deberían ser los procesos democráticos.

De ese modo, con fundamento en el análisis precedente sobre la regulación aplicable a las candidaturas independientes, a continuación se presentan un conjunto de propuestas de reformas legislativas. Dichas propuestas están articuladas en tres bloques, ordenadas conforme a su magnitud y repercusión.

En primer lugar, se indican las siguientes proposiciones:

1. Suprimir de los artículos 361 y 371 de la LGIPE el requisito de distribución de apoyo ciudadano por secciones para simplificar el proceso y fomentar su uso a nivel municipal.
2. Reducir en los artículos 361 y 369 de la LGIPE el requisito de firmas de apoyo a un mínimo de 1 % respecto del padrón electoral del municipio de que se trate.
3. Incorporar en el artículo 371 de la LGIPE, como parte de las atribuciones de la Unidad Técnica de Fiscalización de la autoridad administrativa electoral federal, la capacitación sobre el llenado de los informes de ingreso y egresos para las personas aspirantes a una candidatura independiente, con el objetivo de materializar los procedimientos de rendición de cuentas (que conozcan sus obligaciones fiscales).
4. Establecer en la LGIPE, en su artículo 429, la obligación que durante el periodo de campañas las personas candidatas independientes demuestren sus gastos semanalmente, con el objetivo de aumentar la transparencia en el uso de recursos.
5. Incorporar en el artículo 379 de la LGIPE, como parte de las atribuciones de la Unidad Técnica de Fiscalización de la autoridad administrativa electoral federal, el automatizar por medios electrónicos la emisión de los informes sobre la verificación del apoyo ciudadano por parte de la autoridad administrativa electoral, con lo cual incrementaría la transparencia.
6. Incorporar en el artículo 371 de la LGIPE, la necesidad de transparentar la validación y conteo de firmas recaudadas por las personas aspirantes a una candidatura independiente a nivel federal mediante la reducción del número de firmas de apoyo.

En segundo lugar, con mayor repercusión se efectúan las siguientes propuestas:

1. Establecer en el artículo 369 de la LGIPE que el plazo para recabar apoyo ciudadano se aumente del siguiente modo: en el caso de las candidaturas a la Presidencia de la República, de 120 días a 150 días; las senadurías, de 90 días a 120 días; y las diputaciones, de 60 días a 90 días.
2. Establecer en el artículo 369 de la LGIPE que el 1 % se considere con base en la votación válida emitida en la elección anterior para el mismo cargo que se quiere acceder, y no con base en la lista nominal.
3. Incluir en el artículo 371 de la LGIPE que el criterio de distribución de apoyo ciudadano sea menor, por ejemplo, en el caso de la Presidencia de la República, que pase de 17 entidades federativas a 11; las senadurías, que pase de la mitad de los distritos electorales, a un tercio; y las diputaciones, que pase de la mitad de las secciones electorales a un tercio.
4. Señalar en el artículo 35, fracción II, de la CPEUM que en los municipios las candidaturas independientes tengan que registrarse como planilla, con paridad de género.
5. Fijar en el artículo 379 de la LGIPE que la candidatura independiente que haya obtenido por lo menos el 3 % de la votación válida emitida en el distrito electoral por el que compitió, tenga derecho a formar parte de las listas de representación proporcional.
6. Eliminar en el artículo 408 de la LGIPE, el criterio que establece que si solo hay una candidatura independiente, esta no puede acceder a más del 50 % del financiamiento público disponible.

Por último, con mayor intensidad se formulan las siguientes proposiciones:

1. Suprimir en el artículo 393 de la LGIPE el financiamiento público a candidatos independientes y establecer un tope a su financiamiento privado, por ejemplo, como un porcentaje del límite de gasto de campaña.
2. Establecer en el artículo 393 de la LGIPE que quien aspire a una candidatura independiente pueda acceder a los mecanismos de comunicación política durante el periodo de obtención de apoyo ciudadano, mediante la compra de espacios con financiamiento privado.
3. Señalar en el artículo 408 de la LGIPE que el tope del financiamiento privado a candidaturas independientes sea igual al del partido político con menor financiamiento en la elección en la que se participa.
4. Establecer en el artículo 408 de la LGIPE que las candidaturas independientes tengan derecho de acceder a financiamiento público, y que los criterios de distribución no se dividan en una sola bolsa, sino que cada candidatura se considere de manera individual.
5. Dedicar parte de los tiempos para la comunicación política en los comicios, para que el Instituto Nacional Electoral promocióne a la sociedad la figura de las candidaturas independientes. Ello tendrá repercusión en el artículo 41, Base III, Apartados A y B de la CPEUM; el artículo 30, numeral 1, inciso i), el artículo 31, numeral 1, 160, numeral 1 de la LGIPE y el artículo 7, numeral 3 del RRTME.
6. Establecer la obligación de que los promocionales realizados por las candidaturas independientes a nivel federal sean traducidos a lenguas indígenas de mayor uso

en las entidades federativas o distritos de que se trate. Esto se podrá reflejar en el artículo 160, numeral 1 de la LGIPE y en el artículo 7, numeral 3 del RRTME.

Problemática 10. Justicia electoral

I. CONTEXTO

1. Concepto

La justicia es un principio que se vincula con la protección de los derechos de las personas, y que guarda relación con la tutela que se obtiene de los tribunales y de las personas juzgadoras. Por ello, para que se imparta justicia debe garantizarse, primero, el derecho a un recurso judicial.

En ese sentido, “el acceso a un recurso constituye un derecho previo al derecho a la tutela judicial efectiva”, pues para tener un acceso efectivo a los tribunales deben estar definidas las vías, “elemento que viene determinado por los distintos medios de impugnación que, entre otras cosas, señalan qué actos se pueden impugnar, quién tiene legitimación para ello, ante qué instancia jurisdiccional se puede acudir, en qué plazos y bajo qué formalidades” (Astudillo 2014: 348).

Debido a la pluralidad de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico — civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, etc.— y a las necesidades organizativas del Poder Judicial, existen distintos ámbitos de protección jurisdiccional, como la justicia constitucional, la justicia administrativa, la justicia laboral y la justicia electoral, entre otras.

La justicia electoral es un sistema de protección de la Constitución y de las leyes secundarias, que tiene atribuciones para conocer y resolver asuntos vinculados a los derechos políticos (que las personas puedan votar y ser votadas), así como de los principios que definen a las democracias modernas, es decir, que sus elecciones cumplan con los principios de transparencia, certeza, imparcialidad y garantía del voto.

Si bien una estructura para desahogar los medios de impugnación de carácter electoral no garantiza por sí sola que las elecciones sean libres, justas y auténticas, el no contar con este tipo de mecanismos podría agravar las problemáticas y conflictos que, en menor o mayor medida, siempre están presentes durante las contiendas electorales (Orozco-Henríquez 2013: 3).

La justicia electoral está conformada tanto por instituciones como por distintos tipos de medios de impugnación, es decir, la forma de tramitar las cuestiones relacionadas con asuntos electorales debe estar regulada normativa e institucionalmente, con el objetivo de que las personas justiciables sepan de qué manera pueden defender sus derechos, y qué autoridad está facultada para conocer del asunto en cuestión²⁹⁷.

²⁹⁷ Como destaca el profesor colombiano Hernando Devis Echandía, los objetivos de la función judicial sólo pueden ser alcanzados mediante un órgano jurisdiccional cuya composición permita su adecuado funcionamiento y mediante unas normas positivas de derecho procesal que sean aptas para los mismos propósitos (Devis Echandía 2004: 128).

2. Panorama general en México

A partir de 1996 se cuenta con un sistema integral de medios de impugnación del ámbito federal, para garantizar la constitucionalidad y la legalidad de los actos y las resoluciones de carácter administrativo o jurisdiccional emitidas por autoridades electorales. En el ámbito federal, la revisión y resolución de los conflictos político-electorales se ha confiado a un conjunto de órganos: el INE y el TEPJF, que cuenta con una Sala Superior y cinco Salas Regionales.

Esas Salas Regionales corresponden a cada una de las circunscripciones plurinominales del país: Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Ciudad de México y Toluca²⁹⁸. De igual manera, en las entidades federativas existen los OPL's encargados de organizar las elecciones en los estados, así como tribunales electorales locales que dirimen controversias en ese ámbito.

De acuerdo con el artículo 99 de la CPEUM, el TEPJF es la máxima autoridad jurisdiccional de la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. El artículo 41, fracción VI, de la Carta Magna, dispone que para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos electorales se establecerá un sistema de medios de impugnación, a fin de dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales.

En las leyes electorales federales y en la LOPJF se establece la competencia para conocer cada tipo de asunto, ya sea del INE, la Sala Superior o las Salas Regionales de cada circunscripción, de acuerdo con el recurso de que se trate. Además, a partir de 2020 se implementó el “juicio en línea en materia electoral”, con el objetivo de facilitar la presentación de recursos de manera electrónica²⁹⁹.

El objeto del sistema de medios de impugnación en México es garantizar la constitucionalidad y la legalidad en todos los actos y resoluciones de las autoridades administrativas encargadas de organizar las elecciones, emitir fallos que den definitividad a los distintos actos y etapas de los procesos electorales y, desde luego, proteger los derechos políticos de la ciudadanía (Castillo González 2006: 25).

Hoy en día, la operatividad de la justicia electoral guarda relación con el ejercicio de los derechos humanos, la democracia y la organización judicial. La posibilidad de acceder a la justicia electoral y de obtener protección por esa vía está vinculada con la existencia de un sistema de recursos y con la tutela judicial efectiva. El buen funcionamiento de la

²⁹⁸ Debe señalarse que el DRCPEUM en materia de reforma del Poder Judicial (Plan C) (Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-B.pdf>» [Consultado el 3 de octubre de 2024], el cual fue aprobado por el Congreso de la Unión y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2024 (Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 15 septiembre 2024. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&fecha=15/09/2024#gsc.tab=0» [Consultado el 3 de octubre de 2024]) se incluyó en el artículo 4to transitorio que la ley adjetiva electoral preverá la extinción de la Sala Especializada a más tardar el 1º de septiembre de 2025.

²⁹⁹ Ello por medio del “Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 5/2020, por el que se aprueban los lineamientos para la implementación y el desarrollo del juicio en línea en materia electoral, respecto de los recursos de reconsideración y de revisión del procedimiento especial sancionador”, aprobado por mayoría de las magistraturas el 27 de mayo de 2020. Disponible en: «<https://www.te.gob.mx/media/files/57bc0604529e0297dc056bff88dd4ccd0.pdf>» [Consultado el 4 de octubre de 2024].

justicia electoral en México también protege la democracia, al controlar la legalidad de las elecciones y asegurar el derecho a la participación ciudadana.

3. Normativa y estándares internacionales

El artículo 8, párrafo primero, de la Convención ADH, establece el principio de que toda persona tiene derecho a un recurso judicial para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. El artículo 23, numeral 1, señala que todas las personas tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes, de votar y ser elegidas en elecciones periódicas y auténticas, y de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.

Los artículos 24 y 25 de la Convención ADH disponen que todas las personas son iguales ante la ley, y que todas ellas tienen derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro medio de impugnación ante los jueces y tribunales competentes, que las amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales. El último precepto contempla que los Estados se comprometen a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal decida sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso y a desarrollar las posibilidades de ese medio de impugnación judicial.

Al respecto, se ha dicho que los artículos 8 y 25 de la Convención ADH aluden a la necesaria existencia de medios eficaces para la protección de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución, la Convención o la Ley, es decir, que estén contemplados juicios para salvaguardar esos derechos, con independencia de la materia de que se trate (García Ramírez 2014: 149).

Por lo que hace a la justicia electoral, si bien no hay un sistema válido para todos los países, existen estándares internacionales sobre las cuestiones mínimas que debe tener un sistema que procese las demandas e inquietudes de personas, candidaturas y partidos, y que emita una sentencia que brinde definitividad a las impugnaciones.

El Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, aprobado por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), menciona algunos aspectos relacionados con el derecho de acceso a la justicia, es decir, cómo debe funcionar la justicia electoral. Sobre la existencia de medios de impugnación electorales, el mencionado Código señala los siguientes componentes:

a. La instancia que conozca del recurso debe ser una comisión electoral o un tribunal; b. El procedimiento debe ser sencillo y sin formalismos; c. Las competencias deben estar reglamentadas; d. La instancia deberá conocer sobre el derecho al voto activo y pasivo; e. La instancia tendrá competencia para anular las elecciones; f. Toda persona deberá tener derecho a interponer un recurso; g. Los plazos para interponer recursos deberán ser cortos [...]; h. Deberá protegerse el derecho de las personas a un procedimiento contradictorio; i. La instancia superior podrá rectificar la decisión de una autoridad inferior (CEED 2011: 24-25).

Como se advierte, dichos estándares establecen que el derecho de acceso a la justicia electoral supone garantizar la posibilidad de que pueda defenderse el derecho a votar y ser votado, por lo que debe contarse con instituciones para esos fines.

En México, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece una serie de juicios o medios de impugnación con el objetivo de que las personas puedan recurrir un acto de la autoridad electoral.

Cabe destacar que en marzo de 2023 se publicó en el DOF el DRLGIPE (Plan B)³⁰⁰. Entre las modificaciones realizadas por dicho Decreto, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se redujo el número de medios de impugnación que actualmente existen, aunque se conservó un juicio que no tiene una naturaleza propiamente electoral, como se explicará más adelante.

II. PROBLEMÁTICA

1. Identificación del problema estructural

La justicia electoral en México se imparte por órganos especializados de acuerdo con un conjunto de medios de impugnación y con fundamento en el ordenamiento jurídico que rige la materia.

Si bien en el país existe una sólida experiencia en materia administrativa y jurisdiccional electoral, hay algunos problemas estructurales que pueden ser motivo de revisión y de una eventual reforma legislativa. También existen aspectos que, si bien pueden resultar problemáticos, han sido motivo de interpretación judicial con la consecuencia positiva de ampliar la protección de los derechos.

Por lo que respecta a los primeros, la efectividad de los medios de impugnación para la defensa de los derechos político-electorales, de la manera como están concebidos en la actualidad, a partir de siete distintos juicios electorales, exige a los justiciables conocimientos técnicos que no siempre poseen, situación que produce consecuencias en la carga de trabajo de los órganos judiciales.

Otro problema tiene que ver con la competencia del TEPJF para conocer de algunas cuestiones que no son propiamente electorales. Ese es el caso del juicio laboral de trabajadores al servicio del INE, que no solamente desnaturaliza la función del órgano judicial, sino que acarrea consecuencias negativas en el derecho de acceso a la justicia de las personas que lo promueven, pues dicho recurso es de única instancia.

El análisis de dichos temas resulta pertinente desde el punto de vista de la generación de mejores condiciones para la democracia, pues la revisión del sistema judicial electoral tiene un impacto claro en el goce efectivo de los derechos políticos y en el fortalecimiento de la democracia.

³⁰⁰ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 3 de octubre de 2024].

Con base en lo anterior, se han identificado los siguientes cuatro problemas: (i) ¿son efectivos los medios de impugnación?, (ii) competencia para conocer de los medios de impugnación, (iii) interés jurídico derivado de una posible violación a los derechos político-electorales, y (iv) mecanismos y competencia para declarar la invalidez constitucional de una norma en materia electoral. Para analizar tales cuestiones se llevó a cabo una investigación documental y se realizaron entrevistas a personas expertas en la materia, las cuales constituyeron un aporte para el desarrollo de esta problemática. Las personas entrevistadas, según el orden de las conversaciones, fueron las siguientes: Dra. María del Pilar Hernández³⁰¹ y Dr. José Alfonso Herrera García³⁰². A continuación, se hará referencia a cada tema con la indicación de los problemas específicos observados, sus hipótesis, el estado de la cuestión en relación con el Proceso Electoral Federal 2023-2024 y se formularán algunas recomendaciones.

2. Identificación de los problemas específicos

a. ¿Son efectivos los medios de impugnación?

En términos generales, el sistema de medios de impugnación busca garantizar la legalidad en las elecciones y proteger los derechos de la ciudadanía. Sin embargo, la justicia electoral puede llegar a presentar desafíos, como pueden ser: la complejidad de los conocimientos que se requieren para elaborar un medio de impugnación o, incluso, la sobrecarga de trabajo de las instituciones judiciales.

De acuerdo con lo anterior, la problemática consiste en determinar si en los términos en que están diseñados los supuestos establecidos para controvertir una decisión, resultan útiles para tutelar los derechos o, aún de ser útiles y servir para desahogar numerosos asuntos, podrían rediseñarse.

La hipótesis de la problemática es que el sistema de medios de impugnación puede ser objeto de una revisión, en particular, para determinar si se requiere simplificar el sistema a fin de reducir el número de juicios, a los efectos de facilitar al justiciable la posibilidad de presentar un recurso, y que el personal judicial pueda tramitar los mismos sin necesidad de reencauzar los expedientes, lo que haría más eficiente el uso del tiempo y de los recursos humanos.

Al respecto, de acuerdo con Pilar Hernández, si se deben señalar “algunos de los estándares mínimos que permiten que nuestro sistema electoral sea eficiente y efectivo” deben encontrarse “la accesibilidad y la simplicidad” (Hernández 2024). Sucede que “el lenguaje electoral no es [...] muy llano, porque es un lenguaje con un grado de especialización [...]. Consecuentemente, la razonabilidad en los plazos es algo que debe revisarse” (Hernández 2024).

En este sentido, con relación a la posibilidad de presentar un recurso judicial electoral, así como sobre los posibles errores en el tipo de medio de impugnación seleccionado, la

³⁰¹ La entrevista se realizó vía Zoom el 6 de agosto de 2024.

³⁰² La entrevista se realizó vía Zoom el 22 de agosto de 2024.

Sala Superior señaló en la Jurisprudencia 01/97³⁰³, las eventuales equivocaciones en que pueden incurrir las personas al intentar alguno de esos juicios, por regularse en la ley una pluralidad de posibilidades.

Agregó que el sistema de medios de impugnación busca proteger los derechos reconocidos a las personas, para que puedan cuestionar la constitucionalidad o legalidad de los actos electorales. De ahí que el error en la elección o designación de la vía no determina necesariamente su improcedencia, por lo que debe darse al escrito respectivo el trámite que corresponda al medio de impugnación realmente procedente, es decir, que debe reencauzarse el asunto a la vía correcta.

A su vez, en la Jurisprudencia 12/2004³⁰⁴, estimó que el criterio sobre reencauzamiento debería hacerse extensivo no sólo a los casos en que las personas promoventes equivoquen la vía idónea de entre los distintos juicios o recursos previstos en la legislación adjetiva federal, sino también en aquellos en que el error se produzca con motivo de la confusión derivada de intentar un medio de impugnación federal cuando lo correcto sea invocar uno contemplado en las leyes electorales de las entidades federativas.

Al respecto, el Reglamento Interno del TEPJF establece, en su artículo 75, que el error en la designación de la vía no dará lugar a la improcedencia del medio de impugnación, sino al reencauzamiento. La práctica al interior del TEPJF es que la ponencia encargada del asunto elabora, con base en el expediente, un acuerdo de Sala que somete al pleno a fin de determinar qué juicio corresponde a los asuntos que se presentan con una vía equivocada.

La Corte IDH ha señalado que el sentido de la protección otorgada por el artículo 25 de la Convención es la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad competente determine si ha habido o no una violación a algún derecho, y que el recurso sea útil para restituirlo³⁰⁵.

El derecho al recurso judicial se ve afectado cuando existe una multiplicidad de medios a lo que se añade la falta de conocimientos procesales de los justiciables, lo que les impide saber con claridad qué medio es el adecuado.

Por lo que hace a los dos últimos años, que incluyen el Proceso Electoral Federal 2023-2024, con cifras al 1º de agosto de 2024, la suma de todos los asuntos recibidos en las Salas del Tribunal es de 17,630 expedientes, dato que evidencia la gran cantidad de juicios que ingresan durante los procesos electorales y que, en muchas ocasiones, deben ser reencauzados a otra vía.

Ante esta situación, se considera necesario revisar la LOPJF y la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), primero para que sea la segunda de las leyes la que indique los medios de impugnación que existen, al ser la norma especializada en derecho electoral, y para definir si algunos de los medios de impugnación pueden

³⁰³ TEPJF, Jurisprudencia 01/97 de rubro: “Medio de impugnación. El error en la elección o designación de la vía no determina necesariamente su improcedencia”. Sala Superior, Tercera Época, 12 septiembre 1997.

³⁰⁴ TEPJF, Jurisprudencia 12/2004 de rubro: “Medio de impugnación local o federal. Posibilidad de reencauzarlo a través de la vía idónea”. Sala Superior, Tercera Época, 9 agosto 2004.

³⁰⁵ Corte IDH, *Castañeda Gutman vs. México*, 6 agosto 2008: párr. 100.

agruparse en otros, lo que facilitaría la posibilidad de que las personas justiciables, aun cuando no tengan pericia y conocimientos procesales, puedan conocer qué tipo de asunto desean promover y cuál es la vía idónea, facilitando el derecho de acceso a la justicia.

Además, con ello se evitaría que parte del trabajo de las distintas Salas del TEPJF se destine a determinar qué tipo de promoción se presenta y a reencauzar los expedientes, con lo que se reduciría la sobrecarga de trabajo de las personas que ocupen las Magistraturas, la Secretaría General de Acuerdos y las Secretarías de Estudio y Cuenta, en favor del acceso a una justicia pronta y expedita.

Al respecto, Pilar Hernández sostiene que debería considerarse el uso de la tecnología en el ámbito de la justicia electoral:

“[...] soy partidaria de la Inteligencia Artificial. Ya tribunales como el constitucional colombiano, el argentino, nos han dado prueba que es posible, es factible, sobre todo la inclusión de la Inteligencia Artificial para poder hacer descargo de aquellos medios de impugnación que eventualmente [...] no sean más aptos para que lleguen precisamente al conocimiento de las salas regionales o, en su caso, de la Sala Superior” (Hernández 2024).

Como se mencionó antes, en el DRLGPE (Plan B)³⁰⁶ se propuso que los medios de impugnación fueran los siguientes:

1. Recurso de revisión administrativa: para impugnar los actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien tenga interés jurídico para promoverlo, y que provengan del titular de la Secretaría Ejecutiva y de los órganos del INE, cuando no sean de vigilancia; y los actos o resoluciones de los órganos del INE que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente, cuya naturaleza sea diversa a los que pueden recurrirse por el juicio electoral, y que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo³⁰⁷.

2. Juicio electoral: que tiene como objeto garantizar la legalidad de los actos y resoluciones definitivas del INE y de sus órganos, emitidas dentro y fuera de los procesos electorales y de los de participación ciudadana, así como la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía³⁰⁸.

³⁰⁶ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 3 de octubre de 2024].

³⁰⁷ Artículo 33 de la LGSMIME, publicada en el Decreto.

³⁰⁸ Artículo 36 de la LGSMIME, publicada en el Decreto. Además, los artículos 37 y 38 añaden: Art. 37. También son impugnables mediante juicio electoral los actos o resoluciones relativos a los resultados de los cómputos, declaración de validez, entrega de constancias de mayoría, minoría o asignación de cargos de elección popular, en los siguientes casos: I. En la elección del titular de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos [...]; II. En la elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa [...]; III. En la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas [...]; IV. En la elección de senadurías por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría [...]. y V. En la elección de senadurías por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa respectivas [...]. Art. 38. El juicio electoral podrá ser promovido por la ciudadanía cuando: a) No hubiera obtenido oportunamente el documento que exige la ley electoral para ejercer el voto, después de haber cumplido con los requisitos y trámites correspondientes; b) No aparezca incluido en la lista nominal de

3. Juicio de revisión constitucional electoral: procede para impugnar: a) actos o resoluciones relativos a las elecciones de gubernaturas y de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, y en las elecciones federales de las diputaciones y senadurías por el principio de representación proporcional; b) resoluciones de las Salas Regionales que hayan dejado subsistente cualquier tema de constitucionalidad o hayan omitido impartir justicia electoral completa; c) de determinaciones emitidas por los partidos políticos cuyo conocimiento no corresponda a las Salas Regionales³⁰⁹.

4. Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus personas servidoras públicas: son competentes para resolver el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de [las] personas servidoras públicas del INE: a) la Sala Superior del TEPJF, en los casos de conflictos o diferencias laborales entre los órganos centrales del INE y sus servidores y la Sala Regional del TEPJF, en el ámbito que ejerza su jurisdicción, en los casos de conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus servidores, distintos a los señalados en el inciso anterior³¹⁰.

Si bien ese Decreto fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación³¹¹, la propuesta de reducir el número de medios de impugnación podría recuperarse en una eventual reforma electoral, para facilitar que las personas justiciables sepan qué tipo de juicio promover.

Sobre este tema, Alfonso Herrera García considera lo siguiente:

“[...] la existencia de menos medios no significa tener menos acceso, sino una efectivización del acceso. Se permitiría que, ante ciertas pretensiones, la Sala Superior y las Salas Regionales puedan canalizar adecuadamente para poder actuar en un determinado juicio. Y, en ese sentido, la reducción, la simplificación y la eficiencia en el sistema de medios es importante considerarla para una posible reforma en el futuro” (Herrera García 2024).

Para ofrecer mayores detalles sobre este asunto, Herrera García señala lo siguiente:

“[...] Tendríamos que incluir en la Ley el Juicio Electoral, mantener el juicio ciudadano y un recurso que permita justamente la revisión constitucional de la actuación de las autoridades, es decir, el recurso de reconsideración diseñado para que la Sala Superior se mantuviera como un tribunal constitucional en materia de elecciones. Creo que al

electores de la sección correspondiente a su domicilio, tras haber obtenido oportunamente el documento [...]; c) Haya sido excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular; e) Se haya negado indebidamente su registro como partido político o agrupación política, tras haberse asociado con otros ciudadanos para participar de manera pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables; f) Los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violen alguno de sus derechos político-electorales [...]; y g) Se ejerza en su contra violencia política en los términos establecidos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³⁰⁹ Artículo 42 del Decreto mencionado.

³¹⁰ Artículo 45 del Decreto mencionado.

³¹¹ Acción de Inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, promovidas por distintos partidos políticos y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Véase el comunicado de prensa No. 22/2023 de la SCJN de 22 de junio de 2023. Disponible en: «<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7408>» [Consultado el 23 de agosto de 2024].

menos estas tres vías podrían existir, simplificarse, unificarse, diseñarse, congruente y sistemáticamente, para que tengamos una Ley General de Medios de Impugnación que sea funcional”.

“Esa situación significa que habría que revisar el objeto del resto de los juicios electorales existentes, probablemente el juicio de inconformidad se pueda subsumir en algún otro. Probablemente podamos pensar que el juicio de revisión constitucional también se aglutine y pueda ser parte del objeto del juicio electoral, para que haya una mayor facilitación en la identificación y vías efectivas de resolución de los conflictos” (Herrera García 2024).

b. Competencia para conocer de los medios de impugnación

El sistema electoral mexicano cuenta con un control jurisdiccional especializado en materia electoral. Para conocer de estos medios de impugnación son competentes los tribunales electorales de las entidades federativas, en materia local; y la Sala Superior y las Salas Regionales del TEPJF, en materia federal.

La competencia de las Salas del TEPJF para conocer y resolver los medios de impugnación se determina por las leyes secundarias, en función del tipo de elección, por el órgano que emite el acto o resolución impugnada, o según el acto reclamado de que se trate.

El artículo 256, fracción I, de la LOPJF, señala que la Sala Superior tendrá competencia para conocer y resolver las controversias que se susciten por:

1) Los juicios de inconformidad, que se presenten en contra de los cómputos distritales en la elección de Presidencia de la República; 2) los recursos de reconsideración, que en segunda instancia se presenten en contra de las resoluciones de las Salas Regionales; 3) los recursos de apelación contra los actos de los órganos centrales del INE; 4) los juicios de revisión constitucional electoral respecto de las resoluciones de los organismos de las entidades federativas tratándose de elecciones de gubernaturas; 5) el Juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, en algunos supuestos; y 6) los conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus servidores públicos.

Asimismo, conforme al artículo 263 de la LOPJF, las Salas Regionales, que corresponden a las cinco circunscripciones plurinominales, son competentes para conocer de los siguientes medios de impugnación:

1) Recursos de apelación contra actos de los órganos del INE que no sean centralizados; 2) Juicios de inconformidad en las elecciones de diputaciones y senadurías de mayoría relativa; 3) Juicio de revisión constitucional electoral por actos de las autoridades electorales de las entidades federativas sobre diputaciones locales, ayuntamientos y alcaldías; 4) Juicios para la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía, en algunos supuestos; y 5) Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las diferencias laborales entre el INE y las personas que ahí laboran, adscritas a los órganos desconcentrados.

La LGSMIME menciona en su artículo 3, numeral 2, inciso e), que el sistema de medios de impugnación se integra, entre otros, por el juicio para dirimir conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus empleados.

Si bien la competencia del Tribunal está mencionada en la LOPJF, y dichos medios de impugnación se establecen en la LGSMIME, no resulta claro por qué si las normas específicas de dichas leyes se refieren a controversias de carácter electoral, se incluye como atribución de las Salas Superior y Regionales el conocer de asuntos de naturaleza puramente laboral.

Los artículos 135 a 144 del Reglamento Interno del TEPJF mencionan las reglas de procedencia de las demandas laborales; las reglas específicas a las que se sujeta la audiencia de conciliación, admisión y desahogo de pruebas y alegatos, para lo que se atenderán las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo; así como los plazos para cada una de las etapas y para el dictado de la resolución final.

Se considera que el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el INE y las personas servidoras públicas que allí laboran, que está vigente en la LOPJF y en la LGSMIME, debería ser excluido como medio de impugnación, al desnaturalizar al TEPJF de su función puramente electoral y ser contrario al principio de doble instancia.

Al respecto, se debe citar el criterio de Pilar Hernández quien retiraría “el juicio de inconformidad laboral [...] si lo están haciendo los tribunales especializados, no tiene por qué conocerlo el Tribunal Electoral” (Hernández 2024).

Lo anterior es así, pues la propia LOPJF establece en el artículo 58 la existencia de jueces de distrito en materia del trabajo³¹². Por ello, podría modificarse dicha Ley, así como la LGSMIME, a fin de que las controversias entre el INE y sus empleados sean conocidas por los juzgados federales, y no por un tribunal creado para dirimir otro tipo de asuntos vinculados a los derechos políticos.

Sobre la existencia de Juzgados de Distrito en materia de trabajo, y la posibilidad de que estos conozcan de los juicios laborales del INE o de aquellos que se susciten al interior del propio TEPJF, Pilar Hernández sostiene lo siguiente: “creo que sí, porque, repito, la materia es laboral, no electoral” (Hernández 2024).

Del mismo modo, Alfonso Herrera García considera que “debería de formar parte de la justicia laboral. Creo que las relaciones laborales deberían formar parte de otro órgano especializado que ya existe en el Poder Judicial de la Federación. Ya hay un órgano federal especializado, una estructura, jueces laborales que tienen esa competencia y se han preparado y capacitado para esos efectos” (Herrera García 2024).

Además, el hecho de que el TEPJF sea la única instancia para conocer de estos recursos, contraviene los artículos 14, segundo párrafo, 17, segundo párrafo y 107, fracción III, inciso a) de la CPEUM, como lo establece la Tesis LXXVI/2005³¹³.

Dicha Tesis señala que constituye una formalidad esencial del procedimiento el hecho de que un acto definitivo de un tribunal que lesiona los intereses o derechos de una de las partes sea impugnabile. Y que, si la Constitución presupone la existencia de medios de impugnación contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que ponen fin al

³¹² Dicho precepto menciona, en su fracción VI, que las y los jueces de distrito en materia de trabajo conocerán de las diferencias o conflictos en materia laboral.

³¹³ SCJN, *Tesis LXXVI/2005*, de rubro: “Principio de impugnación de las sentencias. Constituye una de las formalidades esenciales del procedimiento”. Primera Sala, Novena Época, 6 abril 2005.

juicio, es evidente que dentro de dichas formalidades están comprendidos los medios de impugnación.

Asimismo, en la Jurisprudencia I, 9º.P.J/3³¹⁴ se menciona que el derecho a recurrir el fallo es una garantía primordial que debe respetarse en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un tribunal distinto y de superior jerarquía.

La Convención ADH establece en su artículo 8, segundo párrafo, inciso f), que toda persona inculpada de un delito tiene derecho a recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior. Al respecto, el doctor Sergio García Ramírez señaló que el artículo 8 ha sido interpretado por la Corte IDH en el sentido de que el principio de segunda instancia, reconocido en el segundo párrafo de dicho precepto para la materia penal, es aplicable a procesos de materias diferentes (García Ramírez 2014: 157).

De igual manera, la Corte IDH ha señalado que no es en sí mismo incompatible con la Convención ADH que un Estado limite el juicio de amparo a algunas materias, siempre y cuando provea otro recurso de similar naturaleza e igual alcance para aquellos derechos humanos que no sean de conocimiento de la autoridad judicial por medio del amparo³¹⁵.

Si bien en el ámbito electoral se encuentra reconocido el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, así como diversos medios de impugnación a los que se ha hecho referencia, lo cierto es que las leyes secundarias señalan que en materia de juicios laborales la Sala Superior y las Salas Regionales del TEPJF representan la única instancia en los asuntos vinculados con personas servidoras públicas de órganos centrales o desconcentrados del INE.

Por ello, se considera que el mecanismo establecido en las leyes para dirimir las controversias del INE y las personas a su servicio contraviene lo dispuesto en la Constitución del Estado, los criterios del Poder Judicial de la Federación, la doctrina especializada y la jurisprudencia interamericana. Ello al no permitir que un órgano judicial especializado en temas laborales analice y dirima dichas controversias, además de impedir que esas personas puedan recurrir su decisión en segunda instancia, por lo que debería excluirse ese medio de impugnación de la LGSMIME.

Debe mencionarse que en el DRLGIPE (Plan B), se conservó el juicio para dirimir conflictos o controversias laborales del INE, y se mencionó lo siguiente: “La Sala competente del TEPJF resolverá en forma definitiva e inatacable, dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia a que se refiere el artículo 52 de esta Ley [...]”³¹⁶. Es decir, se mantuvo en ese Decreto que fuese un juicio de una única instancia.

Por ello, al excluir dicho medio de impugnación del ámbito electoral, se garantizaría una debida defensa de los derechos laborales ante instancias especializadas. En definitiva, al establecer que dichas personas cuenten únicamente con el TEPJF para dirimir

³¹⁴ SCJN, *Jurisprudencia I, 9º.P.J/3*, “Derecho a una segunda instancia en el procedimiento penal. Su objeto y fin conforme a la convención americana sobre derechos humanos”. Primera Sala, Novena Época, 6 abril 2005.

³¹⁵ Corte IDH: *Castañeda Gutman vs México*, 6 agosto 2008: párr. 92.

³¹⁶ Artículo 57 del Decreto mencionado.

un conflicto laboral, la asignación de esta competencia en las Salas del TEPJF no resulta acorde con el derecho a una doble instancia reconocido por la Constitución federal, por los criterios de la SCJN y por los estándares internacionales (Maitret 2023: 335).

Ante esta situación, y con el fin de garantizar los derechos de quienes laboran en el INE y permitir que el trabajo del TEPJF se concentre en asuntos electorales, se recomienda revisar las leyes secundarias a fin de definir si el juicio para dirimir las controversias laborales entre el INE y sus empleados debe ser conocido, por el contrario, por los jueces de distrito especializados en materia del trabajo.

c. Interés jurídico derivado de una posible violación a los derechos político-electorales

La legislación establece que los juicios electorales son procedentes siempre y cuando las personas que los promueven tengan un interés jurídico en el asunto. El artículo 10, inciso b) de la LGSMIME establece que los medios de impugnación serán improcedentes cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico de la persona actora.

Por lo que respecta al juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, el artículo 256, fracción I, literal e), señala que el mismo procede sólo cuando la persona por sí misma y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votada en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente en los asuntos públicos y de afiliarse a los partidos políticos. Es decir, la norma requiere que sea la persona afectada o su representante quien acuda al juicio.

El concepto de interés jurídico fue motivo de interpretación en la Jurisprudencia 8/2009³¹⁷, en la que la Sala Superior del TEPJF determinó que cuando un partido promueve un medio de impugnación, en ejercicio de una acción tuteladora de un interés difuso, colectivo o de grupo o bien del interés del público, resulta improcedente su desistimiento. Lo anterior, pues el fondo del asunto tiene como objetivo tutelar derechos de la ciudadanía en general, y no un beneficio personal, por lo que el tribunal debe continuar la instrucción del juicio hasta emitir una sentencia.

Asimismo, en la Jurisprudencia 8/2015³¹⁸ reconoció que, además del interés jurídico, que requiere una afectación directa por violaciones a los derechos políticos, todas las mujeres tienen un interés legítimo para acudir a juicio tomando en cuenta su pertenencia al grupo colectivo a favor del cual se pretende implementar la medida, además del perjuicio real que genera en las mujeres el pertenecer al grupo que histórica y estructuralmente ha sido objeto de discriminación.

Por ello, se considera que si bien el concepto de interés jurídico puede resultar problemático, la evolución de los criterios por parte del TEPJF ha sido provechosa para la justicia electoral de nuestro país, al ampliar las posibilidades de que las personas defiendan, no solamente sus derechos políticos de naturaleza individual, sino aquellos

³¹⁷ TEPJF, Jurisprudencia 8/2009 de rubro: “Desistimiento. Es improcedente cuando el medio de impugnación es promovido por un partido político, en ejercicio de una acción tuitiva del interés público”. Sala Superior, Cuarta Época, 20 mayo 2009.

³¹⁸ TEPJF, Jurisprudencia 8/2015 de rubro: “Interés legítimo. Las mujeres lo tienen para acudir a solicitar la tutela del principio constitucional de paridad de género en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular”. Sala Superior, Quinta Época, 6 mayo 2015.

relacionados con grupos poblacionales específicos, es decir, que tienen consecuencias en un colectivo y, finalmente, en la sociedad en su conjunto, pues permiten equilibrar las condiciones de desventaja que las personas que integran esos grupos han tenido por generaciones.

Durante los procesos electorales, el juicio para la protección de los derechos político—electorales de la ciudadanía es el más presentado por las personas justiciables, y es precisamente en este juicio en el que se promueve la protección de derechos políticos de personas en lo particular y de grupos o colectivos.

Por ello, es conveniente que las salas que integran el TEPJF sigan criterios como el mencionado, que amplía el reconocimiento del interés a personas no directamente afectadas por una decisión electoral, en ese caso vinculado a los criterios de paridad de género y que, incluso, pueda reconocerse que el interés legítimo para presentar medios de impugnación por violaciones a los derechos político-electorales sea reconocido respecto a otros grupos en desventaja.

d. Mecanismos y competencia para declarar la invalidez constitucional de una norma en materia electoral

La justicia electoral no siempre ha tenido la posibilidad de declarar la invalidez de una norma por ser contraria a la Constitución y, por consiguiente, de determinar su inaplicación.

Como antecedente puede señalarse el Recurso de Revisión Constitucional Electoral 209/99, promovido por el PRD, en contra de una resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. En dicho asunto, la Sala Superior analizó la constitucionalidad de una norma, sin determinar su invalidez, pero la SCJN al resolver la Contradicción de Tesis 2/2002, determinó lo siguiente: “Segundo.- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general, aún a pretexto de determinar la inaplicación de ésta”³¹⁹.

Es decir, al resolver dicho asunto, determinó que la única vía para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de una norma era la acción de inconstitucionalidad a cargo de la misma SCJN, por lo que dejó sin posibilidades al Tribunal para inaplicar normas (González Oropeza 2011: 13-14).

La reforma al artículo 99 de la CPEUM, de noviembre de 2007, reconoció la facultad de inaplicar normas a las Salas del Tribunal. Dicho precepto establece en la fracción X, párrafos segundo y tercero, que las Salas del Tribunal podrán resolver la no aplicación de leyes sobre materia electoral contrarias a la Carta Magna, resoluciones que se limitarán al caso concreto y que deberán ser informadas a la SCJN³²⁰. Además, que cuando exista contradicción entre lo resuelto en esos casos por el TEPJF y algún criterio

³¹⁹ SCJN, *Contradicción de Tesis 2/2002*, 23 mayo 2002: 152.

³²⁰ El artículo 6, párrafo cuarto, de la LGSMIME también señala, en términos iguales a los mencionados en la CPEUM, que las Salas del Tribunal tienen competencia para inaplicar normas contrarias al máximo ordenamiento.

de la SCJN, se podrá denunciar la contradicción de criterios para que el Pleno del máximo Tribunal decida cuál debe prevalecer.

En la Jurisprudencia 32/2009³²¹, la Sala Superior determinó que el recurso de reconsideración es procedente para controvertir las sentencias dictadas por las Salas Regionales cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la CPEUM.

Posteriormente, la SCJN aprobó la Tesis LXIX/2011³²², en la que se menciona la manera en que las autoridades judiciales pueden inaplicar una norma. En dicho criterio señala que el Poder Judicial, al ejercer un control de convencionalidad en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos:

a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que implica interpretar las normas conforme a los derechos reconocidos constitucional y convencionalmente; b) interpretación conforme en sentido estricto, es decir, que ante la posibilidad de diversas interpretaciones de la norma se debe seleccionar aquella acorde con los derechos humanos; y por último c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.

Asimismo, en la Jurisprudencia 18/2012³²³, la SCJN señaló que si bien de conformidad con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, las personas juzgadoras federales y locales están facultadas para pronunciarse en materia de derechos humanos reconocidos a nivel constitucional y convencional, únicamente los juzgados federales podrán declarar la inconstitucionalidad de una norma, mientras que las demás autoridades del Estado mexicano sólo podrán inaplicarla, si consideran que es contraria a la CPEUM o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Si bien en el Proceso Electoral Federal 2023-2024 no se cuenta con información relacionada con la inaplicación de normas por parte de las Salas del Tribunal, sí se han dado casos en años anteriores. Por ejemplo, la Sala Regional de la Ciudad de México determinó, en el juicio ciudadano 32/2019, inaplicar diversos artículos de la Ley Orgánica de un municipio de Puebla, al considerar que las elecciones de las juntas auxiliares no podían quedar a cargo del ayuntamiento, pues no se cumplía con la garantía de autonomía, objetividad, imparcialidad, certeza e independencia.

Ante esta situación, se recomienda que en aquellos casos en que las distintas Salas del TEPJF conozcan de normas que sean contrarias a la Constitución o las Convenciones internacionales en materia de derechos humanos, resuelvan en la sentencia inaplicando las mismas.

³²¹ TEPJF, Jurisprudencia 32/2009, de rubro: “Recurso de reconsideración. Procede si en la sentencia la Sala Regional inaplica, expresa o implícitamente, una ley electoral por considerarla inconstitucional”. Sala Superior, Cuarta Época, 19 noviembre 2009.

³²² SCJN, *Tesis LXIX/2011*, de rubro: “Pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos”. Pleno, Décima Época, 28 noviembre 2011.

³²³ SCJN, Jurisprudencia 18/2012, de rubro: “Control de constitucionalidad y convencionalidad (reforma constitucional de 10 de junio de 2011)”. Primera Sala, Décima Época, 18 enero 2012.

III. PROPUESTAS DE SOLUCIONES

Con base en el análisis precedente en torno a la Justicia electoral, se efectúan un conjunto de propuestas de reformas legislativas. Dichas propuestas están articuladas en tres bloques, ordenadas conforme a su magnitud y repercusión.

De ese modo, en primer lugar, se indican las siguientes proposiciones:

1. Con el fin de facilitar el acceso a la justicia de todas las personas, se debe revisar el lenguaje y la redacción de los distintos medios de impugnación electoral, a fin de que tengan un lenguaje ciudadano e incluyente.
2. Revisar si los plazos para interponer un medio de impugnación pueden ser ampliados, con el fin de permitir que las personas tengan un mayor número de días para interponer un juicio. En la actualidad se establecen sólo 4 días, por lo que ampliarlo a 8 días podría resultar útil para favorecer el derecho de acceso a la justicia.
3. Revisar la operatividad y la estructura del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y proponer de qué manera las funciones de la Sala Regional Especializada sean asumidas por las otras cinco Salas Regionales, que cuentan con personal capacitado para llevar a cabo dicha función. Lo anterior, en atención a que el artículo 4to transitorio del DRCPEUM en materia de reforma del Poder Judicial, de 15 de septiembre de 2024, menciona: “La ley preverá la extinción de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a más tardar el 1º de septiembre de 2025, por lo que sus magistraturas no se renovararán en la elección extraordinaria de 2025”, lo que debe motivar una redistribución de las funciones que lleva a cabo dicha Sala Especializada.
4. El Poder Legislativo deberá emitir las leyes secundarias colocando especial atención en la desaparición de la Sala Especializada, con el objetivo de que las funciones que ésta lleva a cabo estén contempladas como parte de las atribuciones de las Salas Regionales según corresponda.
5. El Poder Legislativo deberá incluir, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, un rubro específico para dar difusión al trabajo que llevan a cabo los órganos jurisdiccionales electorales, con el fin de impulsar la promoción de su actividad, así como el derecho de cualquier persona a presentar un recurso de impugnación cuando consideren vulnerados sus derechos político-electorales.
6. El Poder Legislativo, a través del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, realice un estudio, cada tres años, sobre el desempeño de la justicia electoral a nivel federal, con el objetivo de proponer reformas legislativas que beneficien el acceso a la justicia.

En segundo lugar, con mayor repercusión se efectúan las siguientes propuestas:

1. El TEPJF debe diseñar y ejecutar una campaña de promoción de la cultura democrática a nivel nacional, con el fin de que las personas conozcan efectivamente la labor que realiza el Tribunal para dar cauce a los juicios político-electorales.
2. El Poder Legislativo deberá incluir, en una ley para ordenar el uso de la Inteligencia Artificial o en la ley adjetiva electoral, la posibilidad de emplear la Inteligencia Artificial como método de identificación de los asuntos que se reciban, a fin de agilizar su distribución entre las Salas del Tribunal.

3. También deberá incluir en la ley adjetiva electoral el uso de la Inteligencia Artificial como método para resolver asuntos relativos a potestades regladas, como pueden ser la improcedencia o la extemporaneidad, por mencionar algunos ejemplos.
4. Incluir en la LGSMIME la posibilidad de que las personas puedan acudir al Tribunal a presentar documentos de *amicus curiae*, con el fin de que quienes consideren importante hacer llegar a la autoridad jurisdiccional electoral razonamientos sobre algún asunto particular, puedan hacerlo sin cortapisas. Al respecto, la Sala Superior ya aprobó las Jurisprudencias 17/2014³²⁴ y 8/2018³²⁵, relacionadas ambas con la admisibilidad de los escritos de *amicus curiae*, cuyo contenido puede ser de utilidad para regular en la ley su admisión.
5. Si bien ya existe un juicio en línea, el Acuerdo General 5/2020 del TEPJF lo limita a los recursos de reconsideración y de revisión del procedimiento especial sancionador. Es por ello que la Ley adjetiva electoral debe regular el juicio en línea para todos los juicios electorales existentes, con el objetivo de facilitar el acceso a la justicia de todas las personas justiciables.
6. Se deben incluir en la legislación formas alternativas de promover medios de impugnación. Para ello, podrían considerarse algunos de los métodos empleados durante la pandemia provocada por el virus de COVID-19, para que las personas no tengan que trasladarse a las instalaciones de un tribunal electoral, sino que puedan hacerlo de manera remota, a partir de videollamadas en las que se acredite de manera fehaciente su personalidad. Para ello puede consultarse lo resuelto por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-JE-30/2020³²⁶.

Por último, con mayor calado se formulan las siguientes proposiciones:

1. Modificar el contenido del artículo 256 de la LOPJF, para quedar como sigue: “Art. 256. Los medios de impugnación que debe conocer la Sala Superior, quedarán establecidos en la Ley adjetiva electoral”. Lo anterior, para evitar que una Ley Orgánica establezca pormenorizadamente el tipo de asuntos que se regulan en otras leyes.
2. Modificar el texto del artículo 263 de la LOPJF, para quedar como sigue: “Art. 263. Los medios de impugnación que deben conocer las Salas Regionales, quedarán establecidos en la Ley adjetiva electoral”. Ello permitirá que sea la ley electoral la que abunde con mayor claridad el tipo de juicios que existen, sin necesidad de que la Ley Orgánica lo establezca.
3. Reformar la LGSMIME para que los medios de impugnación queden agrupados únicamente en tres juicios. Lo anterior, permitirá que ante un número menor de recursos, las personas justiciables sepan con mayor claridad qué juicio deben promover, facilitando con ello el derecho de acceso a la justicia.

³²⁴ TEPJF, Jurisprudencia 17/2014, de rubro: “Amicus curiae. Su intervención es procedente durante la sustanciación de medios de impugnación relacionados con elecciones por sistemas normativos indígenas”. Sala Superior, Quinta Época, 24 septiembre 2014.

³²⁵ TEPJF, Jurisprudencia 8/2018, de rubro: “Amicus curiae. Es admisible en los medios de impugnación en materia electoral”. Sala Superior, Sexta Época, 25 abril 2018.

³²⁶ Véase: Santiago Juárez, Rodrigo (2022a): “Justicia, elecciones y pandemia: la sentencia SUP-JE-30/2020”, en *Los derechos fundamentales en el siglo XXI, Tomo IV, Los derechos civiles y políticos, Vol. XXV. La justicia electoral a debate*, Ríos Vega, Luis Efrén; Spigno, Irene (Dir.), Esquivel Alonso, Yessica (Coord.), Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 283-310.

4. Los juicios que establezca la LGSMIME deberán ser los siguientes: “Juicio electoral”. Que agrupe el recurso de apelación, el juicio de inconformidad, el juicio de revisión constitucional electoral y el recurso de reconsideración, que bajo una misma denominación puedan resolver asuntos que actualmente involucren a cuatro medios de impugnación distintos; “Recurso de apelación”. Que se refiera a la competencia de la Sala Superior en aquellos casos en que las Salas Regionales se hayan pronunciado como una primera instancia; “Juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía”. Este quedaría en términos iguales a los que se conoce hoy por las distintas Salas del TEPJF. Además, desaparecería el Recurso de revisión, pues con la reforma aprobada se eliminaría la Sala Especializada del TEPJF. Como se ve, con esos tres juicios se facilitaría al justiciable conocer a qué tipo de recurso debe acudir, y que distinguen con claridad el juicio ciudadano, el Recurso de Apelación, contra lo resuelto por las Salas Regionales, es decir, actuando como segunda instancia, y todos los demás que quedarían incluidos en el Juicio Electoral.
5. Modificar el artículo 58 de la LOPJF, para quedar como sigue: “Art. 58. Las y los jueces de distrito en materia de trabajo conocerán: [...] VII. De las diferencias o conflictos en materia laboral al interior de la autoridad nacional electoral, ya sea de sus órganos centrales o desconcentrados”.
6. Modificar el artículo 206, inciso 3, de la LGIPE, para quedar como sigue: “Las diferencias o conflictos entre el Instituto y sus servidores serán resueltas por las y los jueces de distrito en materia de trabajo”. Lo anterior, para extraer del ámbito electoral, los conflictos meramente laborales.

Problemática 11. Minorías partidistas

I. CONTEXTO

1. Concepto

La representación de las expresiones políticas en los órganos de decisión pública de las democracias se determina a partir de los resultados de un proceso electoral establecido, cuyo pilar de configuración ha sido la cuantificación del voto emitido por la ciudadanía. Los gobiernos democráticos han tenido “como mecanismo para hacerse del poder a la regla de la mayoría” y el cambio de un gobierno a otro resulta de un proceso de elección del cual la decisión de la mayoría se impone y “queda una minoría, que dentro de los canales de participación política hará el papel de la oposición” (Rincón de Maldonado 2007: 13). A estos grupos no ganadores por mayorías se les llama también *minorías partidistas*, *minorías políticas* o, incluso, *minorías parlamentarias*.

Dichas agrupaciones políticas son aquellas formadas por las propuestas de partido o independientes que no lograron una votación suficiente para ser electas como representantes por mayoría y que numéricamente son minoritarias. Asimismo, se les conoce como aquellas que pierden una votación emitida respecto a una iniciativa o propuesta legislativa en el Congreso (Pérez Daza 2023). Pese a su derrota en las urnas o en el mismo Congreso, pueden colaborar y aportar al debate público participando “en el proceso parlamentario de toma de decisiones. Su legitimidad se funda en el sufragio universal, por consiguiente, en tanto que órganos de representación ciudadana, están en pie de igualdad con las mayorías” (Loaeza 2017: 187).

Empero, para que las minorías partidistas tengan presencia en los órganos legislativos deben ser integradas mediante un sistema electoral o de votación adicional al tradicional que sigue el principio de la mayoría relativa (MR). El sistema complementario que ha sido implementado en muchas democracias, como la mexicana, es el de la elección por el principio de representación proporcional, el cual tiene su fundamento en el derecho al voto.

Se entiende por representación proporcional (RP) que “los votos logrados por un partido o coalición se traduzcan en un porcentaje de asientos similar o igual. Es la formulación operativa de una idea de representación que parte de la premisa de que cada fuerza política debe tener una presencia en los órganos colegiados legislativos dependiente del número de sus votos, es decir, de la adhesión ciudadana captada en las urnas” (Woldenberg 2021: 1).

La elección por RP tiene como fin distribuir los espacios o curules, a partidos minoritarios en el órgano legislativo, en correspondencia o de manera proporcional respecto a la cantidad de votos que recibieron (Núñez García 2015: 24). Descrito de otra manera, “si un partido grande obtiene 40 % de los votos, debe obtener alrededor de 40 % de los escaños, y si un partido pequeño obtiene 10 % de la votación, debe obtener 10 % de los escaños legislativos” (Proyecto ACE-Red de conocimientos electorales 2024).

Para lo anterior, se advierten dos elementos: procedimientos matemáticos y umbrales legales. Los procedimientos más utilizados son los de divisor (como la fórmula de D'Hondt en España o la de Sainte-Laguë que se ha usado en Suecia) y los de cociente o cuotas (por ejemplo, el procedimiento Hare que se ha aplicado en Alemania hasta 2008, el de Droop en Bélgica o el Imperiali en Italia) (TEPJF 2010a: 13-22). Los umbrales (o barreras) legales se refieren a porcentajes de votos mínimos y máximos impuestos a los partidos en el acceso y en la distribución de escaños o espacios en el órgano legislativo (TEPJF 2010a: 73).

Con la RP, por un lado, se ha observado la llegada de las minorías partidistas a los cargos de poder, constituyéndose como contrapeso de las mayorías. Por tanto, se ha señalado que la RP favorece el equilibrio del sistema y de la democracia, la tolerancia, el pluralismo e, incluso, la alternancia (Méndez Cubillos 2021). Sin embargo, en la elección por RP la ciudadanía no vota directamente por las personas postuladas, sino que el sufragio se cuantifica a favor de un partido. De este modo, se reprocha que el vínculo y compromiso que se crea en las personas candidatas por RP ha resultado mayor con respecto a los partidos políticos que las postulan, en lugar de que sea con la ciudadanía (Bárcena 2022).

En cambio, en los sistemas uninominales, la ciudadanía vota por candidatos con nombre y apellido, lo que permite un vínculo simbólico más directo entre votante y representante (Woldenberg 2021: 1). Enseguida, se describe el tema en México.

2. Panorama general en México

El sistema en México ha tenido etapas de elección por MR puramente y combinado con RP. Desde 1963³²⁷, los miembros del Poder Legislativo se elegían conforme a las siguientes condiciones: 1) todo partido político nacional, al obtener el 2.5 % de la votación total en el país, en la elección respectiva, tenía derecho a que se le otorgaran 5 diputados y uno más, hasta 20 como máximo, por cada 0.5 % más de los votos emitidos; 2) si el partido alcanzaba la mayoría en 20 o más distritos electorales, no tenía derecho al otorgamiento de diputados de partido; 3) si el partido ganaba en menos de 20 distritos, y siempre y cuando obtuviera el 2.5 % de la votación total, tenía derecho a que le fueran otorgados hasta 20 diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje (de acuerdo con el porcentaje de sufragios); 4) solamente tenían derecho a acreditar diputados de partido, los partidos políticos nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la ley electoral federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección; y 5) los diputados de partido y los de mayoría se consideraban representantes de la nación y tenían la misma categoría e iguales derechos y obligaciones (Solorio Almazán 2008: 14).

La conformación multipartidista del Congreso resultaría de la reforma constitucional del año 1977³²⁸, en la que se estableció un sistema de elección mixto al incluir los cargos

³²⁷ CPEUM, artículo 54. Véase en DOF, Decreto de 22 junio 1963. Disponible en: «https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_061_22jun63_ima.pdf» [Consultado el 7 de octubre de 2024].

³²⁸ DOF, Decreto que reforma y adiciona los artículos 60., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la CPEUM, 6 diciembre 1977. Disponible en:

por RP. Entonces, 300 miembros se elegían mediante el sistema de distritos electorales uninominales (por regla de mayoría en votación directa) y otros 100 miembros por RP, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (hasta 5). Con dicha reforma electoral, se “permitió la incorporación de nuevos actores políticos, principalmente de la izquierda mexicana que había estado por muchos años imposibilitada de participar” (Archivo General de la Nación 2021). En 1986 se aumentaría el número de 100 a 200 diputados elegibles por RP (Solorio Almazán 2008: 15). Actualmente, se mantiene de ese modo (300 diputados por mayoría y 200 por RP) y las bases constitucionales estipulan que el sistema de asignación de los diputados por RP se hará por listas regionales, cuyas condiciones o reglas se indicarán en el apartado normativo *infra*.

En cuanto a los senadores, inicialmente no existían al haber un Congreso unicameral³²⁹. Luego, con el Acta Constitutiva de la Federación de 1824³³⁰ y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de ese año³³¹, se instauró la Cámara de Senadores, integrada por dos para cada estado, electos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas. En 1996³³² se reformó la Carta Magna para instaurar la RP en la elección de 32 integrantes del Senado, con sistema de listas (Solorio Almazán 2008: 18-19).

3. Normativa y estándares internacionales

La representación política tiene su fundamento en los derechos a la participación, a votar y ser votado, principalmente. En el ámbito internacional³³³, el marco jurídico establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno y dirección pública de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, sin

«https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4664439&fecha=06/12/1977#gsc.tab=0» [Consultado el 7 de octubre de 2024].

³²⁹ Establecido así tanto en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Sancionado en Apatzingán, 22 octubre 1814. Disponible en: «<https://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia17.pdf>» [Consultado el 7 de octubre de 2024]; y en la Constitución Política de la Monarquía Española [Constitución de Cádiz], 2 mayo 1812. Disponible en: «<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1812A.pdf>» [Consultado el 7 de octubre de 2024].

³³⁰ Decreto de 31 enero 1824. Disponible en: «https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/acta.pdf» [Consultado el 7 de octubre de 2024].

³³¹ Decreto de 4 octubre 1824. Disponible en: «https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf» [Consultado el 7 de octubre de 2024].

³³² DOF, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 22 noviembre 1996. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4905941&fecha=22/11/1996#gsc.tab=0» [Consultado el 7 de octubre de 2024].

³³³ DUDH, 1969, artículo 21; PIDCP, 1977, artículo 25.

discriminación. Agrega que la voluntad del pueblo elector es la base de la autoridad del poder público, la cual se expresa mediante elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la expresión libre del sufragio.

Los mismos términos han sido llevados a la esfera de los sistemas regionales de derechos humanos, a saber, en el europeo³³⁴, el africano³³⁵ y el americano³³⁶.

La Constitución mexicana los integra en el derecho del pueblo de alterar o modificar la forma de su gobierno, particularmente para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, como se indica en el Proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan A)³³⁷ y el DRLGIPE (Plan B)³³⁸. Señala que la soberanía nacional reside en el pueblo y que todo poder público dimana y se instituye para beneficio de este último³³⁹.

Con base en lo anterior, como se indicó, la representación proporcional es el principio por el cual los votos, aunque no hayan sido mayoritarios o ganadores, se traducen en fuerza política presente en los órganos de decisión. Todo sistema electoral democrático requiere de un marco jurídico que prevea cómo materializar dicha conversión. Al respecto, la cuestión consiste en qué se debe disponer en un texto constitucional, qué debe establecerse en las leyes electorales y qué corresponde a los reglamentos secundarios (IDEA Internacional 2023: 14-15).

Ciertamente, los sistemas electorales y de representación alrededor del mundo son diversos, pero se identifican tres principalmente: mayoritarios, de representación proporcional y mixtos (que combinan los dos primeros). De acuerdo con IDEA Internacional (2024), en términos globales, de un total de 217 Estados independientes y territorios semiautónomos, 88 utilizan sistemas de mayoría, 81 emplean el sistema de RP y sólo 33 tienen un diseño mixto o combinado de ambos principios.

Los sistemas de mayoría son diversos según si utilizan distritos uninominales (un candidato por distrito o circunscripción electoral) o plurinominales (Bonilla 2023). También se encuentran los que eligen al ganador si obtuvo mayoría de votos, aunque no haya alcanzado la mayoría absoluta, se les conoce como *mayoría relativa* (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido tienen este sistema) (Bonilla 2023). En esquemas plurinominales con elección de MR se emplean, además, *votaciones en bloques por candidatos* (ganan los candidatos con más votos) o *votaciones en bloques por partidos* (con listas por grupos partidistas en lugar de candidatos), como sucede en países asiáticos y africanos (Bonilla 2023). Otros Estados buscan asegurar que el candidato ganador obtenga mayoría

³³⁴ Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, 1952, artículo 3.

³³⁵ Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul), 1981, artículo 13.

³³⁶ Convención ADH, 1969, artículo 23.

³³⁷ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo federal, 28 abril 2022, cit.: 14. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>» [Consultado el 21 de agosto de 2024].

³³⁸ CPEUM, artículo 41. Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 27 de septiembre de 2024].

³³⁹ CPEUM, artículo 39.

absoluta, cuyos sistemas incluyen método de *voto alternativo* (en Australia) o de *doble vuelta* (en Francia) (Bonilla 2023).

En las elecciones por RP, el sistema más utilizado es el de listas por partidos o por candidatos (en España, otros países europeos, latinoamericanos y africanos) (Bonilla 2023). En estos casos, cada partido presenta una lista de candidatos a la ciudadanía y esta vota, bien por la lista completa —cuando es cerrada— o por personas candidatas individuales —si la lista es abierta—. “Los partidos reciben sus escaños en proporción al porcentaje obtenido de votación nacional y los candidatos ganadores son seleccionados en el orden en que están ubicados en las listas” (Bonilla 2023). En contraste con el sistema de listas, hay países (como Irlanda) con elecciones por RP que emplean un sistema de *voto único transferible* (IDEA Internacional 2020), por el cual la ciudadanía marca a las personas candidatas en orden de preferencia e, incluso, pueden elegir a una sola (Bonilla 2023).

Los sistemas son mixtos cuando implementan ambos principios en su sistema. Por un lado, hay países como Alemania que establecen reglas que combinan fórmulas y cálculos complementarios o compensatorios con base en el principio de RP para la elección de la totalidad de los miembros de su parlamento (IDEA Internacional 2021, 2023), se le denomina *representación proporcional personalizada* (RPP) (Bonilla 2023). Por otro lado, son *sistemas paralelos* (IDEA Internacional 2023: 2-3) cuando las elecciones se desarrollan de manera separada, esto es, que una parte del órgano legislativo se elige por mayoría y otra parte por RP, mediante listas, generalmente (así en algunos Estados africanos y soviéticos) (Bonilla 2023).

A nivel global, la práctica general es que las constituciones contengan al menos las bases orgánicas de cómo elegir e integrar al Poder Legislativo, su tipo cameral y el tamaño del órgano. En cuanto a definiciones y detalles, lo común es plasmarlos en legislación electoral específica (IDEA Internacional 2023: 14-15, traducción propia). Expertos de IDEA Internacional no recomiendan especificar el sistema electoral desde la Constitución, lo cual facilita negociaciones, reformas posteriores o procesos de transición político-sociales importantes o complejos (2023: 14-15, traducción propia).

En efecto, hay ejemplos de ambos supuestos: Polonia y Sudáfrica establecen la categoría o familia de su sistema electoral, pero su mayor detalle se dicta en legislación específica; mientras algunos casos de previsiones detalladas en sus Constituciones, sobre sus sistemas electorales, son Nicaragua, Filipinas, Georgia (en Estados Unidos de América) y México (IDEA Internacional 2023: 14-15, traducción propia).

En México, el Poder Legislativo federal se compone por la Cámara de Diputados y el Senado de la República. La forma de elección para la integración de ambos cuerpos ha combinado los principios de mayoría relativa y representación proporcional³⁴⁰. La RP

³⁴⁰ 300 diputaciones por mayoría, con un sistema de distritos electorales uninominales, 200 diputaciones por RP, mediante sistema de listas regionales, votadas en cinco circunscripciones plurinominales (CPEUM, artículos 52-53). Las reglas y fórmulas se han previsto en la LGIPE, artículos 16 – 21. En el Senado, del total de 128 integrantes, 32 se han elegido por RP, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional (CPEUM, artículo 56).

también ha regido a nivel de las entidades federativas para sus congresos y ayuntamientos³⁴¹, con libertad para configurar sus fórmulas y reglas.

Como se ha ido advirtiendo, el sistema nacional ha estado operando sin actualizaciones durante aproximadamente 30 años. Hoy existe un importante debate respecto a sus ventajas y desventajas, en torno a qué tan efectivo ha sido su funcionamiento y, sobre todo, en relación con la creciente percepción de la ciudadanía de falta de identidad y representación de los cuerpos legislativos, los partidos, sus ideologías y propuestas (Frausto Domínguez 2023).

La LXV Legislatura ha recibido destacadas iniciativas que reconocen, precisamente, que “La crisis de representación política es una de las principales características de las llamadas democracias contemporáneas. En México, desde hace décadas, se cuestiona la legitimidad de las personas legisladoras” (Proyecto de DRCPEUM en materia electoral, Plan A; Proyecto de DRCPEUM en materia de reforma del Poder Judicial, Plan C³⁴²). A la luz de un estudio comparado, en las iniciativas se advierte que México ha tenido un alto número de integrantes en los órganos legislativos, sin que eso realmente signifique una mejoría en la democracia, pues no ha habido mayor cercanía con la población ni mayor cantidad de leyes que atiendan las necesidades más sentidas de la sociedad³⁴³.

Por tanto, a nivel federal, se ha planteado el Proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan A)³⁴⁴ eliminar las 200 diputaciones plurinominales y reducir de 128 a 96 escaños de senadurías. Para ello, se ha propuesto la elección de integrantes legislativos mediante sistema de listas por entidad federativa con la fórmula de cociente natural de distribución y resto mayor (con la regla histórica de mantener al menos 2 diputaciones y 3 senadurías por entidad). A nivel local, se fija como máximo 15 diputaciones en las entidades cuya población sea menor a 1 millón de personas y, por cada 500,000 adicionales, se agregaría 1 diputado o diputada hasta un total de 45. Para la Ciudad de México, se indica que los ayuntamientos debían quedar con 1 presidencia municipal y 1 sindicatura, mientras las regidurías variarían de 1 a 9 según el número de habitantes.

³⁴¹ CPEUM, artículo 115, fracción VIII.

³⁴² Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo federal, 28 abril 2022, cit.: 14. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>» [Consultado el 21 de agosto de 2024]. Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo federal, 5 febrero 2024, cit.: 15. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 21 de agosto de 2024].

³⁴³ Poder Legislativo – Congreso de la Unión, “Dictámenes para declaratoria de publicidad de las Comisiones Unidas de Reforma Política-electoral, de Puntos Constitucionales, y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”, Cámara de Diputados LXV Legislatura – Gaceta Parlamentaria, 29 noviembre 2022. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/nov/20221129-II.pdf>» [Consultado el 25 de agosto de 2024].

³⁴⁴ Con impacto en la CPEUM, para lo federal, en sus artículos 51, 52, 53, 54, 55, 56, 60, 63, 116 y 122; para lo local, en los artículos 115, 116 y 122. Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo federal, 28 abril 2022, cit.: 14. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>» [Consultado el 21 de agosto de 2024]. Así se observaría nuevamente en el DRLGIPE (Plan B), publicado en el Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 11 de octubre de 2024].

En el Proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan C)³⁴⁵, se propone eliminar las 200 diputaciones plurinominales y que las senadurías se reduzcan a la mitad (64 en lugar de 128), sin que haya menos de 2 diputaciones y 2 senadurías por entidad federativa. Se agrega que las personas legisladoras se elijan mediante votación (popular) directa y secreta de la ciudadanía por sistema de mayoría relativa uninominal. Se reitera la propuesta a nivel local respecto a fijar como máximo 15 diputaciones en las entidades cuya población sea menor a 1 millón de personas y, por cada 500,000 adicionales, se agregaría 1 diputado o diputada hasta un total de 45. Para la Ciudad de México, se indica que los ayuntamientos debían quedar con 1 presidencia municipal y 1 sindicatura, mientras que las regidurías variarían de 1 a 9 según el número de habitantes. Y se añade que las personas concejales se elegirían con el método de cociente natural y resto mayor.

A continuación, se detalla la relación entre dichas iniciativas y las principales problemáticas que se han identificado en este tema de representación política, en particular de las minorías partidistas.

II. PROBLEMÁTICA

1. Identificación del problema estructural

Se evidencia como problema estructural la necesidad de rediseñar el sistema de elección relacionado con la participación de las minorías partidistas, a fin de colocar el enfoque sobre la garantía de la representación política efectiva de los intereses de la ciudadanía. Una de las formas en que se ha intentado dar solución a este problema ha sido buscando disminuir o, incluso, eliminar las candidaturas de integrantes a los órganos de decisiones legislativas del orden federal que se eligen por el principio de representación proporcional.

Como hipótesis de este problema se pueden señalar diversas causas. Por un lado, corresponde recordar que la representación política efectiva es compleja, multifactorial, por lo cual no sólo se traduce en la existencia de un número proporcional de personas pertenecientes a una agrupación ideológico-política dentro de un órgano de toma de decisiones. También implica que estas personas en los espacios de deliberación y toma de decisiones actúen en nombre de la sociedad y los intereses de esta (El Colegio de México 2022: 10-11). Por otro lado, las sillas legislativas se han convertido en un instrumento para acceder o mantener poder político, independientemente de la proporción de representación con la que se llegue —aunque sea mínima—, mientras el compromiso para con la ciudadanía se diluye, al mismo tiempo y como consecuencia de que se priorizan otros vínculos, como los partidistas (Bárcena 2022).

Esto plantea, a su vez, un contrasentido a la democracia misma y a la esencia del principio de representación proporcional, que es garantizar la manifestación de la voluntad del pueblo de manera efectiva a fin de participar, mediante las personas representantes que eligieron y no alcanzaron la mayoría, en la integración de los órganos y cargos de elección popular y de adopción de decisiones públicas, como las cámaras de diputados y senadores. Inclusive, las curules elegibles por RP se han traducido en una

³⁴⁵ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo federal, 5 febrero 2024, cit.: 15. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 21 de agosto de 2024].

plataforma más para manejos políticos de poder dando lugar a la sobrerrepresentación que se supone pretende prevenir, lo que deriva de la falta de un marco jurídico coherente, integral y actualizado. El principio de RP también está presente en las entidades federativas, aunque cada una ha tenido libertad para establecer las fórmulas para su configuración. Esta situación ha abonado a la falta de claridad y homogeneidad del sistema electoral para su mejor conocimiento e identidad por parte de la sociedad.

Con base en lo anterior se han identificado los siguientes cuatro problemas: (i) la eliminación o disminución de candidaturas de representación proporcional, (ii) los límites a la sobrerrepresentación, (iii) diferencias en la integración de representación proporcional en Ayuntamientos, Estados y la Federación, y (iv) reglas de representación proporcional en las coaliciones. Para analizar tales cuestiones se llevó a cabo una investigación documental y se realizó una entrevista al Dr. Mauro Arturo Rivera León³⁴⁶, experto en la materia, la cual contribuyó de manera relevante al desarrollo de esta problemática. A continuación, se hará referencia a cada tema con la indicación de los problemas específicos observados, sus hipótesis, el estado de la cuestión en relación con el Proceso Electoral Federal 2023-2024 y se formularán algunas recomendaciones.

2. Identificación de los problemas específicos

a. Eliminación o disminución de candidaturas de representación proporcional

En primer lugar, se halla el problema que consiste en determinar si se deben reducir o eliminar las candidaturas por RP, cuestión que se ha reiterado en el Proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan A)³⁴⁷, en el DRLGIPE (Plan B)³⁴⁸ y en el Proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan C)³⁴⁹ a fin de suprimirlas y dejar solamente curules con elección por MR. El último proyecto, a la fecha, sigue pendiente de discusión.

Como hipótesis, es posible considerar como causa que el principio de RP no ha cumplido realmente con su razón de ser: dar espacio de participación, negociación y decisión legislativa a las voces y necesidades de la población, que deben llegar a través de los partidos.

Se ha señalado que la representación proporcional es un elemento fundamental de la democracia en el país, pues se estima que, bajo dicho sistema, se representa al 95 % de la ciudadanía, mientras que únicamente el 60 % de las personas electoras se ven

³⁴⁶ La entrevista se realizó vía Zoom el 23 de agosto de 2024.

³⁴⁷ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo federal, 28 abril 2022, cit.: 14. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>» [Consultado el 21 de agosto de 2024].

³⁴⁸ Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 27 de septiembre de 2024].

³⁴⁹ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo federal, 5 febrero 2024, cit.: 15. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 21 de agosto de 2024].

representadas por la mayoría relativa (Pérez *et al.* 2022). Por tanto, poco menos de la mitad de la población quedaría sin representación política de no existir la RP como complemento en el esquema electoral del país.

Sin embargo, la Encuesta Nacional sobre Cultura Cívica (ENCUCI) realizada en 2020 por el INEGI ha arrojado que, sólo para un 3 % de la población participante de 15 años y más, las y los legisladores federales son la autoridad de gobierno que representan mejor sus intereses (INEGI 2021b: 270). En particular, respecto a los afectos de las y los legisladores para la elaboración de las leyes, del total de la población de 15 años y más: 33.4 % ha opinado que priorizan los intereses de sus partidos, 30.4 % señala que colocan por encima alicientes propios o individuales, sólo un 16 % estima que toman en cuenta las necesidades de la ciudadanía, otro 11.9 % apunta que se inclinan por los intereses del Presidente del país, otro 3.5 % indicó que ninguno (INEGI 2021b: 273).

Si bien los órganos legislativos han figurado como espacios de diversidad y pluralidad ideológica y una nutrida deliberación pública, con inclusión de voces disidentes, que han permitido contrapesos y alternancia (Zuckermann 2024), también se han convertido en arenas de lucha, negociación y reparto de poder, más que servir como foros de soluciones para las necesidades ciudadanas. Visto desde la perspectiva más negativa, el pluripartidismo puede, a su vez, significar aumento en la complejidad y costos del sistema, propiciar difuminación e incertidumbre respecto a las ideologías y propuestas políticas, obstaculizar la adopción de decisiones, generar fragmentación, inestabilidad gubernamental e, incluso, paralización (Rivera León 2024; Arévalo González 2024).

En el marco del Proceso Electoral Federal 2023-2024, en las votaciones se eligieron, a nivel federal, el total de las diputaciones y senadurías por principios de MR y RP, pues para ese momento no se ha implementado la desaparición ni la reducción de las curules que se eligen por representación proporcional. Desde la óptica de Rivera León:

“[...] en el Senado la RP no es relevante; en la Cámara de diputados habría algunas ventajas, claro, teóricas. Por ejemplo, la Cámara de diputados tendría mayor representatividad, no en el sentido de la distribución de escaños, sino representatividad en el sentido de conexión electorado, y fomentaría la responsabilidad de los representantes frente a los representados, porque no habría ese sistema donde las élites parlamentarias se incrustan dentro de las estructuras como premio a la cúpula de poder” (Rivera León 2024).

No obstante, se mantiene la discusión de la iniciativa de reforma para eliminar las curules por RP en ambas cámaras y dejar solamente aquellas de elección por mayoría. Ciertamente, buscar renovar las formas de representación de las expresiones políticas es importante y de actualidad, pues con ello se pretende atender las demandas sociales por contar con instituciones democráticas efectivas. En efecto, otra propuesta es el voto directo sin mediar partidos, pero “en un sistema electoral como el mexicano, donde hay fuertes elementos de RPS, es una apuesta muy radical, muy compleja [...] necesitamos partidos políticos más o menos alineados, porque solamente de esa forma se generan bloques, alianzas, se pasan iniciativas, el electorado tiene más claro por quién vota” (Rivera León 2024).

Si bien la doctrina y juristas se decantan por mantener el principio de RP en la conformación de órganos legislativos, en caso de que la propuesta de eliminar este modelo sea aprobada, es posible acompañarla con ciertas recomendaciones. En ese

sentido, se estima necesario reglamentar los principios democráticos y derechos fundamentales involucrados, para lo cual se sugiere institucionalizar un estudio con enfoque de derechos humanos, un estudio de necesidad democrática y permanencia de la propuesta de reforma, un examen de relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos, así como establecer bases institucionales para observar los efectos y resultados de la reforma.

b. Límites de sobrerrepresentación

Un segundo problema específico que forma parte del debate y se debe analizar es la *sobrerrepresentación política*. Esto se entiende como la desproporción o distorsión que se puede presentar en el sistema de representación política en el Poder Legislativo entre el número de espacios existentes y el número de habitantes representados en cierto tipo de extensión territorial, con efectos negativos en el criterio de igualdad individual de los votos (Fuentes López 2021).

Lo cierto es que el modelo mexicano ha contado con márgenes para que el sistema sea distribuido en aras de evitar la sobrerrepresentación al señalar dos límites: uno numérico y otro porcentual en relación con los espacios a asignar en las cámaras de diputados y de senadores. Para diputados, a ninguna fuerza política se le asignará una cantidad de escaños mayor al 8 % de la votación obtenida y ningún partido podrá tener más de 300 diputados por ambos principios MR y RP³⁵⁰. Como mínimo, 1) para tener derecho a diputados de representación deben acreditar que participaron en contiendas por mayoría en por lo menos 200 distritos del país, 2) deben *haber obtenido al menos el 3 % de la votación total emitida válida* en la elección y 3) *se le asignarán los diputados de representación de acuerdo con la votación obtenida en cada una de las cinco circunscripciones electorales* (énfasis añadido). En el Senado, 32 se eligen por RP y la asignación seguirá el orden de las listas nacionales.

En efecto, el sistema de cálculo para verificar los límites, incluso el mínimo, es complejo y ha planteado diferentes interpretaciones, por ejemplo, respecto a los elementos de la votación total válida emitida. Así, se ha discutido sobre la cuantificación de los votos obtenidos por mayoría³⁵¹, los votos a candidaturas independientes³⁵² y/o criterios de los votos nulos (INE 2024f). Una vez determinados los votos de base, se siguen las fórmulas de cocientes y restos mayores la asignación de espacios, a lo que también se agrega el orden que se debe seguir de las candidaturas registradas en las listas³⁵³.

Al considerar la factibilidad de modificar las listas a un modelo abierto, Rivera León declina esa posibilidad y sostiene que este:

³⁵⁰ CPEUM, artículo 54.

³⁵¹ TEPJF, SUP-REC-1071/2018, 31 agosto 2018.

³⁵² INE, INE/JGE117/2024, Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, por el que se emite la declaratoria de pérdida de registro del partido político nacional denominado Partido de la Revolución Democrática, en virtud de no haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección federal ordinaria celebrada el dos de junio de dos mil veinticuatro, 2 septiembre 2024: 9-10.

³⁵³ LGIPE, artículos 15-21.

“[...] tendría escaso impacto y tendría muy buena capacidad de *marketing* [...] la modificación de las listas es, probablemente, el sistema a nivel electoral en el caso mexicano, por lo menos, más inútil que podemos pensar, porque requiere a un votante sumamente sofisticado, requiere un votante que conoce el sistema, que conoce a los candidatos, que conoce exactamente cómo funciona una compleja papeleta de modificación, de orden [...]” (Rivera León 2024).

Con todo, lo cierto es que los diversos procedimientos involucrados en la normativa mexicana se han fijado para desagregar y distribuir lo más proporcionalmente posible las curules según los votos. No obstante, no ha dejado de observarse que, en muchas ocasiones, el efecto ha sido totalmente lo contrario, pues se han beneficiado incluso más los resultados mayoritarios (Medina Torres y Salmorán Villar 2024: 7-8). En añadidura, cabe señalar que la propia ley ha incluido otras figuras por las cuales los partidos han tenido margen para rebasar los límites, como son las alianzas y coaliciones.

Es importante considerar que:

“[...] el hecho de que ese resultado se haya permitido frente al sistema electoral no lo hace, en general, un sistema desafortunado. En realidad, simplemente ningún sistema electoral puede resistir un movimiento sólido, fuerte [...] que tiene un gran apoyo frente al electorado [...]. Es decir, no importa qué sistema electoral tuviésemos, el mismo partido mayoritario hubiera ganado la última elección” (Rivera León 2024).

Como hipótesis, una posible causa es la falta de actualización del marco jurídico, bien para simplificar o para complementar las reglas y controles de conformación de los órganos legislativos, de representación y para los partidos políticos. Ahora bien, en criterio de Rivera León:

“[...] la conservación del actual estándar no está mal, 8 % permite que exista una cierta sobrerrepresentación. La sobrerrepresentación permite gobernabilidad porque forma coaliciones. Nuestro sistema está basado en el hecho de que queremos que, quien haya ganado la elección, llegue a poder gobernar, es decir, la primera minoría” (Rivera León 2024).

Al observar que las alianzas y coaliciones están permitidas en los artículos 20 al 22 de la LGPP, destaca que no advierte reglas ni límites de representación aplicables a las agrupaciones políticas, pues su artículo 9 sólo hace referencia a la representación por partido en lo individual, con efectos evidentes en procesos electorales desde 2012.

Para el Proceso Electoral Federal 2023-2024, es importante considerar que se registraron dos coaliciones: una es *Sigamos Haciendo Historia*, integrada por MORENA, el PT y el PVEM; y la segunda se denominó *Fuerza y Corazón por México*, conformada por el PAN, el PRI y el PRD. Para dichos comicios, el INE tuvo que dictar modificaciones a las fórmulas de candidaturas a senadurías y diputaciones federales por el principio de mayoría relativa, específicamente en relación con las coaliciones existentes (INE 2024b y 2024n).

En general, el marco y el sistema electoral existente es complejo y requiere de actualización. Por lo que hace a las diputaciones y senadurías elegibles por representación proporcional, ya está encaminado el proyecto de DRCPEUM en materia

electoral (Plan C)³⁵⁴ para ser eliminadas, lo cual conllevaría simplificación del sistema de votación y representación al quedar sólo el principio mayoritario. Además, a fin de promover el acercamiento de la ciudadanía para con las personas candidatas y fortalecer la representatividad, propone que las personas legisladoras se elijan mediante votación (popular) directa y secreta de la ciudadanía por sistema de mayoría relativa uninominal.

En todo caso, es posible recomendar que, de no proceder la eliminación del principio de RP, se modifiquen tres puntos: que estas curules sólo se permitan a partidos no mayoritarios, que se evalúe la posibilidad de suprimir el umbral mínimo y homologar la forma en que se calculan los votos válidos. Si se aprueba quitar las curules elegibles por RP, entonces se sugiere fijar reglas en términos de las coaliciones y alianzas, que corresponde a la última sub-problemática *infra*.

c. Diferencias en la integración de representación proporcional en Ayuntamientos, Estados y la Federación

La representación proporcional en México también plantea otra problemática relativa a diferencias entre la representación proporcional en Ayuntamientos, Estados y Federación, pues la CPEUM deja a discreción de entidades federativas y municipios la libertad para el diseño de las fórmulas y la distribución de los espacios. De este modo, calcular y determinar si se cumple con los límites de sub y sobrerrepresentación se traduce en un proceso diverso, complejo y desigual según la entidad de la que se trate.

Esta libertad tiene su fundamento en el federalismo y la autonomía de las entidades para configurar su organización y normativa. Por otro lado, expertos advierten que la falta de homologación y claridad sobre cómo funciona exactamente un sistema es un escenario propicio para disputas electorales, el consiguiente daño a la legitimidad y credibilidad, pues se abre un amplio margen de posibles diferentes interpretaciones, explicaciones y posturas respecto a lo que se señala en la norma escrita (IDEA Internacional 2023: 14-15).

La hipótesis, en este punto, consiste en que el marco jurídico debe guardar congruencia, equilibrio y prevenir la complejidad, de manera que toda propuesta de reforma que se plantee para el ámbito federal deberá analizarse y procurar reflejarse en los sistemas estatales y municipales con las medidas menos divergentes posibles a fin de favorecer a la ciudadanía la comprensión y mejor aprovechamiento del sistema. Las prerrogativas y los sistemas electorales de los estados deben ir en línea con el cumplimiento de los principios democráticos, a saber: el valor del voto, las elecciones libres, auténticas, periódicas y competitivas, la *garantía de la democracia* y la *certeza de la representación* (Justia México 2024; énfasis añadido). Los procesos electorales son fuente misma de legitimidad de los gobiernos que de ellos resultan (Crespo 2020: 17).

Las configuraciones a nivel local han presentado los mismos problemas que a nivel federal, esto es, que no se ha logrado una representación efectiva de la ciudadanía, los métodos de distribución son heterogéneos y han tenido efectos pro-mayoritarios, incluso

³⁵⁴ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo federal, 5 febrero 2024, cit.: 15. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 21 de agosto de 2024].

se ha observado recurrentemente una “expectativa sobre controlar las variables del sistema electoral para obtener un resultado en las urnas que beneficie a alguno de los partidos políticos” (Gilas y Medina Torres 2012: 8-9). Estudiar esta problemática es de total relevancia para brindar claridad y la mayor certeza posible en las reglas a favor de la ciudadanía y de la legitimidad de los resultados.

En la actualidad, la CPEUM prevé la libertad de las entidades federativas para diseñar un sistema mixto de elección de los integrantes de sus legislaturas estatales y de los ayuntamientos de sus municipios, combinando los principios de mayoría relativa y RP. La Constitución del Estado señala genéricamente que los estados del país deben asegurar la aplicación del principio de RP en la elección e integración de dichos cargos, indicando como umbrales que el número de representantes será proporcional al de habitantes de cada uno; que en ningún caso podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra³⁵⁵. Para el máximo en estos cargos, la CPEUM advierte que ningún partido político podrá tener un total de diputaciones por ambos principios que se traduzca en un excedente de ocho puntos respecto a su porcentaje de votación; excepto para el partido que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, “superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales”³⁵⁶.

Lo cierto es que los congresos locales han ido articulando las bases federales y, con ello, han implementado ajustes o especificidades en sus procesos y fórmulas de integración. De esta manera, han aplicado sistemas de cocientes, con asignaciones matemáticas por medio de divisiones, similar al caso federal. También han empleado sistemas de asignación y distribución directa, “sistemas de proporciones o expectativa de integración del congreso, que realizan primero una asignación hipotética y posteriormente efectúan una distribución real”, así como sistemas de “mejores perdedores o de segundos lugares” en los que se elaboran “listas abiertas que son completadas con las candidaturas” que no obtuvieron el triunfo por mayoría relativa (Medina Torres y Salmorán Villar 2024: 5-6).

Esta descripción de sistemas no es exhaustiva ni completa. Estos esquemas, a su vez, pueden ser y han sido combinados entre sí o con otros procedimientos, con lo cual se debe pensar en la posibilidad de variantes más amplias. Además, mientras que sigan quedando escaños por repartir, los sistemas deberán complementarse con procesos o fases posteriores para completar la integración de los congresos. Aunado a lo anterior, es importante considerar el elemento de cómo se integran las listas con las candidaturas, pues desde este paso ha sido posible predeterminedar a quiénes llegan a los escaños. Esto se ha traducido en una continua expectativa de control sobre las variables de los sistemas electorales, tanto para reflejar la proporción de los votos en la composición de los órganos de decisión, pero también, y más aún, para beneficiar a algún partido a fin de convertirse en un ganador definido. En consecuencia, se ha presentado la constante situación de que los sistemas y procedimientos implementados no logren cumplir su objetivo de

³⁵⁵ CPEUM, artículo 115, fracción VIII; artículo 116, fracción II.

³⁵⁶ CPEUM, artículo 116, fracción II.

representación proporcional, pues incluso han producido efectos contrarios o, eventualmente, favorecedores al principio mayoritario (Medina Torres y Salmorán Villar 2024: 7-8).

Para el Proceso Electoral Federal 2023-2024, el INE, en coordinación con sus homólogos locales, llevó a cabo la organización de la elección para más de 19,000 cargos correspondientes no sólo a gubernaturas y alcaldías de nueve estados y a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, sino también, y en lo que atañe a este apartado, a Congresos locales (a excepción de Coahuila) y Ayuntamientos de las 32 entidades federativas³⁵⁷.

En atención a la situación descrita, en el proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan C)³⁵⁸ se ha propuesto una definición clara y homogénea para el número de representantes en cada uno de los congresos locales, así como en los ayuntamientos y regidurías, incluida la Ciudad de México. Así, se fija como máximo, 15 diputaciones en las entidades cuya población sea menor a 1 millón de personas y, por cada 500,000 adicionales, se agregaría 1 diputado o diputada hasta un total de 45. Para la Ciudad de México, los ayuntamientos quedarían con una presidencia municipal y una sindicatura, mientras las regidurías variarían: 1 para municipios con población menor a 60,000 habitantes; hasta 3 para municipios con población entre 60,000 y 370,000 habitantes; hasta 5 para municipios con población entre 370,000 y 690,000 habitantes; hasta 7 para municipios con población entre 370,000 y 1 millón 10,000 habitantes; y hasta 9 para municipios con población mayor a 1 millón 10,000 habitantes. Y las personas concejales se elegirían con el método de cociente natural y resto mayor.

A partir de lo anterior, es posible señalar las siguientes recomendaciones: es necesario definir y homologar los métodos de cálculo, por ejemplo, si para la asignación de espacios por RP se debe alcanzar un mínimo y cuál, si se incluirán o no, en el cálculo de los votos, los obtenidos por el principio de mayoría, los votos nulos, entre otros, tanto para la conformación de congresos cuanto de ayuntamientos³⁵⁹. Si bien existen bases y límites generales, se requiere realizar un análisis de las mismas a la luz de los principios democráticos como el federalismo, la gobernabilidad y la pluralidad. Asimismo, se debe institucionalizar el diseño y la implementación de un estudio de seguimiento a la actualización normativa en las entidades y la aplicación de las nuevas configuraciones.

³⁵⁷ INE, Acuerdo INE/CG446/2023, 20 julio 2023.

³⁵⁸ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo federal, 5 febrero 2024, cit.: 15. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 21 de agosto de 2024].

³⁵⁹ Esta cuestión difiere en las constituciones de las entidades federativas y ha generado discusión en la Sala Superior del TEPJF, como lo fue en el expediente SUP-REC-1071/2018, 31 agosto 2018. A nivel federal, para que un partido tenga derecho a escaños por RP debe alcanzar el mínimo del 3 % de la votación total válida emitida; en Coahuila este mínimo es del 2 % según la Constitución local, pero del 3 % conforme con su Código Electoral. En la normativa de cada entidad federativa se observan diferencias en los umbrales, en los elementos a considerar para la votación total válida emitida, en los registros de las candidaturas, en las reglas y orden a seguir en las listas, por señalar algunos ejemplos de falta de homogeneidad que afectan la claridad, la certeza y el conocimiento de los sistemas de elección.

d. Reglas de la representación proporcional en las coaliciones

A pesar de las bases constitucionales que establecen límites al porcentaje de representación que puede tener un partido, desde el año 2012 comenzó a evidenciarse a nivel nacional el problema específico de que los partidos han podido exceder el máximo permitido a través de una figura prevista en la ley, que se ha convertido en una plataforma de maniobra para eludir las reglas: las agrupaciones políticas, que se pueden conformar mediante alianzas y coaliciones. Las alianzas y coaliciones se fundamentan en los artículos 20 al 22 de la LGPP, sin límites de representación aplicables dado que sólo se establecen de manera individual a los partidos políticos, según el artículo 9 de esta misma Ley.

La hipótesis, por tanto, consiste en que la sobrerrepresentación ha sucedido debido a que el marco jurídico carece de límites para casos de coaliciones y agrupaciones, que han tenido lugar a partir de la constante modernización de ciertas particularidades del sistema electoral y las leyes en la materia. Esto, a su vez, ha generado que se presenten impugnaciones en contra de sus acuerdos, las cuales han llegado a la Sala Superior del TEPJF para su análisis y decisión respecto a la interpretación de la escasa y desactualizada regulación en la materia.

Esta cuestión en realidad no es nueva. A nivel local se ha podido observar por lo menos hace más de veinte años, particularmente en Coahuila. En efecto, en el Congreso de Coahuila se ha discutido esta problemática y se ha criticado la figura de las coaliciones electorales al indicar que se han utilizado más bien como un medio de “‘sobrevivencia’ (para conservar el registro y un mínimo de posiciones de representación proporcional)”³⁶⁰ de ciertos partidos. Asimismo, se ha señalado que, por medio de estas agrupaciones, en lugar de representar a un sector de la población, los partidos más pequeños se convierten en “‘extensiones’ o ‘satélites’ a modo de partidos mayores”³⁶¹. Y a nivel nacional se ha manifestado cada vez más desde 2012, como se describe a continuación.

En 2012, bajo la coalición denominada *Compromiso por México*, dos partidos sumaron 40 % de la votación, pero con cinco candidatos postulados por uno de ellos (que en realidad eran del otro partido) registró menor votación, con lo cual no llegó al tope de manera individual y se le asignaron más espacios plurinominales. Juntos, obtuvieron 241 curules, equivalentes al 48.2 % del total, un 0.2 % arriba del límite. Los dos mismos partidos reiteraron la estrategia para el año 2015, con lo cual consiguieron el 50 % del total de los espacios en la Cámara superando su total de votos por un 9.7 % (Vallejo 2021).

³⁶⁰ Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, “Iniciativa con Proyecto de Decreto para modificar diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, planteada por el diputado Edmundo Gómez Garza, conjuntamente con el Dip. Fernando Simón Gutiérrez Pérez, del Grupo Parlamentario ‘Licenciada Margarita Esther Zavala Gómez del Campo’ del Partido Acción Nacional”, Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano del Estado de Coahuila de Zaragoza LIX Legislatura, mayo 2013: 1-4. Disponible en: «<https://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/wp-content/uploads/2014/11/20130507119.pdf>» [Consultado el 7 de junio de 2024].

³⁶¹ Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, Iniciativa planteada por los diputados Edmundo Gómez Garza y Fernando Simón Gutiérrez Pérez, mayo 2013: 1-4, cit. Disponible en: «<https://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/wp-content/uploads/2014/11/20130507119.pdf>» [Consultado el 7 de junio de 2024].

La situación se repitió en 2018, cuando el partido oficialista y su coalición ganaron en 218 de 300 distritos. Si en ese momento ya no hubieran existido los espacios de RP, el control habría sido del 73 % del Congreso, en lugar del 61.2 % que quedó tras la repartición de los 200 asientos plurinominales. En 2021, la misma agrupación oficialista ganó 186 distritos, pero tras la asignación de curules plurinominales conformó un 55.6 % de los asientos en el Congreso, 6 puntos menos en comparación con los triunfos distritales (Bárcena 2022).

De los resultados de procesos pasados descritos (2012, 2018), se evidencia la prominencia de una fuerza legislativa que incide en la pluralidad ideológica que debe existir en el órgano legislativo para el debate, las votaciones de las propuestas y las tomas de decisiones. Por tanto, también se observa una falta de efectividad del sistema actual. En el marco del Proceso Electoral Federal 2023-2024, se formaron dos coaliciones: *Sigamos Haciendo Historia*, entre cuyos partidos integrantes se encuentra el partido de gobierno para el momento y con mayor fuerza política, y *Fuerza y Corazón por México*. Ante tal panorama, el INE dictó modificaciones a las fórmulas de candidaturas a senadurías y diputaciones federales por el principio de mayoría relativa, específicamente en relación con estas coaliciones.

El 23 de agosto de 2024, el INE emitió el comunicado oficial de aprobación de la asignación de diputaciones y senadurías por el principio de representación proporcional, con lo cual la coalición oficialista logró una mayoría importante al haber obtenido un total de al menos 364 escaños en el Congreso de la Unión. El resultado ha sido avalado a la luz del marco constitucional y legal existente (INE 2024a).

De esta manera, es posible reiterar que, de no proceder la eliminación del principio de RP, se recomienda que estas curules sólo se permitan a partidos no mayoritarios, no aliados ni coligados y que se evalúe la posibilidad de suprimir el umbral mínimo para evitar que los partidos busquen alianzas para no desaparecer. Inclusive, en cualquier caso, otra medida puede ser eliminar por completo las coaliciones, como señala Rivera León en los siguientes términos:

“[...] Otra cosa que podríamos pensar es eliminar las coaliciones por completo del sistema jurídico mexicano; no sería absolutamente descabellado, operamos sin ellas mucho tiempo. Ha generado muchos problemas. No somos tampoco un sistema parlamentario que precise gobiernos de coalición con contratos de coalición para el ejercicio de mayorías” (Rivera León 2024).

Finalmente, se podrían fijar límites aplicables a las alianzas y coaliciones (en la CPEUM, LGIPE, artículos 232 al 241 y LGPP, artículo 9), como también se podría prohibir “la transferencia, grupos parlamentarios” (Rivera León 2024).

III. PROPUESTAS DE SOLUCIONES

Con base en el análisis precedente en torno a las minorías partidistas, se efectúan un conjunto de propuestas de reformas legislativas. Tales propuestas se plantean para reconfigurar el sistema electoral sin decantarse exclusivamente por el modelo mayoritario, las cuales están articuladas en tres bloques, ordenadas conforme a su magnitud y repercusión.

De ese modo, en primer lugar se indican las siguientes proposiciones:

1. De resultar procedente la eliminación de elecciones por RP, complementar el modelo de mayoría con algún sistema que permita a las personas electoras marcar más de una persona candidata favorita. Se reformaría el artículo 14 y se sustituirían los artículos 15 a 21, 23 a 28, 46, 214, 277 a 313, 319 a 328 y demás aplicables de la LGIPE (sobre el sistema de elección de RP para las cámaras de diputados, senadores y las fórmulas de asignación) para integrar un apartado que prevea un sistema de votación alternativo o también llamado preferencial.
2. Establecer un solo cálculo de votación para el procesamiento de los resultados. Se recomienda el cálculo de Borda y se incluiría en el apartado referente al sistema de votación de la LGIPE indicando el valor con el que se contabilizarían y sumarían los sufragios según el orden de preferencia.
3. Implementar la reforma de manera gradual para una organización factible, un cumplimiento óptimo de los plazos y adquirir experiencia. Dictar en los transitorios de la legislación única en materia electoral el orden y los niveles de aplicación del nuevo sistema como sigue: iniciar a nivel federal en un proceso electoral con elecciones de diputaciones y senadurías, posteriormente, llevarlo a cabo en las elecciones estatales y locales en siguientes procesos.
4. Fortalecer fines, atribuciones y facultades de la autoridad administrativa electoral federal (LGIPE, artículos 30 a 32) en lo siguiente: realización y/o hacerse de estudios democráticos, de derechos humanos, del sistema electoral y del sistema de partidos para el seguimiento a los cambios y su relación con el desarrollo y proceso de mejora a la democratización del sistema en el país y en las entidades, inclusive mediante coordinación con el INEGI, con apoyo del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como otras instituciones.
5. Facultar a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (LGIPE, artículo 58) y a la Coordinación de Comunicación Social de la autoridad administrativa electoral federal para realizar la promoción del sistema electoral a la ciudadanía, en particular de la reforma y cómo se llevarán a cabo las elecciones a partir del cambio, a fin de cumplir las obligaciones de contribuir al desarrollo de la vida democrática, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, velar por 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.
6. Determinar en los transitorios que estos parámetros se replicarán en las entidades y municipios.

En segundo lugar, con mayor repercusión se efectúan las siguientes propuestas:

1. Implementar la reforma de eliminación de elecciones por RP de manera progresiva, estableciendo en los transitorios de la legislación única en materia electoral: en un

primer proceso electoral que sea aplicable a la integración del Senado, en un proceso electoral posterior en la Cámara de Diputados a nivel federal, finalmente en un tercer proceso llevarlo a cabo en las elecciones estatales y locales.

2. Además de expresar la obligación de observar el principio de paridad de género en las elecciones de diputaciones, senadurías federales y los cargos estatales y municipales, establecer la facultad y deber de la autoridad administrativa electoral federal de realizar las actividades electorales, como la demarcación territorial de los distritos, con enfoque de derechos humanos, estudio de democratización y representatividad plural efectiva, en el artículo 35 propuesto para la CPEUM, como parte de sus bases para la promoción y difusión de la participación ciudadana.
3. Prever en los artículos 73 al 78 de la CPEUM facultades, medidas y obligaciones de estos cargos elegibles por mayoría con un marco de bases generales para el seguimiento a intereses, expectativas y necesidades de la sociedad y del pueblo mexicano a fin de asegurar la representatividad ciudadana en la agenda pública.
4. Incluir a los partidos políticos en la observación de los enfoques de derechos humanos, democratización y representatividad plural efectiva para que, aún bajo el principio de mayoría relativa en las elecciones, mantengan una línea de base para atender las necesidades de las demarcaciones por las cuales vayan a presentar sus candidaturas, en los artículos 10 al 16 de la LGPP o en los artículos correspondientes de la legislación única en materia electoral.
5. Asegurar un sistema competitivo de partidos al prohibir las agrupaciones políticas (alianzas y coaliciones) previstas en la LGIPE, artículos 232 al 241 y en la LGPP, artículos 1, 7, 20, 21, 23, 62, 63, 65, 85 al 92 y demás aplicables o en los artículos correspondientes de la legislación única en materia electoral que se emita en su caso.
6. Ordenar en los transitorios que se repliquen los mismos parámetros a nivel de las entidades y municipios a fin de salvaguardar la congruencia y los principios democráticos en todo el territorio a favor de la ciudadanía.

Por último, con mayor intensidad se formulan las siguientes proposiciones:

1. En caso de permanecer las curules por RP, disponer en la CPEUM, en sus artículos 54, 56, 115 y 116, que los límites máximos aplican también para alianzas y coaliciones respecto al acceso a los espacios en los congresos, a saber: 8 % adicional al porcentaje de votación obtenida y no más de 300 escaños (federal) o su respectivo número a nivel local; en la LGIPE, artículos 232 al 241 y en la LGPP, en sus artículos 1, 7, 20, 21, 23, 62, 63, 65, 85 al 92 y demás aplicables o en los artículos correspondientes de la legislación única en materia electoral que se emita en su caso.
2. O bien, establecer que las curules por RP sólo se habilitan para partidos no mayoritarios, reformando los artículos 54, 56, 115, 116 de la CPEUM, 232 al 241 de la LGIPE y artículos 1, 7, 20, 21, 23, 62, 63, 65 y 85 al 92 de la LGPP, así como

demás aplicables o en los artículos correspondientes de la legislación única en materia electoral que se emita en su caso.

3. Considerar suprimir el umbral mínimo (3 % federal, diversos en las entidades y localidades) y homologar el cálculo de votos válidos excluyendo aquellos obtenidos por el principio de mayoría, modificando los artículos 54, 56, 115, 116 de la CPEUM, 232 al 241 de la LGIPE y artículos 1, 7, 20, 21, 23, 62, 63, 65 y 85 al 92 de la LGPP, así como demás aplicables o en los artículos correspondientes de la legislación única en materia electoral que se emita en su caso.
4. Analizar los criterios establecidos en las formas en que se integran las listas de las candidaturas por RP a los cargos públicos, pues la única regla es la paridad (LGIPE, artículo 234).
5. Prohibir la transferencia de candidaturas, así como las agrupaciones políticas (alianzas y coaliciones) previstas en la LGIPE, artículos 232 al 241 y en la LGPP, artículos 1, 7, 20, 21, 23, 62, 63, 65 y 85 al 92 y demás aplicables o en los artículos correspondientes de la legislación única en materia electoral que se emita en su caso.
6. Ordenar en los transitorios que se repliquen los mismos parámetros a nivel de las entidades y municipios a fin de salvaguardar la congruencia y los principios democráticos en todo el territorio a favor de la ciudadanía.

Problemática 12. Paridad de género

I. CONTEXTO

1. Concepto

La paridad de género es una herramienta para enfrentar la discriminación y la desigualdad histórica que han vivido las mujeres. Ese instrumento no se limita a la garantía del acceso a los cargos, pues también busca la participación significativa de las mujeres en todos los aspectos de la esfera pública. El principal objetivo es que las mujeres puedan tener una participación real y destacada en la adopción de decisiones (TEPJF 2020).

La paridad de género “es una estrategia que tiene como propósito garantizar la participación de forma equilibrada entre mujeres y hombres en los cargos de representación popular” (Corona Nakamura 2016: 117). Además, la paridad de género no es una acción afirmativa o compensatoria, es un principio constitucional que persigue la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Este principio deriva de las obligaciones internacionales de México con la finalidad de garantizar los derechos político-electorales de todas las personas en condiciones de equidad para alcanzar la igualdad. A diferencia de las acciones afirmativas que son temporales, la paridad es permanente con la finalidad de lograr una inclusión efectiva de las mujeres en la toma de decisiones públicas (Bonifaz 2016).

En este sentido, el principio de paridad de género contemplado en la CPEUM³⁶², garantiza la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a cargos políticos, según lo estipulado en la ley. Los partidos políticos tienen la responsabilidad de asegurar la paridad en la postulación de candidatos para el Congreso de la Unión y los Congresos estatales, mediante criterios objetivos y transparentes. Además, el INE y los organismos públicos locales pueden rechazar el registro de candidaturas que no cumplan con la paridad, fijando plazos para su sustitución si es necesario. Las listas de representación proporcional también deben cumplir con la paridad de género, alternando entre hombres y mujeres en su composición (Sistema de Información Legislativa 2024b).

2. Panorama general en México

El Índice Global de Brecha de Género 2024 coloca a México en el puesto 33 con una brecha de género del 76.8 %. A lo largo de la historia, la igualdad entre hombres y mujeres ha sido una lucha constante, reconocida como un derecho fundamental en instrumentos jurídicos internacionales y nacionales. En México, la desigualdad afecta varios ámbitos, incluyendo el político, donde se ha buscado garantizar el derecho de las mujeres a ser elegidas para cargos públicos (*World Economic Forum* 2024).

³⁶² Artículos 4, 35 y 41 de la CPEUM; artículos 7, 14, 232, 233, 234 y 364 de la LGIPE; y artículo 3 de la LGPP.

Las primeras medidas para alcanzar la paridad de género en México incluyeron las cuotas de género en 1996, que limitaron el número de legisladores del mismo género al 70 %. Las reformas electorales de 2007-2008 y 2013-2014 fortalecieron la paridad al exigir un 40 % de candidaturas de mujeres y garantizar un Congreso paritario (Tânia Verge 2013). En 2014, la paridad de género se introdujo en la Constitución, aplicándose por primera vez en el proceso electoral de 2014-2015 (INE 2021a).

A pesar de estos avances, el pleno cumplimiento de la paridad sigue siendo un reto, especialmente en la inclusión de candidaturas independientes y en la superación de barreras como la discriminación y la violencia política de género (ONU Mujeres y PNUD México 2021). Las reformas constitucionales de 2019 extendieron la paridad a todos los niveles de gobierno, si bien aún persisten disparidades en la participación laboral y en los altos cargos (Gobierno de México 2020). Aunque México ha logrado avances significativos en la paridad de género, siguen presentes desafíos importantes para garantizar la igualdad sustantiva en todos los ámbitos (*World Economic Forum* 2023).

3. Normativa y estándares internacionales

En la temática de paridad de género en el contexto electoral es posible identificar como núcleo el derecho de toda persona a ser electa y el derecho a la igualdad y no discriminación. A continuación, se presenta una breve descripción del marco jurídico relacionado con ambos derechos.

En el sistema universal, el primer instrumento es la DUDH (1948), la cual en su artículo 2 establece que las personas tienen derecho a todos los derechos y libertades sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional, posición económica o cualquier otra condición. Además, señala que no debe haber discriminación basada en la situación política, jurídica o internacional del país o territorio bajo su jurisdicción, independientemente de su estatus de soberanía.

Por otro lado, el PIDCP (1966)³⁶³ contempla la obligación de los Estados Parte de garantizar la igualdad de derechos civiles y políticos entre hombres y mujeres. Se compromete a proteger los derechos reconocidos en el Pacto sin discriminación basada en diversos criterios. Además, garantiza a todos los ciudadanos el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser elegidos en elecciones auténticas y tener acceso a funciones públicas en igualdad de condiciones. Asimismo, prohíbe la discriminación y garantiza protección igualitaria ante la ley para todas las personas, sin importar su origen, sexo u otras condiciones sociales.

Otro instrumento internacional es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer³⁶⁴ (CEDAW) (1982), la cual define la discriminación contra la mujer como cualquier distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que menoscabe sus derechos humanos y libertades fundamentales en diversas esferas. Esta normativa internacional prioriza la necesidad de tomar medidas para eliminar la discriminación y garantizar la igualdad en la vida política y pública, así como para erradicar prejuicios y prácticas basadas en la inferioridad de las mujeres.

³⁶³ Artículos 2, 3, 25 y 26.

³⁶⁴ Artículos 1, 4, 5 y 7.

Además, sugiere la adopción de medidas temporales para acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres.

Dentro del sistema interamericano se encuentra la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)³⁶⁵, la cual establece que toda persona puede formar parte del gobierno de su país y participar en las elecciones populares. También dentro de ese sistema se halla la Convención ADH (1978)³⁶⁶, normativa que dispone que todas las personas tienen el derecho y la oportunidad de participar en la gestión de los asuntos públicos, incluyendo el derecho a votar, ser elegidas y acceder a funciones públicas en igualdad de condiciones. De igual modo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1995)³⁶⁷ señala que todas las mujeres tienen derecho a disfrutar de todos los derechos humanos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales y regionales. Esto incluye el derecho a la igualdad de acceso a funciones públicas, participación en asuntos públicos y toma de decisiones.

En el sistema nacional mexicano la paridad de género se encuentra reconocida en la CPEUM (1917) desde 2014, al señalar que los partidos políticos deberán postular paritariamente sus candidaturas para los congresos federal y locales. Además, existen dos regulaciones importantes: la LGIPE (2014) y la LGPP (1996), en ambas se establecen disposiciones para garantizar el acceso a los cargos públicos por las mujeres.

En la LGIPE³⁶⁸ se indica que los partidos políticos deben garantizar la paridad de género en las candidaturas para el Congreso de la Unión, los Congresos Estatales y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, tanto en las fórmulas para senadurías y diputaciones como en las candidaturas independientes. Además, se requiere la participación equitativa de mujeres y hombres en las autoridades o representantes elegidos por los pueblos y comunidades indígenas, en conformidad con la Constitución y las leyes locales.

Aunque la paridad de género ha sido reconocida como un principio de rango constitucional, su aplicación aún no ha permeado de manera uniforme en todos los ámbitos del poder político, especialmente en los cargos unipersonales, como la Presidencia y las gubernaturas. A pesar de los avances legislativos y las reformas a favor de la equidad de género en la representación política, la discusión sobre cómo implementar la paridad en estos puestos de liderazgo sigue siendo un tema pendiente.

La revisión de los procesos de reforma legislativa vigentes revela que, hasta el momento, no se ha abordado de manera exhaustiva ni se ha debatido con suficiente profundidad la forma en que la paridad debe aplicarse en estos cargos clave. Esta falta de atención podría limitar los avances hacia una representación verdaderamente equitativa y refleja la necesidad de un debate más amplio y consciente sobre la inclusión de las mujeres en todas las esferas del poder político³⁶⁹.

³⁶⁵ Artículo 20.

³⁶⁶ Artículo 23.

³⁶⁷ Artículo 4.

³⁶⁸ Artículos 3, 7, 14, 25, 26, 232, 233, 234, 241 y 364.

³⁶⁹ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal. Con proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan A), 14. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>» [Consultado el 21 de agosto de 2024].

II. PROBLEMÁTICA

1. Identificación del problema estructural

A través de la historia es posible observar cómo las mujeres han luchado por conquistar cambios significativos en los ámbitos político, social, económico y cultural. Un claro ejemplo de los avances en la batalla por la igualdad entre mujeres y hombres son los derechos político-electorales, desde el derecho al voto hasta el principio de la paridad.

El derecho a ser electa consiste en que las personas puedan postularse para acceder a cargos públicos, que son votados democráticamente (ONU mujeres 2015). Por otro lado, las condiciones de desigualdad entre mujeres y hombres que han persistido hasta la actualidad han dificultado que las mujeres puedan ser votadas para poder participar en la vida política del país.

Se han logrado establecer medidas que permiten avanzar en la democracia paritaria, principalmente avances legislativos. Más allá de una igualdad formal se busca alcanzar la igualdad sustantiva, la cual requiere transformaciones estructurales y acciones institucionales. No solo se trata del reconocimiento de la paridad de género y la creación de un marco jurídico, también es un desafío implementarla en todos los ámbitos.

Gracias a los avances legislativos se ha logrado aumentar la presencia de las mujeres en la política a nivel federal y estatal, respaldados por la justicia electoral y políticas públicas con perspectiva de género. No obstante, subsisten desafíos como la escasa presencia en roles legislativos y judiciales, así como dificultades en ámbitos como los partidos políticos y el mercado laboral. Se sugiere una agenda que abarque la integración transversal de la perspectiva de género y reformas constitucionales. Es esencial continuar promoviendo la democracia paritaria y superar obstáculos para alcanzar una equidad de género plena.

No cabe duda de que la paridad ha sido plenamente aceptada y que hoy en México es una realidad palpable. Se ha consolidado como un principio constitucional, convirtiéndose en una obligación que permea todos los ámbitos del gobierno y la vida pública. Esta aceptación no solo refleja un avance en la legislación, sino también un cambio cultural y social que impulsa la participación equitativa de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisiones. La paridad de género ha dejado de ser una aspiración y se ha establecido como un principio constitucional, que está reconocido en la democracia del país.

A pesar del reconocimiento de la paridad en todo, siguen existiendo rincones en los que aún no permea este principio constitucional. La paridad debe verse bajo la interseccionalidad, ya que no todas las mujeres se encuentran en los mismos contextos

Diario Oficial de la Federación, DRLGPE (Plan B), 5-6. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-B.pdf>» [Consultado el 23 de agosto de 2024].

Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal. Con proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan C), 15. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 21 de agosto de 2024].

y puede ser más complejo en algunas situaciones garantizarles su derecho a participar en la vida política.

En consecuencia, se presentó la iniciativa para crear la Ley General de Paridad e Inclusión en la Postulación de Candidaturas e Integración de Órganos de Elección Popular, que busca asegurar la igualdad de género en la política al establecer la obligación de postular el 50 % de mujeres y el 50 % de hombres para cargos de elección popular, tanto a nivel federal como local. Además, promueve la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad y establece mecanismos para garantizar la paridad en la representación en los Congresos, coordinando esfuerzos entre autoridades electorales para fomentar la igualdad sustantiva³⁷⁰.

En este sentido, la evaluación de la paridad en cargos unipersonales, como las gubernaturas o la Presidencia, debe buscar un equilibrio del 50 % entre géneros, aunque su aplicación presenta complejidades, especialmente por la falta de normas específicas en México. Respecto a la fórmula de aplicación, la Dra. Freidenberg sostiene que “la evaluación de la paridad para cualquier tipo de cargo debe ser la misma, buscando un equilibrio del 50 % para cada género”. Sin embargo, reconoce que “la aplicación puede ser más compleja” en el caso de los cargos unipersonales. De igual modo, añade que México ha establecido que “el género subrepresentado sea el mayoritario” en estos cargos, sugiriendo que “si se tienen cinco cargos unipersonales, la norma debería prever que el género históricamente subrepresentado ocupe la mayoría de esos cargos” (Freidenberg 2024).

Por otro lado, también fue presentada la reforma al artículo 2, apartado A, fracción II, de la CPEUM, para asegurar que las mujeres y los hombres indígenas disfruten y ejerzan su derecho a votar y ser votados en condiciones de igualdad y paridad. La reforma a esa disposición establece que la paridad de género en la elección de autoridades indígenas debe aplicarse de manera inmediata en la próxima elección, sin permitir un enfoque gradual³⁷¹. Por tanto, poder garantizar la paridad en todo va más allá de su reconocimiento, implica acciones conjuntas que permitan que el derecho a la participación de las mujeres en la vida política trascienda de la realidad jurídica a la realidad social.

En este sentido, la problemática general consiste en que a pesar de que la paridad de género ha sido integrada a la CPEUM, aún no ha llegado a consolidarse en todos los ámbitos, principalmente por la falta de regulación o armonización legislativa, como es en el caso de los cargos unipersonales (gubernaturas y Presidencia de la República). Esto ha tenido como consecuencia que las mujeres no tengan la garantía del derecho a la igualdad al no consolidar legislativamente el principio de paridad en todos los cargos. Si

³⁷⁰ Cámara de Diputados LXV Legislatura, Diario de Debates, Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, Año II, martes 28 de marzo de 2023, Sesión 19, Apéndice, Ciudad de México. Disponible en: «<https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/65/2do/2Ord/mar/01L65A2P219-I.html>» [Consultado el 23 de agosto 2024].

³⁷¹ Cámara de Diputados LXV Legislatura, Diario de Debates, Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, Año II, jueves 9 de marzo 2023, Sesión 14, Ciudad de México. Disponible en: «<https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/65/2do/2Ord/mar/01L65A2P214.html>» [Consultado el 23 de agosto 2024].

bien existe la obligación constitucional de aplicar la paridad de género en todo, aún quedan pendientes las reglas de cómo debe ser aplicada en determinados casos.

Actualmente, en las reformas que están en proceso no se ha considerado de manera explícita cómo debe implementarse la paridad de género en cargos unipersonales, como la Presidencia y las gubernaturas. Esta omisión es significativa, ya que estos cargos, por su naturaleza, no pueden dividirse entre hombres y mujeres, lo que plantea desafíos específicos para asegurar una representación equitativa. La falta de directrices claras en este aspecto podría perpetuar desigualdades en la participación política de las mujeres en los más altos niveles de gobierno, subrayando la necesidad de un marco legal que aborde esta cuestión de manera directa y efectiva.

Por otro lado, es importante mencionar que la legislación electoral y su interpretación predominante son binarias y excluyentes, lo que afecta desproporcionadamente los derechos políticos de las personas no binarias o del tercer género. El sistema electoral, basado en las categorías masculino y femenino, exige que quienes deseen postularse a un cargo público se ajusten a estas categorías, lo cual contraviene los principios de igualdad y los derechos establecidos en la Constitución del Estado democrático mexicano (León Rivera 2023).

A la problemática general corresponde la siguiente hipótesis: la falta de consolidación del principio constitucional de paridad de género en los cargos unipersonales se debe a la ausencia de regulación específica que establezca claramente los mecanismos y procedimientos para asegurar la igualdad de género en estos cargos. Al adoptar disposiciones específicas que regulen la paridad de género en gubernaturas y la Presidencia de la República, se puede garantizar una mayor representación de las mujeres en estos puestos.

Al respecto, Tur Ausina señala la importancia de que las medidas para alcanzar la paridad de género sean efectivas y no sólo normativas, el desafío se presenta al tratar con cargos unipersonales ya que “[...] no hay un reparto de poder inmediato [...], a diferencia del reparto de poder en una lista electoral” (Tur Ausina 2024). Ello hace que alguien deba “verse sacrificado” al ocupar un solo puesto, situación que complica la implementación de la paridad (Tur Ausina 2024).

En el mismo sentido, Freidenberg destaca que no solo es necesario reconocer la paridad en la norma, sino también implementar “medidas adicionales que acompañen la aplicación del principio de paridad de género en todos los ámbitos”. Menciona que México se adelantó al aprobar en 2019 la “paridad en todo”, lo cual “implica no solo una exigencia en las candidaturas, sino también en el ejercicio del poder” (Freidenberg 2024). Enfatiza que “la ley por sí sola no es suficiente; necesita voluntad política y actores comprometidos”, señalando que a nivel de las entidades federativas todavía hay áreas de oportunidad para promover la igualdad (Freidenberg 2024).

Además, señala que existe una deficiencia en la democracia de los partidos ya que “no parecen comprender ni promover la democracia interna, ni la igualdad en sus procesos de toma de decisiones” (Freidenberg 2024). Subraya que es fundamental avanzar en el “financiamiento y fiscalización con perspectiva de género”, sugiriendo que “el Estado puede exigir una distribución equitativa” del dinero que reciben los partidos (Freidenberg 2024).

Con base en lo anterior, se han identificado los siguientes cuatro problemas: (i) paridad en las gubernaturas, (ii) paridad en la Presidencia, (iii) reflexión sobre las fórmulas de asignación existentes y (iv) ¿qué sucede en caso de omisión legislativa? Para analizar tales cuestiones se llevó a cabo una investigación documental y se realizaron entrevistas a personas expertas en la materia, las cuales constituyeron un aporte para el desarrollo de esta problemática. Las personas entrevistadas fueron: Dra. Flavia Freidenberg³⁷² y Dra. Rosario Tur Ausina³⁷³. A continuación, se hará referencia a cada tema con la indicación de los problemas específicos observados, sus hipótesis, el estado de la cuestión en relación con el Proceso Electoral Federal 2023-2024 y unas recomendaciones.

2. Identificación de los problemas específicos

En el Proceso Electoral Federal 2023-2024 se llevaron a cabo votaciones para la Presidencia de la República, el Senado de la República (128 cargos) y la Cámara de Diputados (500 cargos). También los comicios incluyeron la renovación de las gubernaturas de Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán y la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México (INE 2024o). Como se ha mencionado, la paridad de género es una obligación constitucional que ha permeado en los procesos electorales y que en el actual se puede apreciar un avance de la garantía del derecho a la participación política de las mujeres.

Si bien las reglas de la paridad de género tienen sus antecedentes en el Poder Legislativo, se ha ido expandiendo a todos los ámbitos. A pesar del carácter obligatorio de implementar la paridad en todo, sólo se tiene certeza en la aplicación a dicho Poder Legislativo. Lo anterior, debido a que la paridad de género sigue siendo un reto para los cargos unipersonales como son las gubernaturas y la Presidencia de la República. Por un lado, la omisión legislativa de la mayoría de las entidades federativas para regular la paridad ha llevado a la intervención del TEPJF para tratar de resolver dichos dilemas; y, por otro lado, la Presidencia de la República presenta un panorama desalentador al no existir ningún avance que regule la aplicación de la paridad en este cargo.

a. Paridad en gubernaturas

La intervención determinante de las autoridades electorales, como el INE y el TEPJF, ha sido esencial para hacer efectivas las medidas mediante lineamientos y decisiones judiciales para garantizar la representación de las mujeres que han enfrentado las resistencias de los partidos políticos. La paridad de género ha transformado la política al convertir la discrecionalidad de los partidos en una obligación de candidaturas equitativas, lo que ha aumentado la participación femenina en la política (Laboratorio Electoral 2023).

A raíz del principio constitucional de paridad en todo, fue presentada la iniciativa de reforma que propone modificaciones en la LGPP y en la LGIPE para asegurar la paridad de género en candidaturas para cargos de elección popular. Las modificaciones establecen que los partidos políticos deben garantizar la paridad de género en las candidaturas para legislaturas federales y locales, gubernaturas, la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, Ayuntamientos y Alcaldías. Además, se especifica que la paridad

³⁷² La entrevista se realizó vía Zoom el 29 de agosto del 2024.

³⁷³ La entrevista se realizó vía Zoom el 25 de septiembre del 2024.

debe respetarse en la postulación de candidaturas a diputaciones, senadurías y otros cargos de elección popular³⁷⁴.

La paridad de género constituye un principio constitucional y debe observarse en todos los ámbitos (paridad en todo). En la regulación de la paridad de género no se contemplaban las gubernaturas. Bajo este contexto, el TEPJF emitió la sentencia SUP-RAP-116/2020 y acumulados (14 diciembre 2020) relacionada con la solicitud al INE de garantizar la paridad para quince gubernaturas en el proceso electoral 2020-2021, debido a una omisión legislativa. El acuerdo emitido por el INE fue impugnado ante la Sala Superior del TEPJF, argumentando que carecía de competencia para obligar a los partidos políticos a postular un número específico de candidatas.

La Sala Superior del TEPJF coincidió y ordenó revocar el acuerdo, vinculando a los congresos federal y locales a regular la paridad antes de las elecciones. También se vincula a los partidos políticos nacionales para que en la postulación de candidaturas a gubernaturas del proceso electoral que estaba vigente en ese momento, se hiciera efectivo el principio de paridad. Uno de los avances más recientes y significativos ha sido la aplicación de la paridad en la elección de las personas titulares de las gubernaturas. A partir de 2021, esta exigencia se extendió a las contiendas para el puesto de gobernador, obligando a los partidos políticos a presentar candidaturas equilibradas. En 2021 y 2022, las políticas de paridad en las elecciones para gobernador demostraron su eficacia con la elección de un número significativo de gobernadoras, igualando casi en dos procesos electorales el número total de mujeres elegidas en la historia del país. Estos avances han reducido considerablemente el tiempo necesario para alcanzar la paridad de género en las gubernaturas (Laboratorio Electoral 2023).

El problema específico consiste en la falta de garantía del principio constitucional de paridad de género en las gubernaturas. La responsabilidad de regular la paridad de género recae en las entidades federativas; sin embargo, no todos los Estados han cumplido con esta obligación, lo que afecta el derecho de las mujeres a participar plenamente en la vida política y en la adopción de decisiones.

Al problema específico señalado, le corresponde la siguiente hipótesis: la falta de garantía del principio constitucional de paridad de género en las gubernaturas se debe a la ausencia de una normativa federal unificada y vinculante que obligue a todas las entidades federativas a implementar y cumplir con este principio, lo que resulta en la afectación de la participación política de las mujeres.

Bajo este contexto, Freidenberg enfatiza que “la efectividad de cualquier regla se mide por sus resultados” (Freidenberg 2024), subrayando así la importancia de la implementación efectiva de la paridad. En este sentido, destaca que “México sorprendió a todos” al avanzar en la exigencia de paridad desde 2014, aunque también destaca los “obstáculos graves” que enfrentan las mujeres para hacer política a nivel local (Freidenberg 2024).

Asimismo, para Freidenberg “en otros espacios no es que no sea relevante, pero a nivel local enfrentamos obstáculos graves que se potencian” (Freidenberg 2024). Incluso

³⁷⁴ Iniciativa que reforma el artículo 458 de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cámara de Diputados LXV Legislatura, Gaceta Parlamentaria, año XXVI), número 6388-III, miércoles 18 de octubre de 2023. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2023/oct/20231018-III-6.pdf>» [Consultado el 15 de agosto de 2024]).

compara la situación en México con la de otros países, afirmando que “en países como España, aunque hay un proceso de cambio hacia la paridad matemática, durante años se hablaba de una participación equilibrada que no necesariamente alcanzaba el 50 %” (Freidenberg 2024). Sin embargo, resalta que en el contexto mexicano “hay una asociación clara a la paridad matemática”, evidenciada por disposiciones que buscan lograr “un 50 y 50 en el ámbito legislativo” (Freidenberg 2024).

Para las elecciones de 2024 la paridad en las gubernaturas resulta más compleja de atender, pues no solo serán diez entidades las que renueven tales espacios de poder, y que para entonces deberían haber legislado sobre el tema, sino que también será necesario atender a lo que cada partido político establezca en sus estatutos como criterios de competitividad para definir sus candidaturas. Estos criterios implican considerar la fuerza electoral de los partidos en cada entidad, es decir, las probabilidades de triunfo, para que se postulen mujeres en distritos donde tengan una oportunidad real de ganar (Laboratorio Electoral 2023).

Para las elecciones de 2024, los partidos políticos y coaliciones tenían la obligación de presentar igual número de candidatas mujeres y hombres, independientemente del cargo. Esto se basa en el principio de competitividad utilizado desde al menos 2015 (Laboratorio Electoral 2023).

En el Proceso Electoral Federal 2023-2024, a pesar de la evidente obligación de la paridad en todo, no existió certeza sobre cómo debería aplicarse en las nuevas candidaturas del proceso, especialmente por la falta de armonización legislativa a nivel local. Por tanto, el INE buscó establecer criterios que permitieran garantizar la paridad de género, pero quedó una laguna para la aplicación de los Estados que sí cumplieron con la armonización. La cuestión se centra en que la falta de lineamientos claros para la aplicación de la paridad en las gubernaturas vuelve más compleja la alternancia de género (Gilas - Báez García 2023).

Posteriormente, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG569/2023 para garantizar la paridad sustantiva en las candidaturas a las gubernaturas y la jefatura de gobierno en los procesos electorales 2023-2024. Se estableció que los partidos políticos nacionales deben postular al menos cinco mujeres, mientras que los partidos locales deben alternar el género de sus postulaciones con respecto al proceso anterior.

El acuerdo fue impugnado por el partido Mc, argumentando que no tenía competencia para emitirlo y que violaba el debido proceso. La Sala Superior del TEPJF, por medio de la sentencia SUP-RAP-327/2023 (8 noviembre 2023), confirmó la competencia del INE y la regla de postulación de los partidos nacionales, pero modificó la regla para los partidos locales. Los partidos nacionales deberán postular al menos cinco mujeres como candidatas en nueve gubernaturas y para la jefatura de gobierno de la Ciudad de México. En esta sentencia queda sin resolver la aplicación de la paridad en los Estados que habían legislado sobre la postulación paritaria en la gubernatura, como en el caso de Yucatán.

Otro aspecto relevante que se señala en la sentencia SUP-JDC-91/2022 (30 marzo 2022) es que los partidos políticos emitan disposiciones para garantizar la paridad de género en las próximas elecciones a gobernadores. Es responsabilidad de los partidos asegurar condiciones de igualdad sustantiva. También se ha señalado que el INE tiene la

obligación de supervisar el cumplimiento de la paridad para evitar simulaciones y garantizar una participación equitativa de mujeres en cargos de elección.

Respecto a la fórmula de paridad en las gubernaturas, Freidenberg sostiene que “la paridad en las gubernaturas [...] es una innovación introducida por la autoridad administrativa electoral” (Freidenberg 2024). Propone que “una medida crucial [...] sería incorporar la paridad en las gubernaturas directamente en la Constitución” para evitar regresiones (Freidenberg 2024). Además, resalta la importancia del “principio de competitividad” para evitar que las mujeres sean asignadas a “distritos perdedores” (Freidenberg 2024).

Añade que la “alternancia temporal” es una herramienta para asegurar la paridad de manera efectiva y sugiere que “el siguiente paso sería avanzar desde los lineamientos actuales hacia una incorporación efectiva de la jurisprudencia” en la Constitución para asegurar la paridad en las gubernaturas (Freidenberg 2024).

También identifica varios retos en la aplicación de la paridad en las gubernaturas, destacando que “uno de los principales problemas es la falta de constitucionalización de la paridad” y que existen “interpretaciones sesgadas que hacen las dirigencias de los partidos en función de sus intereses específicos” (Freidenberg 2024).

Subraya la necesidad de mejorar los criterios y constitucionalizar la paridad, afirmando que “es crucial que los partidos se preparen mejor, presenten candidaturas más competitivas y garanticen que las mujeres tengan acceso equitativo a recursos y al aparato del partido”. Asimismo, enfatiza que se requiere “mayor voluntad partidista y certeza en las reglas que rigen la paridad en las gubernaturas” (Freidenberg 2024).

En este sentido, la implementación de la paridad de género en las gubernaturas enfrenta retos significativos, como la ausencia de constitucionalización y de claridad en los criterios, así como la necesidad de una regulación efectiva que incluya el principio de competitividad y una posible armonización con las normas federales.

De lo anterior, es posible identificar varios aspectos alrededor de la paridad en las gubernaturas: 1) la falta de criterios claros para la aplicación de la paridad a nivel local, considerando el criterio de competitividad, 2) la creación de lineamientos que consideren aquellos Estados que ya han emitido legislación sobre paridad, para determinar su aplicación. Además, los lineamientos deben hacer la distinción entre partidos nacionales y locales y 3) la necesidad de que los partidos emitan sus lineamientos internos para garantizar la paridad sustantiva y la vigilancia del INE.

Como recomendaciones se señala la adopción de criterios de competitividad que permitan identificar aquellos Estados con mayor posibilidad de ganar, tomando en cuenta la presencia de cada partido político. La paridad debe implementarse desde abajo hasta arriba, los partidos políticos forman parte de esta estructura por lo tanto deben incluir la paridad al interior para poder consolidar la paridad al exterior.

b. Paridad en la Presidencia

En el caso de la Presidencia de la República existe la obligación de paridad de género, sin embargo, no se cuenta con regulación hasta este momento. A pesar del reconocimiento de la importancia de asegurar la paridad en todos los niveles, la

implementación ha sido ambigua en ciertos procesos, como en las elecciones presidenciales.

En la sentencia SUP-JDC-574/2023 (24 enero 2024), la Sala Superior del TEPJF indicó las omisiones del Congreso de la Unión y del Consejo General del INE en asegurar la paridad de género en la elección presidencial. Esta omisión fue señalada por una ciudadana que argumentó que el Congreso no había legislado para cumplir con la reforma constitucional de paridad en todo, y el INE no había establecido lineamientos para garantizar la paridad en dicha elección en el Proceso Electoral Federal 2023-2024. La Sala Superior determinó que la CPEUM establece mandatos para aplicar la paridad en todos los cargos de elección popular, incluida la Presidencia de la República, por lo que el Congreso debe legislar al respecto para el próximo proceso electoral. En caso de no hacerlo, el INE debía asegurar la paridad mediante lineamientos provisionales y transitorios.

En cuanto al principio de paridad en la Presidencia, Freidenberg expresa que “actualmente no existe una norma específica para ello en México” (Freidenberg 2024). Resalta que las decisiones políticas de los partidos, como el hecho de que en el Proceso Electoral Federal 2023-2024 “ambas candidaturas a la Presidencia fueron de mujeres”, no estaban previstas por la ley, lo que sugiere la necesidad de “dejar a los partidos cierta autonomía dentro de márgenes razonables para tomar sus propias decisiones” (Freidenberg 2024).

A pesar de los avances en la normativa mexicana, considera que “podría ser beneficioso permitir un poco más de flexibilidad a los partidos” (Freidenberg 2024). Propone un criterio de “alternancia temporal”, donde “si un partido selecciona a un género para un cargo en una elección, debería estar obligado a seleccionar al otro género en la siguiente elección” (Freidenberg 2024). Sin embargo, también reconoce que esta idea “tiene sus complicaciones”, y prefiere “pensar que los partidos puedan tomar decisiones paritarias en un proceso de aprendizaje, respetando la paridad y considerando a las personas más capacitadas y formadas” (Freidenberg 2024).

Otro aspecto importante a considerar es que, a pesar de los avances en la igualdad de género, se advierte que la elección de una mujer como presidenta no garantiza automáticamente un cambio en la agenda nacional. Hay una necesidad apremiante de representación significativa de las mujeres en la política y de desafiar las actitudes que descalifican su participación, incluyendo aquellos actos que constituyen violencia. Además de la conciencia de los desafíos que se enfrentan a la Presidencia de una mujer, evitando caer en estereotipos de género. Sobre todo, es importante comprender que la paridad va más allá del acceso a las candidaturas, es necesario que se brinden las condiciones necesarias (Ibero 2023).

En este sentido, Tur Ausina señala que la paridad “no solo debe ser cuantitativa, sino también cualitativa” (Tur Ausina 2024). La llegada de una mujer a la Presidencia de México es vista como una oportunidad importante, aunque no una garantía, ya que “llegar al poder es una gran oportunidad [...] para impulsar la sensibilidad [...]” (Tur Ausina 2024).

La paridad en relación con la Presidencia de la República se basa en el siguiente problema: la falta de regulación sobre su aplicación en virtud de una omisión legislativa y la falta de lineamientos provisionales.

Cabe señalar como hipótesis que, a pesar de la obligación de garantizar la paridad de género en todos los ámbitos, en la Presidencia de la República no ha logrado asegurarse debido a la falta de regulación y la ausencia de medidas específicas para abordar los desafíos que enfrentan las mujeres al asumir roles de liderazgo político. Esta situación resulta en una vulneración del derecho a una participación efectiva y al ejercicio pleno del cargo.

Desde 1822 a 2024 México ha tenido alrededor de 60 presidentes, los cuales han sido hombres. A lo largo de la historia, hasta 2024, el país no había tenido una mujer en la Presidencia. Si bien han existido candidatas para la Presidencia, ninguna había podido llegar al poder hasta el 2024. El Proceso Electoral Federal 2023-2024 se destacó por tener a dos candidatas mujeres y un hombre para la Presidencia de la República: 1) Claudia Sheinbaum Pardo, representando a la coalición *Sigamos haciendo historia*, de MORENA, PT y PVEM; 2) Xóchitl Gálvez, respaldada por la coalición *Fuerza y corazón por México*, compuesta por PAN, PRI y PRD; y 3) Jorge Álvarez Máynez por MC. En dicho proceso electoral resultó electa como Presidenta Claudia Sheinbaum Pardo.

Cabe destacar que el principio de paridad en todo aún no alcanza su máxima efectividad en todos los espacios, al punto de que no está regulado para la Presidencia de la República. A pesar de no existir una regulación (ley o lineamientos) que obligue a los partidos políticos a la paridad inmediata en las elecciones presidenciales, fueron postuladas dos mujeres por las principales coaliciones.

Es esencial comprender que la paridad no es una cuestión de voluntad política, sino un principio constitucional que impone una obligación a los partidos políticos para promover la igualdad de género en todas las esferas de representación política. Por lo tanto, es fundamental la recomendación de establecer medidas concretas y regulaciones claras para garantizar la plena implementación del principio de paridad en todos los niveles de gobierno.

c. Reflexión sobre las fórmulas de asignación existentes

En el contexto legal actual, se ha aplicado la paridad de género únicamente en los órganos colegiados, como los congresos y ayuntamientos. A partir de la obligación del principio constitucional de paridad de género en todo, se ha puesto en debate su aplicación para cargos unipersonales como lo son los correspondientes a las gubernaturas y la Presidencia de la República. Sobre la aplicación de la paridad de género no existe análisis en el ámbito académico y jurídico que permita establecer la importancia de asegurarla en los cargos unipersonales (Esquivel Alonso, en prensa)³⁷⁵.

Si bien, se reconoce la obligación de aplicar el principio de paridad en todo, los cargos unipersonales representan un reto mayor poder garantizarla. Esto a partir de la selección de una fórmula efectiva que permita garantizar la paridad de género. En el dictamen INE/CG333/2024 del Consejo General del INE, relativo al análisis sobre el cumplimiento del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a gubernaturas en los procesos electorales locales 2023-2024, se establece que sólo cinco entidades han

³⁷⁵ El artículo se encuentra en prensa, fue facilitado por la autora antes de su publicación.

legislado sobre la paridad en gubernaturas³⁷⁶: Puebla (2020), Hidalgo (2021), Estado de México (2022), Jalisco (2023) y Yucatán (2023) (INE 2024e).

De la aplicación de fórmulas para garantizar la paridad en las gubernaturas reguladas se identifican dos tipos:

- 1) Alternancia de género: que implica obligar a los partidos políticos que postulen mujeres en el próximo proceso electoral para los cargos ejecutivos locales. Posteriormente, se permitiría la libre postulación de mujeres y hombres en el siguiente proceso (Esquivel Alonso, en prensa). Por ejemplo: en Jalisco, se estableció que los partidos políticos nacionales garantizarían la paridad de género según lo determinado por la autoridad competente, mientras que los partidos políticos locales deberán seguir la postulación alternada de géneros. En Yucatán, para el Proceso Electoral Federal 2023-2024, se permitió a los partidos políticos, coaliciones o candidaturas comunes determinar libremente el género a postular, pero para los procesos posteriores se requerirá alternar el género.
- 2) Paridad condicionada: se establece según el género del titular del cargo, condicionando así la designación del siguiente titular para garantizar la paridad en el proceso electoral en curso (Esquivel Alonso, en prensa). Por ejemplo: en Coahuila se establece que la implementación del principio constitucional de paridad de género en la elección de la gubernatura del Estado, se propone un criterio de alternancia condicionada por el género previo. Si un hombre es elegido como titular del Poder Ejecutivo en el proceso electoral 2023-2024, se sugiere una acción afirmativa que obligue a los partidos políticos a postular exclusivamente a mujeres en el siguiente proceso electoral de renovación del cargo (2029).

La implementación de la paridad en las gubernaturas plantea dos problemáticas principales: primero, cómo se puede aplicar efectivamente la paridad en este contexto específico; y segundo, a partir de cuándo deben implementarse las medidas que regulen esta cuestión en los Estados.

¿Cómo se puede implementar efectivamente la paridad de género en las gubernaturas y cuál es el momento adecuado para establecer medidas regulatorias al respecto en los Estados? La implementación efectiva de la paridad de género en las gubernaturas requerirá de la adopción de medidas específicas que aborden las particularidades del contexto político de cada Estado, y que la regulación adecuada debe establecerse antes del próximo ciclo electoral para garantizar su efectividad y cumplimiento. De tal manera, que debe existir alternancia de género de forma inmediata.

El TEPJF ha establecido que, en el Proceso Electoral Federal 2023-2024, los partidos políticos deben presentar al menos cinco candidatas en nueve gubernaturas y en la jefatura de gobierno de la Ciudad de México. Sin embargo, esta decisión no aborda la implementación de la paridad en estados como Yucatán, donde ya existen leyes que regulan la postulación paritaria.

Esto genera un desafío importante, ya que es necesario alinear las regulaciones locales con el principio constitucional de paridad de género. A pesar de que varias entidades federativas han implementado normativas en este sentido, el TEPJF aún no ha

³⁷⁶ En cumplimiento a la sentencia SUP-RAP-116/2020 y acumulados (14 diciembre 2020).

precisado cómo se deberán aplicar en aquellos estados que ya cuentan con criterios de paridad establecidos.

La falta de una orientación clara por parte del TEPJF puede generar incertidumbre para las autoridades electorales y para los partidos políticos, quienes deben asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la paridad. Por tanto, es fundamental que el TEPJF proporcione una mayor claridad sobre la forma en que deben aplicarse los principios de paridad en los estados que ya tienen regulaciones específicas al respecto. Esta clarificación es esencial para garantizar una implementación efectiva de la paridad de género en todos los niveles, lo que contribuirá a fortalecer la participación política equitativa y la representación de las mujeres en la esfera política del país.

Por lo anterior, se recomienda expedir disposiciones generales sobre cómo debe implementarse la paridad y tener un criterio unificado con relación a la fórmula que debe ser aplicada en las gubernaturas para todos los Estados y de esta manera asegurar el cumplimiento del principio constitucional de paridad de género.

d. ¿Qué sucede en caso de omisión legislativa?

De acuerdo con Tur Ausina, existe la necesidad de que la paridad no solo sea cuantitativa sino también cualitativa, ya que “[...] no nos vale solo introducir mujeres y hombres en los puestos de decisión [...] sino que tenemos que reflexionar sobre el poder efectivo y la autoridad efectiva que van a ejercer” (Tur Ausina 2024). Para lograrlo, es fundamental repensar el principio de paridad como parte del principio democrático, ya que “[...] la democracia o es paritaria, o no es democracia [...]” (Tur Ausina 2024).

A pesar de los avances, se subraya que no basta con establecer reglas, sino que “[...] hay que trabajar los principios y darles un contenido fuerte [...]”, además de hacer una pedagogía profunda para que la paridad no se vea solo como un asunto de mujeres, sino como un principio fundamental de la democracia. Tur Ausina sostiene que “[...] los déficits democráticos que pueda tener un país son una barrera brutal para conseguir la paridad democrática[...]”, y enfatiza que cualquier reforma legislativa o cambio en el sistema debe incluir una perspectiva de género y una mirada más amplia sobre el poder y la democracia en general” (Tur Ausina 2024).

La sentencia SUP-RAP-220/2022 (27 octubre 2022) de la Sala Superior del TEPJF determinó que existía una omisión legislativa en la regulación de la postulación paritaria de candidaturas para la renovación de las gubernaturas en las entidades federativas. En consecuencia, la decisión ordenó al Congreso federal y a los estatales abordar esta cuestión antes del próximo proceso electoral. Además, vinculó a los partidos políticos nacionales para que postularan candidatas mujeres en siete de las quince entidades federativas que renovaron su gubernatura en 2021, con el propósito de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de paridad de género.

Para comprender la problemática, cabe señalar las diferencias que existen entre la omisión y la laguna legislativa. La laguna normativa representa un vacío dentro del marco legal establecido, manifestándose cuando los legisladores no consideran un caso específico al elaborar las leyes. Esta ausencia de regulación dificulta la resolución de situaciones particulares utilizando las normativas existentes. Por otro lado, una omisión legislativa se produce cuando, a pesar de la obligación constitucional, el órgano

legislativo no promulga las normas necesarias para cumplir con ese mandato constitucional (Rodríguez Ortega 2016).

Cuando nos encontramos ante una laguna normativa, las personas juzgadoras pueden intervenir para subsanarla. Esto implica interpretar las leyes preexistentes de manera flexible o incluso adoptar medidas que cubran el vacío legal. Por el contrario, las omisiones legislativas no pueden ser corregidas unilateralmente por los tribunales, ya que se trata de una obligación impuesta a los órganos legislativos y estos órganos no pueden sustituirlos, así como carecen de competencia para legislar. La responsabilidad de remediar estas omisiones recae en el Poder Legislativo, cuya función es cumplir con la obligación constitucional de emitir las leyes necesarias para cubrir todas las eventualidades dentro del marco legal. En resumen, mientras que las lagunas normativas pueden ser abordadas mediante la interpretación creativa de las normativas existentes, las omisiones legislativas deben ser subsanadas por el órgano legislativo³⁷⁷.

Cabe señalar que no sólo es el ejercicio de una función que no le corresponde, sino que tampoco se consideran los criterios de competitividad y la autonomía partidista frente a la obligación de garantizar el principio de paridad de género en todo.

A partir de la omisión de regular la paridad en las gubernaturas y la Presidencia de la República, se ha generado incertidumbre y disputas en la aplicación de la paridad de género. La problemática reside en la interpretación y aplicación del principio constitucional en las gubernaturas a partir de la omisión legislativa del TEPJF que justifica su actuación bajo el argumento de que está enfrentando una laguna normativa, cuando en realidad se trata de una omisión legislativa. Esta situación plantea interrogantes sobre la legitimidad y competencia del Tribunal para establecer criterios en ausencia de una legislación clara al respecto. Además, coloca de manifiesto la necesidad de que el Poder Legislativo cumpla con su obligación constitucional de promulgar normas claras y específicas que aborden la paridad de género en las gubernaturas, evitando así la necesidad de interpretaciones judiciales que pueden resultar ambiguas o controversiales. La omisión legislativa también deriva del congreso federal, al no establecer pautas generales que permitan a los Estados a tener bases generales para la implementación de la paridad.

¿Cómo afecta la omisión legislativa de la paridad en las gubernaturas? Se plantea que la omisión legislativa en la regulación de la paridad de género en las gubernaturas genera incertidumbre y disputas en su aplicación, tanto a nivel nacional como estatal. La falta de legislación para garantizar la paridad de género lleva al TEPJF a justificar su actuación como respuesta a una laguna normativa. Sin embargo, esto en realidad revela una omisión por parte del Congreso. Esta situación plantea dudas sobre la legitimidad del TEPJF para establecer criterios sin una ley. Además, la ausencia de lineamientos generales impide que los Estados implementen de manera efectiva la paridad de género en las elecciones para gubernaturas. Sin directrices establecidas, se generan interpretaciones variadas y una aplicación inconsistente, lo que dificulta lograr una representación equitativa de las mujeres en la política.

La SCJN³⁷⁸ confirmó que las entidades federativas tienen competencia para legislar sobre paridad, sin necesidad de seguir los mismos términos que las normas federales.

³⁷⁷ SCJN, *Amparo en revisión 1359/2015*, 15 noviembre 2017.

³⁷⁸ SCJN, *Acción de inconstitucionalidad 161/2023*, 23 noviembre 2023.

Esto se basa en el artículo 232 de la LGIPE que contempla la obligación de los partidos políticos de promover la paridad en la postulación de candidatos. Las entidades pueden desarrollar este principio dentro de su ámbito de competencia, con libertad normativa, siempre que se garantice la paridad constitucionalmente requerida.

Además de establecer que, en el Proceso Electoral Federal 2023-2024 los partidos nacionales deben postular al menos cinco mujeres como candidatas en nueve gubernaturas y para la jefatura de gobierno de la Ciudad de México, la Sala Superior del TEPJF modificó completamente el Acuerdo en lo que respecta a los partidos políticos locales. En aplicación directa de la Constitución para cumplir con el mandato de paridad, se estableció que, en ausencia de regulación legislativa local, los partidos políticos locales deben aplicar la alternancia respecto al género de su última postulación. Se exceptúan de esta regla los partidos políticos de nueva creación y aquellos que compitan en coalición o cualquier otra forma de alianza contemplada en la legislación local.

Lo expuesto implica que el TEPJF está invadiendo la competencia de los Estados en materia legislativa, imponiendo la fórmula de alternancia de género de las gubernaturas en caso de que no exista regulación. La problemática de la omisión legislativa en la gubernatura deriva de que el TEPJF está traspasando el límite de su competencia, que se queda en brindar la interpretación de una laguna legal y no de una omisión legislativa.

III. PROPUESTAS DE SOLUCIONES

Las mujeres han enfrentado desventajas en la política debido a la falta de acceso a la educación, normas sociales discriminatorias, brecha salarial, sub-representación en cargos de liderazgo, riesgo de violencia y acoso, y la falta de apoyo institucional. Estos obstáculos han limitado su participación plena y equitativa en la adopción de decisiones políticas, contribuyendo a la desigualdad de género en la esfera política.

Cabe señalar que a pesar de la búsqueda de una medida compensatoria que permita colocar a las mujeres en un plano de igualdad inmediata frente a décadas de vulneraciones a su derecho de participación política, es prácticamente imposible. Si bien, no existe una fórmula que permita reparar el daño, es posible optar por una medida simbólica³⁷⁹ que representa el compromiso nacional y estatal.

México tiene una deuda histórica de igualdad en la garantía de los derechos políticos de las mujeres, específicamente el derecho a ser votadas. La política en México y la adopción de decisiones han sido exclusivas para los hombres, ya que no existían medidas que permitieran la participación de las mujeres violando por décadas su derecho

³⁷⁹ A lo largo de la historia de México las mujeres han sido víctimas de violencia política, negándoles su derecho a la participación e impidiendo que lleguen al poder o incluso al llegar no se les ha permitido desempeñarse libremente. Por lo anterior, se ha generado una deuda histórica con las mujeres en el ámbito político, así como en otros ámbitos. La deuda histórica del país con las mujeres debe ser atendida, pero resulta imposible poder saldar décadas de desigualdad. Si bien, no existen medidas que correspondan a la dimensión del problema, es posible generar medidas que compensen el daño que se ha causado a través del tiempo con acciones simbólicas que buscan reconocer y dignificar lo que ha sucedido. Estas medidas pueden ser: actos públicos de disculpa, actos de conmemoración, incorporación a la historia en la educación, la recopilación de testimonios entre otras. Estas medidas son fundamentales para promover la reconciliación y construir una sociedad más justa, asegurando que las experiencias de las víctimas de violencia política formen parte de la narrativa colectiva.

a ser votadas. Actualmente, la paridad de género tiene rango constitucional, pero no se ha logrado consolidar a nivel legislativo en todos los ámbitos.

En consecuencia, con fundamento en el análisis precedente se efectúan un conjunto de propuestas de reformas legislativas. Dichas propuestas están articuladas en tres bloques, ordenadas conforme a su magnitud y repercusión.

De ese modo, en primer lugar, se indican las siguientes proposiciones:

1. Agregar de manera expresa en el artículo 41 de la CEPUM que la paridad debe ser aplicada en las gubernaturas y en la presidencia, en los siguientes términos: [...] La paridad es un principio constitucional, debe ser aplicado en todos los ámbitos incluyendo los cargos como la Presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales.
2. Agregar de manera expresa en la legislación la obligación de aplicar el principio de paridad en los cargos unipersonales como son la Presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales. Agregar al artículo 7 de la LGIPE: [...] incluyendo los cargos unipersonales como la Presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales.
3. Promover la Ley General de Paridad de Género, a partir de un acuerdo nacional por la igualdad que incluya:

Apartado 1. Disposiciones generales: qué implica la paridad de género, cómo debe ser aplicada de manera general estableciendo competencias, facultades y coordinación.

Apartado 2. Deuda histórica y medidas de compensación transitorias: establecer que los partidos políticos deberán postular exclusivamente a mujeres para la Presidencia y las gubernaturas en los próximos dos periodos constitucionales de mandato.

4. Ámbitos de aplicación: se propone crear un apartado por cada ámbito de aplicación de la paridad, entre ellos un apartado especial sobre la paridad en la participación política con especial énfasis en los cargos unipersonales.
5. Integrar en la legislación electoral una fórmula, que garantice la alternancia de género en las candidaturas para la Presidencia y las gubernaturas, asegurando que después de dos periodos con candidatas mujeres, los partidos continúen con un ciclo equitativo entre hombres y mujeres. Adicionar al artículo 7 de la LGIPE lo siguiente: [...] Una vez cumplida la medida de compensación por la deuda histórica de desigualdad de género en la participación política, los partidos políticos deberán postular en las próximas elecciones a Presidencia y gubernaturas a personas candidatas del género opuesto al de la elección anterior al inicio de la medida compensatoria.
6. Añadir como sanción a los partidos políticos que no respeten el principio de paridad de género en la postulación de las personas candidatas para cargos unipersonales, cancelación del registro como partido. Adicionar de manera expresa en el artículo 456 de la LGIPE.

En segundo lugar, con mayor repercusión se efectúan las siguientes propuestas:

1. Integrar como requisito de elegibilidad la realización y acreditación de un programa de formación en igualdad de género, para todas las personas que sean aspirantes a cualquier cargo de elección popular. Adicionar como requisito de elegibilidad para todas las candidaturas (federales, locales y municipales) en los artículos 55, 58, 82 y 115 de la CPEUM.
2. Establecer en la LGPP la obligación de los partidos políticos de integrarse de manera paritaria entre mujeres y hombres. Incluyendo la alternancia en los puestos de dirección en las estructuras internas.
3. Establecer en el artículo 32 de la LGPP la obligación del INE de diseñar e implementar programas que promuevan el liderazgo y empoderamiento de las mujeres desde las bases, asegurando que las mujeres tengan oportunidades de ascender dentro de las estructuras partidarias, incluyendo los puestos de dirección.
4. Integrar en el artículo 32 de la LGPP la obligación de crear un programa de visibilización y concientización con enfoque ciudadano sobre la participación de las mujeres en la política. Esta medida implica generar contextos estructurales y sociales en los que las mujeres puedan ejercer el poder de manera libre.
5. Integrar de manera transversal la perspectiva de la interseccionalidad al principio constitucional. Adicionar al artículo 41 de la CPEUM lo siguiente: [...] La paridad es un principio constitucional, que debe aplicarse desde la perspectiva de la interseccionalidad.
6. Establecer en la LGPP la obligación para los partidos políticos de postular de manera alternada a mujeres y hombres personas candidatas a los cargos unipersonales en cada proceso electoral estatal. Esto significa que, si un partido postula a un hombre en un ciclo electoral, deberá postular a una mujer en el siguiente, y viceversa. Deben postular alternativamente a mujeres y hombres para las gubernaturas en cada proceso electoral estatal, garantizando la equidad en la representación.

En tercer lugar, con mayor intensidad se formulan las siguientes proposiciones:

1. Ajuste progresivo en cargos unipersonales para equilibrar la representación de género en Estados con una historia de postulación mayoritaria de hombres, los partidos deberán postular exclusivamente a mujeres durante dos ciclos electorales consecutivos, seguido de la aplicación de hombres y mujeres. Adicionar al artículo 7 de la LGIPE.
2. Adicionar a la LGIPE como fórmula de aplicación constitucional de paridad de género el criterio de postulación de candidaturas para mujeres a partir de los contextos de competitividad en cada elección y la pertenencia de partido político. De tal manera que deberán postularse exclusivamente mujeres en los lugares con mayor posibilidad de ganar para los casos de gubernaturas y presidencias municipales.
3. Establecer como medida compensatoria en las elecciones, en el artículo 41 de la CPEUM, que al menos la mitad de los cargos a gubernaturas y presidencias municipales deben ser ocupados por mujeres.
4. Fijar en la LGPP como obligación del INE el deber de examinar a todos los partidos las auditorías de género en las campañas electorales. Esto para asegurar que las candidatas reciban un apoyo equitativo en términos de recursos, tiempo en medios y visibilidad, evitando discriminación durante el proceso electoral. Todos los

partidos deberán brindar informes sobre las acciones realizadas en cada proceso electoral tanto para mujeres candidatas como hombres candidatos, que deberán ser analizados por el INE quien tendrá la facultad de advertir desventajas que afecten su participación política y en su caso sancionar a los partidos políticos.

5. Adicionar la perspectiva de paridad democrática en el artículo 41 de la CPEUM, señalando que la paridad no solo es de manera cuantitativa sino cualitativa. Las mujeres no solo tienen el derecho a participar como candidatas, debe respetarse su derecho a desempeñar su cargo en condiciones de igualdad.
6. Agregar como obligación del INE generar un diagnóstico sobre la aplicación del principio de paridad de género bajo las perspectivas cualitativa y cuantitativa por partido político en cada elección.

Problemática 13. Neutralidad gubernamental

I. CONTEXTO

1. Concepto

La neutralidad gubernamental en materia electoral consiste en que las personas servidoras públicas deben obrar y ejercer sus funciones de manera imparcial, a fin de evitar cualquier tipo de preferencia, favoritismo o parcialidad hacia alguna candidatura, partido o tendencia política.

Esto significa que las instituciones gubernamentales y las personas que ahí laboran no deben utilizar recursos materiales, humanos o de otro tipo para promover o apoyar a determinados actores o partidos, ni interferir de manera alguna en el desarrollo justo y equitativo de las elecciones.

Por mencionar algunos ejemplos, ciertas actividades que vulneran la neutralidad gubernamental pueden consistir en difundir o entregar un programa social para hacer promoción de una determinada opción política, pronunciarse públicamente a favor de sí mismo, un partido o una candidatura, o hacer un uso indebido de los medios de comunicación con los mismos fines.

En la doctrina se afirma que la neutralidad resulta aplicable a todas y cada una de las actuaciones del ejercicio de la función pública, de lo que se deriva que queda prohibido a las y los competidores electorales la utilización a su favor de los resortes de poder público que puedan tener eventualmente a su disposición como consecuencia de su presencia en el gobierno (Sánchez Muñoz 2020: 179-180).

Por ello, la neutralidad implica que se utilicen los recursos de muy distinto tipo a cargo del Estado sin favorecer a alguien, lo que garantiza la equidad en las contiendas electorales.

Para alcanzar esas condiciones se requiere garantizar la equidad a partir de métodos de pluralismo, neutralidad e imparcialidad en distintas esferas, siendo una muy importante de ellas la vinculada a la información que se divulga (Pérez de la Fuente 2020: 127). Sobre esto último, el principio de neutralidad también supone impedir que factores ajenos al proceso electoral puedan influir en la contienda.

Al respecto, se menciona que en algunos diseños electorales se han establecido topes a los gastos de campaña, a fin de evitar que el dinero influya en el electorado, o se han introducido límites en la adquisición de propaganda en los medios de comunicación pues, de no existir tales límites, podría generarse un sitio preferencial en el posicionamiento mediático a quienes tengan mayor presencia en los mismos (Esquivel Alonso 2018: 150-151).

2. Panorama general en México

Sobre el tema de la neutralidad gubernamental, la reforma constitucional más importante se dio como consecuencia de los conflictos post-electorales de la elección federal ocurrida en el año 2006, que guardaron relación, en parte, con la intervención de autoridades en ese proceso electoral.

Con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, se renovó el esquema de comunicación política, se dotó de exclusividad a la autoridad administrativa para la administración de tiempos en radio y televisión en materia electoral, se diseñó un modelo especial para regular el financiamiento de los partidos políticos y se estableció un esquema dirigido a evitar el uso no neutral de los recursos por parte de personas servidoras públicas en detrimento de los principios que rigen las elecciones (Alanís Figueroa 2016: 691).

Toda vez que a partir de esa fecha se establece un control más estricto sobre la comunicación política, podría considerarse, por algunas personas, que la reforma vulneró la libertad de expresión, al regular y prohibir la compra de tiempo en radio y televisión y establecer límites a la información que pueden emitir las instituciones y las personas servidoras públicas que ahí laboran. La libertad de expresión debe entenderse y articularse de una manera que resulte compatible con los principios de neutralidad contenidos en las normas relacionadas con la comunicación política, con los que se busca evitar que, desde el poder público, se promocióne la imagen de alguna persona con fines políticos, o que la misma promoción de las actividades de gobierno busque influir en el electorado.

El influjo puede darse a partir de conductas como la compra de tiempos en radio y televisión u otros medios de comunicación, o mediante una promoción de personas en los espacios que deberían servir para informar a la sociedad sobre las labores públicas. Es decir, de acuerdo a una determinada postura académica, si bien podría pensarse que el ejercicio de la libertad de expresión se ve limitado al establecer reglas para su ejercicio en materia electoral respecto a candidaturas, partidos, instituciones o servidores públicos, también es cierto que la propia Constitución protege valores democráticos como la equidad en las elecciones y la neutralidad gubernamental, que son fundamentales para el ejercicio y la protección de los derechos políticos y para la realización de elecciones equitativas (Marván y Navarro 2016: 170).

No pasa desapercibido que el mismo artículo 6º de la CPEUM, que protege la libertad de expresión, señale en el apartado B, fracción IV, la prohibición de transmitir publicidad o propaganda gubernamental presentada como información periodística o noticiosa, y que deben establecerse las condiciones relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto a la información transmitida por cuenta de terceros.

Es decir, en dicho precepto se establece una limitación que encuentra sustento en otras disposiciones constitucionales que se refieren a valores democráticos, como la equidad en la contienda y la neutralidad, que se analizarán más adelante³⁸⁰.

³⁸⁰ Al respecto, Mauricio Del Toro considera que el artículo 6º de la CPEUM lo que realmente protege es la libertad de expresión y el derecho a la información de la ciudadanía, y también la transparencia en el uso de los recursos públicos (Del Toro 2024). Por su parte, Manuel González Oropeza sostiene que las libertades no son absolutas, pues tienen que ejercerse en un marco de permisiones y restricciones. Al

La jurisprudencia 12/2024³⁸¹ del TEPJF, menciona que en aquellos casos en que convergen la libertad de expresión de un medio de comunicación, con el derecho a la libertad de expresión de una persona servidora pública, esta última permanece vinculada a cumplir con los principios de neutralidad e imparcialidad, pues es su deber evitar que sus conductas puedan influir en los comicios.

Añade que la neutralidad y la imparcialidad se ven comprometidas si los recursos públicos o la presencia, imagen o posición en la estructura de la administración se utilizan para desequilibrar la igualdad de condiciones en las elecciones, por lo que, ante los cuestionamientos de medios de comunicación, las personas servidoras públicas deben conducirse con prudencia discursiva que resulte congruente con sus obligaciones de neutralidad e imparcialidad.

Como se ve, la jurisprudencia electoral reconoce que el principio democrático de neutralidad gubernamental permea en distintos aspectos vinculados a los procesos electorales, con el objetivo de que la actuación de los poderes públicos y personas que ahí trabajan no comprometan los procesos electorales ni los resultados de la contienda. Lo anterior no ha impedido del todo que las personas interesadas intenten, de muy distintas formas, influir en los procesos.

Después de la reforma electoral de 2007, que estableció un modelo de comunicación política, y frente a la imposibilidad de comprar promocionales en tiempos de radio y televisión, aumentó el número de inserciones pagadas en noticieros (Marván y Navarro 2016: 171), así como la compra de entrevistas a través de terceros y otras formas directas e indirectas de promoción a ciertos servidores públicos u opciones ideológicas o partidarias (Cárdenas Gracia 2020: 111).

3. Normativa y estándares internacionales

En el ámbito nacional, la CPEUM concede elevada importancia a la neutralidad gubernamental en los términos que se señalan a continuación. El artículo 41, fracción II, de la CPEUM señala que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

De igual modo, el artículo 134, párrafo séptimo, de la CPEUM menciona que las personas servidoras públicas de cualquier orden de gobierno tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre partidos políticos.

ejercer un cargo (los políticos o las personas servidoras públicas) no pueden expresar lo que deseen, porque están limitadas por el empleo que están desempeñando (González Oropeza 2024).

³⁸¹ TEPJF, Jurisprudencia 12/2024 de rubro: “Libertad de expresión. Las personas servidoras públicas tienen la obligación constitucional de conducirse con prudencia discursiva, a fin de que su actuar no rompa con los principios de neutralidad e imparcialidad impuestos constitucionalmente”. Sala Superior, Séptima Época, 15 mayo 2024.

El párrafo octavo dice que la propaganda que difundan los poderes públicos de cualquier orden de gobierno deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, por lo que en ningún caso incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada. Los principios sobre la neutralidad gubernamental que fueron incluidos en dichos preceptos de la CPEUM a partir de la reforma de 2007, también se recogen en la LGIPE.

En otras palabras, los principios contenidos en los artículos 41 y 134 de la CPEUM fueron integrados en la ley adjetiva electoral con el fin de regular las conductas de las instituciones y personas servidoras públicas en lo concerniente a la comunicación política; las reglas a las que deben someterse las concesionarias de radio y televisión; las prohibiciones para personas físicas o morales de intervenir en los procesos, así como los procedimientos a seguir por parte del INE y el TEPJF cuando se tenga conocimiento de dichas conductas.

Por lo que respecta a los estándares internacionales, el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral aprobado por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), menciona distintas pautas relacionadas con el tema de la neutralidad³⁸².

Señala que deberá garantizarse la igualdad de oportunidades entre los partidos y las candidaturas, lo que implica la neutralidad de las autoridades, entre otras cosas, a lo siguiente: a) la campaña electoral; b) la cobertura de los medios, en particular los medios públicos; y c) la financiación de los partidos y campañas.

Agregan dichos estándares que la igualdad de oportunidades entre los partidos y los candidatos debería estar garantizada, y que el Estado debe mostrarse imparcial con todos, por lo que la neutralidad se aplica a la campaña electoral y a la cobertura de los medios, en particular los medios de propiedad pública.

Por lo que respecta a la libertad de expresión, las buenas prácticas adoptadas por la Comisión de Venecia señalan que la ley debería prever que todos los participantes en las elecciones tengan acceso a los medios audiovisuales durante el proceso electoral, y que las violaciones del deber de las autoridades de mantenerse neutrales en los procesos electorales deberán ser sancionadas, es decir, que deben existir consecuencias a su contravención (CEED 2011).

La necesidad de hacer compatible la libertad de expresión con las reglas de las campañas electorales (equidad y neutralidad), fue analizada por el Tribunal EDH. En una sentencia de 1998 señaló que las elecciones libres y la libertad de expresión forman juntas la piedra angular de cualquier sistema democrático, por lo que es particularmente importante que en el periodo previo a la elección esté permitida la libre circulación de las opiniones e información.

³⁸² Mauricio Del Toro considera que, si bien los estándares de la Comisión de Venecia no tienen un carácter obligatorio, sí constituyen pautas regulatorias que tienen relevancia jurídica, por lo que resulta importante atenderlos (Del Toro 2024). De igual modo, González Oropeza señala que el Código de Buenas Prácticas de la Comisión de Venecia contiene estándares que deben atenderse, y que el Estado mexicano ha empleado estándares internacionales de otro tipo para defender a sus connacionales frente a países como Estados Unidos (González Oropeza 2024).

No obstante, añadió que en ciertas circunstancias los principios relacionados con las elecciones libres y con la libertad de expresión pudieran entrar en conflicto, por lo que podría estimarse necesario fijar ciertas restricciones al segundo derecho con el fin de garantizar la libertad de la sociedad de elegir con libertad a sus gobernantes, por lo que los Estados cuentan con un margen de discrecionalidad respecto a la organización de sus sistemas electorales³⁸³.

En un análisis sobre dicha sentencia, Díaz Revorio señala que, si bien la libertad de expresión puede tener ciertas particularidades durante los procesos electorales, esto es consecuencia de que se trata de una etapa especialmente delicada, en la que además del pleno ejercicio de los derechos, es preciso garantizar un contexto de pluralismo político y social.

Agrega ese autor, que la ausencia de regulación podría causar que quienes tengan más poder político o económico manipulen al electorado en beneficio de sus partidos o candidaturas, por lo que la conveniencia de salvaguardar un proceso electoral limpio y equitativo suele aconsejar un control más estricto de las intervenciones del gobierno, de los partidos y de terceros, o como mínimo una regulación específica del ejercicio de la libertad de expresión (Díaz Revorio 2016: 117-118).

En el ámbito regional, la Corte IDH se pronunció sobre el deber que tienen las autoridades de restringir o limitar su derecho a la libertad de expresión, lo que deben hacer con motivo de su investidura y del amplio alcance y eventuales efectos que sus comentarios puedan tener en la ciudadanía³⁸⁴. Señaló también ese órgano judicial que las personas servidoras públicas tienen la posición de garantes de los derechos fundamentales, por lo que sus declaraciones no pueden constituirse en formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos, obligación que se ve acentuada en situaciones como la polarización política.

Al respecto, Manuel González Oropeza considera lo siguiente:

“[...] la libertad de expresión tiene que ser muy restringida tratándose de personas servidoras públicas, pues [ellas] no pueden decir lo que sea, aunque sea su opinión. Tienen que hacerlo, de acuerdo a los parámetros que la ley fija para no ofender, para que no existan consecuencias en las vidas de las personas. Por ello, la jurisprudencia de la Corte IDH y, en específico la sentencia del caso *Perozo y otros vs. Venezuela*, debe ser obedecida por las autoridades mexicanas” (González Oropeza 2024).

En México, como se ha visto, se ha colocado énfasis en evitar que se vulnere la equidad en el proceso electoral, por lo que los partidos, las candidaturas ni ninguna otra persona física o moral puede contratar de manera directa tiempos en radio y televisión, siendo el INE la única autoridad encargada de distribuir los tiempos destinados a la propaganda electoral (Esquivel Alonso y Estrada Marún 2015: 1189). Por lo que existe coincidencia entre la normatividad en México, los estándares internacionales, la jurisprudencia europea e interamericana y la doctrina especializada sobre este tema.

En resumen, de acuerdo con los estándares internacionales y según parte de la doctrina especializada, las normas que tienen como objetivo garantizar la neutralidad

³⁸³ Tribunal EDH, *Bowman vs. Reino Unido*, 19 febrero 1998: párrs. 42-43.

³⁸⁴ Corte IDH, *Perozo y otros vs. Venezuela*, 28 enero 2009: párr. 151.

durante los procesos electorales y que establecen reglas específicas relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión, constituyen un intento de proteger los derechos políticos frente a otros derechos que, si bien son igual de importantes, pueden ser limitados sin generar mayores afectaciones a las personas o a la sociedad, con el objetivo de generar condiciones óptimas para el ejercicio del voto (Santiago Juárez 2022b: 84).

No obstante, debe mencionarse que, en las iniciativas de reforma constitucional y legal presentadas por el titular del Poder Ejecutivo en 2022, 2023 y 2024 -DRCPEUM en materia electoral (Plan A), DRLGIPE (Plan B) y DRCPEUM en materia electoral (Plan C)-, se promovieron cambios relacionados con el ejercicio de la libertad de expresión de las personas servidoras públicas, como se verá más adelante. En ese contexto, se encuentra el DRLGCSLGRA (Plan B)³⁸⁵.

El artículo 4º, fracción VIII Bis de la Ley General de Comunicación Social, mencionó expresamente lo siguiente:

“Art. 4º. Para los efectos de esta Ley, se entiende por: [...].

“VIII Bis. Propaganda gubernamental: Conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones y proyecciones difundidas con cargo al presupuesto público, etiquetado de manera específica para ese fin, o mediante el uso de tiempos oficiales, por un Ente Público, con el objeto de difundir el quehacer, las acciones o los logros relacionados con sus fines; información de interés público tendiente al bienestar de la población o a estimular acciones de la ciudadanía para ejercer derechos, obligaciones o acceder a beneficios, bienes o servicios públicos, a través de cualquier medio de comunicación. Sus características deben ajustarse a lo señalado en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No constituyen propaganda gubernamental las manifestaciones de las personas servidoras públicas que realicen en uso de su libertad de expresión y en ejercicio de sus funciones públicas.

Tampoco constituye propaganda gubernamental la información de interés público que realicen las personas públicas, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, difundida en cualquier formato de manera gratuita”.

Como se ve, en la disposición que antecede se dio un cambio a fin de permitir que cualquier expresión de personas servidoras públicas se considere válida, es decir, que no esté sujeta a restricciones, con lo que prevalece la libertad de expresión sobre otros aspectos.

Sin embargo, dicho Decreto fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por violaciones al procedimiento legislativo³⁸⁶. Posteriormente, se dictó el DRLGIPE (Plan B)³⁸⁷.

³⁸⁵ Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 27 diciembre 2022. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675885&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0» [Consultado el 4 de octubre de 2024].

³⁸⁶ Véase el comunicado de prensa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 8 de mayo de 2023. Disponible en: «<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7347>» [Consultado el 27 de agosto de 2024].

³⁸⁷ Poder Legislativo, Congreso de la Unión, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 4 de octubre de 2024].

El artículo 209, inciso 1 de la Ley General Instituciones y Procedimientos Electorales, señaló lo siguiente: “1. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, así como los procesos de consulta ciudadana y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, los poderes federales, estatales y de la Ciudad de México, [...] deberán suspender las campañas de difusión de la propaganda que difundan como tales bajo cualquier modalidad de comunicación social [...]”.

En dicha disposición se mencionó que la propaganda gubernamental era exclusivamente aquella contratada con recursos públicos, por lo que los comentarios de personas servidoras públicas no se consideraron como tales. En el mes de junio de 2023, la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó el Decreto mencionado, donde se hallaba la Ley General Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el DOF el 2 de marzo de 2023, por violaciones al procedimiento legislativo³⁸⁸.

Posteriormente, en febrero de 2024, se presentaron iniciativas de reforma en materia electoral y judicial a la CPEUM. En ese marco, se encuentra el DRCPEUM en materia electoral (Plan C)³⁸⁹, en donde se propuso una reforma constitucional al artículo 41, apartado C, que incorporó el siguiente texto: “Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, es decir, aquélla contratada con recursos públicos [...]”.

Como se ve, en las distintas iniciativas mencionadas se incluyen aspectos vinculados con la libertad de expresión y la neutralidad gubernamental, a fin de hacer compatibles ambos derechos. Es decir, si bien se establece la posibilidad de limitar la propaganda gubernamental pagada, las personas servidoras públicas puedan hacer comentarios o emitir expresiones con plena libertad.

II. PROBLEMÁTICA

1. Identificación del problema estructural

En torno a la neutralidad gubernamental existe un problema estructural que consiste en la posible utilización de recursos públicos y la actuación parcializada de las personas servidoras públicas, con el objetivo de favorecer a un determinado partido político o a determinadas candidaturas. Este fenómeno repercute en los comicios y en la voluntad del electorado, al generar desequilibrios y vulnerar la integridad electoral. La ausencia de neutralidad gubernamental en los comicios transgrede la equidad y la imparcialidad en la contienda, al colocar en riesgo el proceso democrático.

Con base en lo anterior, se han identificado los siguientes cuatro problemas: (i) actuaciones de los funcionarios durante el proceso electoral, (ii) uso de recursos públicos

³⁸⁸ Véase el comunicado de prensa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 22 de junio de 2023. Disponible en el siguiente enlace: «<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7408>» [Consultado el 27 de agosto de 2024].

³⁸⁹ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 4 de octubre de 2024].

y programas sociales, (iii) las conferencias matutinas del Presidente de la República, y (iv) promoción personalizada de la Presidencia. Para analizar tales cuestiones se llevó a cabo una investigación documental y se realizaron entrevistas a personas expertas en la materia, las cuales constituyeron un aporte para el desarrollo de esta problemática. Las personas entrevistadas fueron las siguientes: Mauricio I. Del Toro Huerta³⁹⁰ y Manuel González Oropeza³⁹¹. A continuación, se hará referencia a cada tema con la indicación de los problemas específicos observados, sus hipótesis, el estado de la cuestión en relación con el Proceso Electoral Federal 2023-2024 y se formularán algunas recomendaciones.

2. Identificación de los problemas específicos

a. Actuaciones de los funcionarios durante el proceso electoral

Durante el proceso electoral las personas funcionarias públicas deben acatar el principio de neutralidad. En primer lugar, tales personas deben abstenerse de favorecer alguna candidatura o partido político. Esto implica evitar cualquier tipo de acción o declaración que pudiera ser interpretada como un respaldo o apoyo hacia una opción política en particular.

En segundo lugar, las personas servidoras públicas deben abstenerse de utilizar recursos públicos en beneficio de una determinada candidatura. Por ejemplo, vehículos oficiales, ruedas de prensa en organismos del Estado o la asistencia a eventos de proselitismo político. Esto implica garantizar que los recursos y bienes del Estado no sean empleados para promover o favorecer a ningún candidato político durante el proceso electoral. Asimismo, quienes trabajen en el servicio público deben evitar interferir en el proceso electoral, y abstenerse de tomar acciones que puedan influir en el desarrollo normal y justo de las elecciones, y respetar la autonomía de los órganos electorales.

De acuerdo con lo anterior, la problemática consiste en analizar si las disposiciones constitucionales relacionadas con la neutralidad resultan efectivas para garantizar la neutralidad gubernamental en los procesos electorales.

La hipótesis de la problemática es que si bien en la CPEUM y en la LGIPE existe una regulación específica que limita la actuación de los funcionarios durante el proceso electoral, deben analizarse los casos que dan lugar a la intervención de las autoridades electorales con el fin de advertir si los asuntos que se resuelven y la jurisprudencia que se emite son consistentes con los extremos contenidos en la CPEUM.

Ahora bien, debe decirse que, en el contexto de los procesos electorales, la intervención de las personas servidoras públicas en ciertas actividades relacionadas con las labores que son inherentes a su cargo ha sido un tema de debate.

³⁹⁰ La entrevista se realizó vía Zoom el 18 de septiembre de 2024.

³⁹¹ La entrevista se realizó vía Zoom el 19 de septiembre de 2024.

Al respecto, la Jurisprudencia 38/2013³⁹² se refiere a qué criterios deben tenerse en cuenta al analizar las actividades que realicen quienes ejercen un cargo público, de conformidad con los extremos contenidos en los artículos 41 y 134 de la CPEUM. En ese sentido, menciona que la Constitución no busca limitar, en detrimento de la función pública, las actividades que les son encomendadas a los empleados del gobierno, ni tampoco impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones.

De ahí concluye que, si esas personas participan en actos relacionados con motivo de las funciones inherentes a su cargo, no se vulneran los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, siempre y cuando no difundan mensajes que impliquen su pretensión de ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido o candidatura, o que los vincule a los procesos electorales.

Como se ve, se reconoce que los funcionarios públicos tienen la responsabilidad de llevar a cabo una serie de tareas y actividades inherentes a sus cargos, como gestionar servicios públicos, supervisar obras públicas, entre otras, que están directamente vinculadas con las atribuciones conferidas institucionalmente y que son completamente legítimas.

Es por ello, que, si bien la jurisprudencia reconoce que es completamente válido realizar dichas funciones, lo que no puede hacerse es promover el voto a su favor o de otra persona, pues eso no forma parte de sus atribuciones como servidor público en ejercicio de su encargo, sino que se convierte en una conducta que utiliza el cargo público y los beneficios que eso le da, para su propio beneficio o el beneficio de otra persona o partido político.

En relación con el estado de la cuestión, por lo que respecta al Proceso Electoral Federal 2023-2024, la Sala Superior del TEPJF conoció del expediente SUP-JRC-101/2022 (28 septiembre 2022), mismo que se relaciona con las personas identificadas o conocidas como “siervos de la nación”.

Al resolver dicho asunto, la Sala Superior ordenó al INE que emitiera reglas o lineamientos en los que se establecieran medidas preventivas para evitar la injerencia o la participación de servidores públicos en los procesos electorales y, en específico, el día de la jornada electoral, es decir, aspectos para garantizar que la emisión del sufragio no se vea afectado por presiones en el electorado, garantizando con ello la neutralidad gubernamental en el proceso.

El Consejo General del INE emitió el Acuerdo INE/CG535/2023 (20 septiembre 2023) por el que aprobó los lineamientos que establecen medidas preventivas para evitar la injerencia y/o participación de personas servidoras públicas en los procesos electorales y en el Proceso Electoral Federal 2023-2024.

Ante tal situación, se considera que la sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF, relacionada con la participación de servidores públicos durante los procesos electorales,

³⁹² TEPJF, Jurisprudencia 38/2013 de rubro: “Servidores públicos. Su participación en actos relacionados con las funciones que tienen encomendadas, no vulnera los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral”. Sala Superior, Quinta Época, 18 septiembre 2013.

así como el cumplimiento que llevó a cabo el Consejo General del INE, abonan en la prevención de conductas que pueden trastocar las disposiciones constitucionales, y son útiles para regular actuaciones como las prohibidas en los multicitados artículos.

b. Uso de recursos públicos y programas sociales

Los programas sociales comprenden el conjunto de instrumentos y mecanismos que tiene el Poder Ejecutivo, en sus tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal), los cuales se encuentran regulados por sus respectivas reglas de operación y que se enfocan en una población estratégica.

De acuerdo con lo anterior, la problemática consiste en analizar si las disposiciones constitucionales relacionadas con la neutralidad han motivado la actuación de los órganos electorales en lo relativo al uso de programas sociales.

La hipótesis de la problemática es determinar si las disposiciones contenidas en los artículos 41 y 134 de la CPEUM, que prohíben que las personas servidoras públicas participen en los procesos electorales promoviendo determinada opción política o utilizando recursos públicos, y de normas secundarias que mencionan lo referente al uso de programas sociales con dicho fin, las cuales se analizarán a continuación, han sido el sustento de pronunciamientos por parte de los organismos electorales.

Además de las disposiciones constitucionales señaladas, la Ley General de Desarrollo Social establece, en su artículo 1, que su objeto consiste en favorecer el ejercicio de los derechos sociales, por lo que su efectividad se relaciona directamente con el establecimiento de mecanismos de control y regulación de estos medios que garanticen imparcialidad y neutralidad en el uso de recursos públicos durante periodos electorales para fines distintos a los oficialmente establecidos.

En lo que respecta a la materia electoral, la LGIPE menciona en el artículo 449, inciso f), que las personas servidoras públicas de cualquier orden de gobierno no podrán, bajo ninguna circunstancia, utilizar programas sociales y sus recursos con la finalidad de inducir o coaccionar a la ciudadanía para votar a favor o en contra de cualquier partido o persona candidata.

Cabe mencionar que en cumplimiento a un fallo de la Sala Superior del TEPJF, el Consejo General del INE emitió el Acuerdo INE/CG/535/2023 para evitar la injerencia de personas servidoras públicas durante el Proceso Electoral Federal 2023-2024. Uno de los recursos promovidos en contra de dicho Acuerdo fue el SUP-RAP-222/2023 (25 octubre 2023). En la sentencia dictada en ese recurso, se señala que las personas servidoras de la Nación son aquéllas a quienes se les encomienda la entrega material de los beneficios sociales como parte de la estructura jerárquica de los programas sociales que implementa la Secretaría del Bienestar.

Abunda sobre ello la sentencia al señalar que para llevar a cabo las funciones encomendadas y el acercamiento directo con las personas en sus comunidades y sus domicilios, las delegaciones de esa Secretaría se apoyan en las personas con el cargo de “servidores de la nación”, que efectúan los recorridos en las distintas comunidades del país con la finalidad de difundir las acciones de gobierno, inscribir a las personas

beneficiarias en los programas e incluso repartir tarjetas bancarias por las que se reciben los apoyos³⁹³.

Añade la sentencia que en el antecedente SUP-JRC-101/2022 (28 septiembre 2022) se mencionó que la presencia en las casillas de autoridades como funcionarias o representantes partidistas genera la presunción de presión sobre el electorado. Ello, al tomar en consideración la capacidad de decisión material y jurídica que pueden tener quienes ejecutan una política social respecto de las personas pertenecientes a una localidad, que puede generar temor en las personas respecto a que sus derechos se vean afectados como consecuencia de los resultados de la votación.

Ante ello, se considera que tal y como lo ha definido la Sala Superior del TEPJF en las sentencias analizadas, y el mismo Consejo General del INE a través de los lineamientos que establecen medidas preventivas para evitar la injerencia de servidores públicos que manejan programas sociales, debe vigilarse que esos programas, no sean motivo de presión de ningún tipo hacia el electorado³⁹⁴.

Por ello, se recomienda al INE que determine si el contenido de los lineamientos vinculados a la participación de servidores públicos, emitidos a partir de una sentencia del TEPJF, son suficientes para evitar y, en su caso, sancionar a todas aquellas personas o servidores públicos que utilicen programas sociales de muy distinto tipo, para presionar al electorado para votar en favor de una de las opciones políticas, sobre todo del partido o grupo de partidos en el poder.

c. Mañaneras

Las mañaneras son las conferencias matutinas que realizó el Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, de lunes a viernes, durante su sexenio y que se continúan realizando por la Presidenta de la República en el actual sexenio. Estas conferencias se llevan a cabo regularmente en el Palacio Nacional, y suelen comenzar alrededor de las 7:00 am. Durante las mismas, se abordan una gran variedad de temas, y se transmiten en vivo a través de diversos medios de comunicación y redes sociales.

De acuerdo con lo anterior, la problemática consiste en analizar si tales conferencias matutinas contravienen las disposiciones contenidas en los artículos 41 y 134 de la CPEUM, relacionadas con la neutralidad y con la no intervención de personas servidoras públicas durante los procesos electorales.

La hipótesis de la problemática radica en que, si bien existe en la CPEUM una regulación específica que limita la actuación de las personas funcionarias durante el proceso electoral, ha sido a través de resoluciones de los órganos electorales en que se ha

³⁹³ Estas referencias sobre las personas “servidoras de la nación”, se mencionan en las páginas 22 a la 24 de la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-222/2023 (25 octubre 2023).

³⁹⁴ Manuel González Oropeza considera que los programas sociales han sido utilizados por lo menos durante veinticinco años para fines electorales, por lo que las personas servidoras públicas deben ser neutrales en la distribución de los servicios. De ahí que, la neutralidad con base en la Constitución y en la Ley no pueden cambiar, por lo que los recursos deben distribuirse con imparcialidad (González Oropeza 2024).

delimitado cómo deben operar dichas reglas por lo que respecta a las conferencias matutinas.

En términos generales, puede decirse que la problemática en torno a las conferencias matutinas se ha generado al considerar algunas personas y partidos políticos, que los señalamientos desde la Presidencia de la República, concretamente desde el sexenio de 2018 al 2024, contravienen la neutralidad electoral³⁹⁵, o que pueden constituir un uso indebido de recursos públicos³⁹⁶.

En algunos asuntos, la Sala Superior del TEPJF ha destacado que la emisión de medidas cautelares por parte de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE resultaban procedentes, y que con ello no se vulneraba la libertad de expresión del titular del Ejecutivo federal, pues se protegían los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad contenidos en los citados artículos de la CPEUM³⁹⁷.

Pero, también es cierto, las iniciativas de reforma que han sido mencionadas tienen una finalidad distinta, esto es, que no pueda limitarse por medidas cautelares u otro tipo de actos, la libertad de expresión de quien ocupe la Presidencia de la República. Pues sus conferencias matutinas constituyen un canal de comunicación del Ejecutivo federal, que sirve a la población para conocer información relevante para el conocimiento público. Sobre esta base se efectuarán algunas recomendaciones al respecto.

d. Promoción personalizada de la Presidencia

³⁹⁵ Por mencionar un ejemplo, en marzo de 2023 se presentaron dos quejas ante el INE en contra del Presidente de la República, por comentarios vertidos durante la conferencia matutina, en las que mencionó que tenía un “Plan C” que consistía en que ninguna persona votara por lo que llamó “el bloque conservador”. En los escritos de queja, tanto una ciudadana como un partido político señalaron que, con dichos comentarios, el Presidente vulneró el principio de neutralidad. En respuesta, la Comisión de Quejas del INE determinó procedente la emisión de una medida cautelar a fin de suprimir la emisión de dicho contenido, lo que fue recurrido por la Consejería Jurídica del Ejecutivo. Finalmente, la Sala Superior dictó sentencia en el expediente SUP-REP-64/2023 (7 abril 2023), en la cual señaló, entre otras cosas, que las manifestaciones del Presidente afectaban el Proceso Electoral Federal 2023-2024, y que en las declaraciones impugnadas emitidas se pronunció en favor de una fuerza política, por lo que las medidas cautelares no vulneraron la libertad de expresión del Presidente, y confirmó las medidas cautelares.

³⁹⁶ En mayo de 2023, el Partido Acción Nacional presentó una queja ante el INE, tras unas manifestaciones del Presidente, en las que criticó a las personas que votan por dicho Partido. Toda vez que la Comisión de Quejas del INE declaró improcedentes las medidas cautelares, en atención a que, según su punto de vista, las declaraciones del Presidente estaban relacionadas con opiniones sobre posibles precandidatos y no con los procesos electorales, se presentó un recurso de revisión que fue resuelto por la Sala Superior en la sentencia SUP-REP-119/2023 (30 mayo 2023), en donde determinó que el INE debió realizar un análisis contextual completo de las expresiones del Presidente, por lo que determinó que asistía razón al partido que presentó la queja y las medidas cautelares resultaban procedentes. Además, determinó que la libertad de expresión de las personas servidoras públicas tiene que ceder respecto a las prohibiciones específicas y directas, así como atender y observar los principios de imparcialidad y neutralidad, por lo que no pueden válidamente formular expresiones a favor o en contra de candidaturas o partidos.

³⁹⁷ Al respecto, Manuel González Oropeza sostiene que las conferencias matutinas deberían suprimirse, al ser actos de campaña. “Deberían suprimirse, porque cualquier desliz en el discurso donde califique negativa o positivamente una [persona] política, [constituye] una campaña [...]. Evidentemente no se puede de otra manera, más que concluir que esas mañaneras son políticas públicas. De campañas, de defensa y de ataque a sus postulados, [por lo que] deben de prohibirse” (González Oropeza 2024).

La propaganda difundida por las instituciones públicas debe tener fines exclusivamente informativos, con el fin de dar a conocer de manera neutral y objetiva a la ciudadanía los asuntos públicos.

Al respecto, el párrafo octavo del artículo 134 de la CPEUM menciona que en ningún caso la propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Sobre este asunto, González Oropeza explica que el artículo 134 lo que pretende es establecer la equidad en la contienda electoral, es decir “que no se valga ningún partido ni ningún candidato de una situación de poder que pueda tener, para utilizar un cargo público de importancia o tener más dinero que otros, o para menospreciar, suprimir o reducir la participación de otros candidatos y partidos minoritarios” (González Oropeza 2024).

Sobre dicho precepto, la Jurisprudencia 12/2015³⁹⁸ señala que con el fin de determinar si la propaganda es susceptible de vulnerar el artículo 134 de la CPEUM, deben atenderse los siguientes elementos:

a) Personal. Que deriva esencialmente de la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje para identificar si se trata de un ejercicio de promoción personalizada; y c) Temporal. Para establecer si la promoción se efectuó una vez iniciado el proceso electoral o fuera del mismo.

Sobre el elemento de la temporalidad, añade que si la promoción se verificó dentro del proceso electoral se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda. No obstante, agrega, dicho periodo (el proceso electoral) no puede considerarse como el único o determinante para la actualización de la infracción (del artículo 134), ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de proximidad para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

De acuerdo con lo anterior, la problemática consiste en analizar, en relación con el sexenio de 2018 al 2024, si el Presidente de la República incurrió en propaganda gubernamental personalizada. La hipótesis de la cuestión consiste en que si bien el artículo 134 de la CPEUM establece una prohibición expresa para este tipo de conductas, y que la justicia electoral ha conocido de asuntos en los que se acredita la promoción personalizada del Presidente, no existen parámetros claros para la imposición de sanciones.

El 28 de diciembre de 2020, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó un recurso en contra de algunas expresiones del Presidente de la República emitidas en días previos, por una presunta transgresión en materia de propaganda gubernamental, promoción personalizada de servidores públicos y a los principios de neutralidad y equidad en la contienda.

Entre otras cosas, el Presidente mencionó que los partidos de oposición “[...] no soportan que haya pensión a los adultos mayores, que haya pensión para niñas, niños con discapacidad, no soportan que los estudiantes pobres reciban becas, [...] les molesta

³⁹⁸ TEPJF, Jurisprudencia 12/2015 de rubro: “Propaganda personalizada de los servidores públicos. Elementos para identificarla”. Sala Superior, Quinta Época, 30 mayo 2015.

que se hable de atención médica y de medicamentos gratuitos [...]. Va a ser una elección interesantísima, porque la gente va a decidir qué quiere ¿más de lo mismo o retrocesos, o quieren que sigamos adelante?”³⁹⁹.

El 9 de abril de 2021, la Sala Especializada del TEPJF determinó la inexistencia de las infracciones atribuidas al Presidente. Por tal razón, el PRD presentó un recurso ante la Sala Superior, que dio origen al expediente SUP-REP-111/2021 (14 julio 2021). En la sentencia, la Sala Superior del TEPJF revocó la determinación de la Sala Especializada y le ordenó emitir una nueva sentencia en la que se determinen las responsabilidades correspondientes por la promoción personalizada del Presidente.

En cumplimiento de dicha resolución, la Sala Especializada emitió una nueva sentencia en el expediente SRE-PSC-21/2021 (19 julio 2021), en la que determinó que el Presidente de la República realizó propaganda gubernamental personalizada y vulneró los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda.

Lo anterior, pues el mensaje pronunciado el 23 de diciembre de 2020, durante una de sus conferencias matutinas, tuvo la intención de asociar a dicho funcionario con los logros y el trabajo realizado en la implementación de programas sociales con el propósito de convencer de los beneficios realizados en su gestión gubernamental, y con pronunciamientos contra los partidos políticos que, desde su punto de vista, buscan eliminar los programas sociales.

Por ello, la Sala Especializada ordenó al Ejecutivo Federal editar el contenido de esa conferencia que fue transmitida en medios digitales y redes sociales, a fin de eliminar las expresiones que constituyeron promoción personalizada, y vinculó al Presidente de la República a ajustar el contenido de sus comentarios a lo dispuesto en el artículo 134 Constitucional, durante los procesos electorales próximos.

En relación con el estado de la cuestión, respecto del Proceso Electoral Federal 2023-2024, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE conoció de una denuncia presentada por el PRD en contra del Presidente por manifestaciones realizadas el 11 de julio de 2023 durante una de sus conferencias matutinas, por abordar temas relacionados con el proceso electoral, pedir el voto a favor de su partido y en contra de las demás fuerzas políticas, y uso indebido de programas sociales.

En el Acuerdo ACQYD-INE-133/2023 (13 julio 2023), la Comisión de Quejas y Denuncias del INE mencionó que las expresiones del Presidente se refieren a temas de carácter electoral, criticando a las otras opciones políticas, y mencionó que seguirían con sus proyectos de transformación que destinan apoyos (programas sociales), y se manifestó en contra de la candidata de la oposición a la Presidencia de la República.

Con base en dichas consideraciones, la Comisión del INE señaló que las manifestaciones del Presidente estaban vinculadas con: a) la continuidad de su gobierno y los beneficios que ello traerá consigo; b) las consecuencias negativas que han generado los gobiernos anteriores; c) las cualidades de las personas emanadas de su partido, que darían continuidad a su proyecto; y d) descalificaciones y referencias a las candidaturas de otras fuerzas políticas.

³⁹⁹ Lo transcrito se toma de la sentencia del expediente SUP-REP-111/2021 (14 julio 2021), página 7.

Por ello, el INE determinó que al acreditarse que dichos comentarios tenían una naturaleza electoral, se vulneran los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad, por lo que el Presidente debería abstenerse de participar en el desarrollo de los procesos comiciales.

En ese sentido, ordenó al Ejecutivo Federal eliminar de los archivos audiovisuales las manifestaciones que incurrieran en propaganda gubernamental personalizada, y “se abstenga, bajo cualquier modalidad o formato, de realizar manifestaciones, emitir comentarios, opiniones, o señalamientos sobre temas electorales, cuidando que su actuar se encuentre ajustado a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad”⁴⁰⁰.

La Sala Superior del TEPJF conoció del recurso de revisión promovido en contra de dicha determinación del INE, y resolvió en la sentencia del expediente SUP-REP-252/2023 y acumulados (2 agosto 2023), confirmar el Acuerdo, debido, en esencia, a que la autoridad administrativa electoral no limitó de manera absoluta la libertad de expresión del Presidente, sino únicamente de aquellas partes que contravienen la normativa electoral⁴⁰¹. Como se advierte, antes y durante el Proceso Electoral Federal 2023-2024 se han dado casos en que las expresiones del Presidente han motivado resoluciones de la autoridad administrativa electoral.

No obstante, y tal como ha quedado señalado, en las distintas iniciativas de los planes “A”, “B” y “C”, se incluyeron disposiciones relacionadas con la libertad de expresión, a fin de que las personas servidoras públicas puedan hacer comentarios con total libertad, sin que esto pueda considerarse una contravención a la neutralidad gubernamental.

Por ese motivo, mientras algunas personas consideran que la neutralidad gubernamental debe privilegiarse, y que deben existir sanciones⁴⁰² a su contravención o, incluso, que el Poder Legislativo debe emitir una ley reglamentaria del artículo 134 de la Constitución donde se incorporen las medidas disciplinarias y legales que deben tomarse

⁴⁰⁰ Ello se toma del Acuerdo ACQYD-INE-133/2023 de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, página 33.

⁴⁰¹ En la página 66 de la sentencia se dice: “[...] se evidencia que la autoridad no limitó de forma absoluta la libertad de expresión, sino que, por una parte, se limitó a la supresión únicamente de la parte de las conferencias que, en principio, se considera en apariencia del buen derecho, contraviene la normativa, manteniendo el resto de su contenido disponible y, por otra parte, conminó al presidente de la República a que se abstenga de realizar manifestaciones, emitir comentarios, opiniones o señalamientos sobre temas electorales, cuidando que su actuar se encuentre ajustado a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad. Así, las libertades de expresión e información tienen que ceder en una ponderación con el deber de cuidado y observancia a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad que rigen la actuación de los servidores públicos, máxime que sus actividades deben estar dirigidas al cumplimiento de sus obligaciones en el ejercicio del cargo, y no al debate político y, por tanto, no puede válidamente formular expresiones a favor o en contra de opciones o fuerzas políticas”.

⁴⁰² Al respecto, Mauricio Del Toro considera que un sistema en donde no hay sanciones o, habiéndolas, no son efectivas o ni siquiera pueden aplicarse, pierde la legitimidad que sustenta a los gobiernos y al Estado. Un sistema de sanciones efectivo empodera a las autoridades, y una autoridad empoderada es una autoridad que puede ejercer sus atribuciones de mejor manera y cumplir sus fines públicos (Del Toro 2024). Por su parte, Manuel González Oropeza señala que una de las transformaciones que deberían existir en el sistema político mexicano, sería aceptar la responsabilidad (administrativa y política) del Presidente de la República, por contravenir las normas (González Oropeza 2024).

cuando se vulnere ese principio⁴⁰³, también es cierto que desde otra postura la libertad de expresión y la propaganda gubernamental son perfectamente compatibles en las democracias contemporáneas.

III. PROPUESTAS DE SOLUCIONES

Con fundamento en el análisis precedente en relación con la neutralidad gubernamental, se efectúan un conjunto de propuestas de reformas legislativas. Dichas propuestas están articuladas en tres bloques, ordenadas conforme a su magnitud y repercusión.

De ese modo, en primer lugar, se indican las siguientes proposiciones:

1. Que el Poder Legislativo considere el fortalecimiento de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE a fin de que, como parte de su trabajo, cuente con un equipo de personas expertas en libertad de expresión, que permitan fortalecer sus resoluciones, apegadas al marco constitucional y legal vigente.
2. Que el Poder Legislativo retome el contenido de los Planes “A”, “B” y “C” en lo relativo a la compatibilidad de la libertad de expresión con la neutralidad gubernamental, a fin de no limitar la libertad de expresión de los altos funcionarios del Estado.
3. Que el Poder Legislativo incorpore, en el artículo 6°, apartado B, de la CPEUM, una reforma a la fracción IV, para quedar en los siguientes términos: “[...] IV. Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión. Quedan exceptuadas de esta fracción las conferencias o programas que, desde la Presidencia de la República, se transmitan para informar a la sociedad sobre asuntos públicos”.
4. El Poder Legislativo deberá incorporar, en el artículo 7°, párrafo segundo, de la CPEUM, que la libertad de expresión de las personas servidoras públicas es compatible con el principio de neutralidad. En ese sentido, se propone la siguiente redacción: “Art. 7. [...] Ninguna ley ni ninguna autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6to de esta Constitución. Las personas servidoras públicas tienen derecho a emitir comentarios de cualquier tipo, incluso de carácter político”.
5. El Poder Legislativo deberá reformar el artículo 134, párrafo octavo, de la CPEUM, para quedar como sigue: “La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro entre de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y

⁴⁰³ Manuel González Oropeza expresa que en 2016 elaboró, conjuntamente con Noé Corzo Corral y Juan Manuel Arreola Zavala, un libro denominado “Utilización de recursos públicos con fines electorales y su control constitucional”, publicado por editorial Porrúa, en el que los autores hicieron un proyecto de Ley Reglamentaria de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la CPEUM (González Oropeza 2024).

finés informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. La única excepción a este precepto será la persona que ocupe la Presidencia de la República”.

6. Las conferencias matutinas de la Presidencia de la República constituyen un canal de comunicación e información, pero debe contemplarse en la ley adjetiva electoral que, durante el tiempo de los procesos electorales federales, estas deberán emitirse únicamente una vez a la semana.

En segundo lugar, con mayor repercusión se efectúan las siguientes propuestas:

1. Que el Poder Legislativo prohíba, en la ley adjetiva electoral, que servidores públicos de cualquier nivel realicen actividades vinculadas con la promoción de programas sociales, desde el inicio de los procesos electorales federales y hasta su culminación.
2. Que el Poder Legislativo proponga una reforma a la CPEUM a fin de incluir, como una de las atribuciones del INE, solicitar al Ejecutivo Federal un padrón de servidores públicos vinculados con la entrega o promoción de programas sociales, a fin de que estos no puedan, bajo ninguna circunstancia, ser llamados para integrar las mesas de casilla el día de la jornada electoral.
3. El Poder Legislativo, a través de sus Comisiones de Justicia, puede discutir la posibilidad de establecer un delito específico en el Código Penal Federal, que sancione a las personas servidoras públicas que intimiden o amenacen con retirar programas sociales a quienes no voten por determinada opción política.
4. El Poder Legislativo puede incorporar una reforma al artículo 134 de la CPEUM, en la que se mencione que todas las personas servidoras públicas, de cualquier nivel, pueden referirse a cuestiones electorales durante el tiempo que dure el proceso electoral federal.
5. En esa misma reforma legislativa, deberá establecerse que los titulares de los ejecutivos podrán informar sobre el desarrollo de sus funciones, siempre que observen los principios de no reelección y neutralidad, por lo que la promoción de esta naturaleza no tiene consecuencia en un eventual futuro cargo político.
6. El Poder Legislativo puede impulsar una reforma a la LGIPE, a los fines de prohibir la transmisión de las conferencias matutinas de la Presidencia de la República en las semanas previas al inicio del proceso electoral, y hasta que se resuelvan los medios de impugnación vinculados con los procesos electorales en curso.

Por último, con mayor calado se formulan las siguientes proposiciones:

1. Que el Poder Legislativo Federal realice una reforma a la Ley General de Desarrollo Social, a fin de agregar una fracción a su artículo 10, para quedar como sigue: Artículo 10. Los beneficiarios de los programas de desarrollo social tienen los siguientes derechos y obligaciones: [...] A no ser coaccionados o que no se condicione la ayuda social, a cambio de votar por una determinada opción política.
2. Que el Poder Legislativo federal incluya en la Ley Reglamentaria del artículo 6°, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del derecho de réplica, que todas aquellas personas que se sientan afectadas por alguna mención hecha durante conferencias de la Presidencia de la

República, puedan tener acceso a ese espacio para ejercer su derecho de réplica⁴⁰⁴.

3. Que el Poder Legislativo incluya en la CPEUM, que los medios de comunicación públicos o privados no podrán transmitir o retransmitir ningún contenido en el que personas servidoras públicas de cualquier nivel, hagan comentarios que involucren temas de carácter electoral.
4. Que el Poder Legislativo discuta entre los distintos grupos legislativos, una ley reglamentaria del artículo 134 de la CPEUM.
5. En la ley reglamentaria del artículo 134 de la CPEUM deberá incluirse un parámetro pormenorizado de las sanciones por contravenir la neutralidad gubernamental. Es decir, deberán establecerse sanciones de carácter económico y administrativo, ponderando el tipo de acto, sus consecuencias, el cargo público que tenga la persona responsable, entre otras cuestiones, a fin de imponer la sanción que corresponda.
6. El Poder Legislativo deberá proponer una reforma al artículo 110 de la CPEUM, para añadir un último párrafo que diga lo siguiente: “Las declaraciones emitidas por la persona que ocupe la Presidencia de la República, no serán sujetas de censura, salvo que contravengan el principio de neutralidad gubernamental”.

⁴⁰⁴ Al respecto, Mauricio Del Toro menciona que habría que establecer algunos otros mecanismos compensatorios, no necesariamente sancionatorios [...] como, por ejemplo, el derecho de réplica efectivo. El uso de tiempos oficiales para compensaciones (Del Toro 2024).

Problemática 14. Democracia directa

I. CONTEXTO

1. Concepto

El concepto de democracia directa describe las reglas y procedimientos que facultan a la ciudadanía para votar sobre iniciativas de reforma constitucional, legislativas o decisiones políticas. Este sistema concede a la población pronunciarse sobre cuestiones significativas que podrían quedar fuera del alcance de las políticas representativas de los partidos o incluso superarlas. Así, la voluntad mayoritaria puede manifestarse de manera que trascienda los procesos representativos, los cuales podrían ser percibidos como elitistas (Bulmer 2021: 6).

Dependiendo del sistema de referencia, este tipo de democracia implica la aprobación de decisiones ejecutivas —referéndums—, la aprobación o el rechazo de diversas propuestas —consulta popular—, así como la remoción de servidores públicos —revocación de mandato—.

Aunque las democracias contemporáneas se basan predominantemente en sistemas representativos para el desempeño de la función pública, es cada vez más frecuente que se enriquezcan con mecanismos de democracia directa, como el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa ciudadana, el cabildo abierto, la revocación de mandato. Una democracia funcional demanda la combinación de instituciones representativas con instrumentos de participación ciudadana para reflejar de manera precisa la voluntad del pueblo, tanto a través del sufragio en las urnas como mediante las iniciativas ciudadanas (Guerrero Galván y Castillo Flores 2016).

De tal manera que, el concepto de participación ciudadana adquiere importancia porque implica que las personas se reúnan de manera libre para que, en forma colectiva, tomen acciones en torno a problemas que afecten a la sociedad en general o a un grupo de personas, por lo que se busca que las decisiones sean vinculantes para todos (Prud'homme 2018: 24-25; Merino 2021).

2. Panorama general en México

La organización democrática del poder político consiste en situar al pueblo —soberano originario— en el centro, no sólo como el sujeto gobernado sino como parte del mismo gobierno (Salazar y Woldenberg 2020: 25); o, también, como “un método para formar decisiones colectivas” (Ferrajoli 2003: 227), de manera que permite garantizar la voluntad popular. Así, desde el punto de vista teórico, la democracia representativa se refiere al ejercicio del poder a través de representantes; mientras que la democracia directa se caracteriza por el ejercicio del poder sin intermediarios (TEPJF 2010b).

A partir de las elecciones del proceso electoral federal del 2000, en México el sistema político transitó de un gobierno *semiautoritario* de partido único preponderante, hacia un sistema de alternancia política en la que han tenido la oportunidad de gobernar partidos

políticos de derecha y de izquierda; al mismo tiempo se introdujeron procedimientos que no eran compatibles con el antiguo orden (García Clarck 2000: 217-218).

Parte de la legitimidad de los gobiernos depende de su capacidad para adecuarse a nuevos tiempos y a las exigencias sociales que ello acarrea (Córdova 2022). En la búsqueda de la consolidación de los nuevos gobiernos, el término participación ciudadana se utilizó con mayor frecuencia y consideró la inclusión de nuevas perspectivas en la adopción de decisiones con el apoyo de instrumentos de democracia directa regulados en la CPEUM. Estos mecanismos han sido utilizados para recabar las percepciones de la ciudadanía, ya sea a nivel individual o colectivo. Su objetivo es fortalecer el compromiso en el proceso de adopción de decisiones, permitiendo a la población participar activamente en asuntos que le conciernen, como la aceptación o rechazo de resoluciones y políticas gubernamentales (Sánchez Morales 2022: 20)⁴⁰⁵.

Los mecanismos de democracia directa fortalecen a la democracia en general, ya que otorgan a la ciudadanía una mayor capacidad de intervención en la toma de decisiones. El plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, la consulta popular y la iniciativa popular, son mecanismos que permiten a la ciudadanía expresar su opinión sobre temas de importancia nacional. Mientras que el referéndum se centra en consultas sobre cuestiones jurídicas, como la aprobación de leyes o reformas constitucionales, el plebiscito está orientado hacia asuntos de índole política relacionados con políticas públicas. Por otro lado, la revocación de mandato es un mecanismo que brinda a la sociedad la posibilidad de rescindir el mandato de un funcionario electo mediante una elección popular (Jarquín Orozco 2024).

Otro mecanismo importante es la consulta popular, la cual permite que la sociedad emita su voto en relación con asuntos de relevancia nacional (Sistema de Información Legislativa 2024a). Por otro lado, la iniciativa ciudadana como instrumento de participación implica la prerrogativa de la ciudadanía de exponer iniciativas de ley ante los órganos legislativos. Esto incluye la posibilidad de modificar la Constitución o crear, modificar o derogar leyes secundarias (Vázquez Repizo 2010).

3. Normativa y estándares internacionales

La DUDH en su artículo 21, establece que las personas tienen la facultad de colaborar y participar en el gobierno de su país, ya sea directamente o a través de apoderados electos libremente. De manera similar, el artículo 23 de la Convención ADH señala que una de las garantías políticas de los ciudadanos es colaborar en la gestión de los asuntos públicos, directamente o mediante representantes elegidos libremente. Por tanto, la participación de la sociedad mediante instrumentos de democracia directa es constitucional y convencionalmente legítima.

Los mecanismos de participación directa en México se encuentran bajo el resguardo del marco constitucional, el cual acepta la democracia como el sistema político en el que la autoridad pública se origina y reside fundamentalmente en el pueblo. Según el artículo

⁴⁰⁵ Además, pueden examinar otras figuras con diversas denominaciones, tales como la rendición de cuentas, la transparencia, la divulgación pública, las asambleas ciudadanas, las contralorías internas ciudadanas y las audiencias públicas (Chávez y Preisser 2020).

3 de la CPEUM, relativo al derecho a la educación, la democracia no se define únicamente como una estructura legal o un régimen político, sino que también constituye un estilo de vida enfocado en el avance constante en los ámbitos económico, social y cultural de la comunidad.

A nivel nacional, el artículo 26 de la CPEUM confiere al Poder Ejecutivo la facultad de establecer procedimientos de participación y consulta popular, así como los criterios para la creación, implementación, control y evaluación del plan y programas de desarrollo. Asimismo, determina los órganos responsables de la ejecución y coordinación de los procesos de deliberación⁴⁰⁶.

Los derechos políticos consagrados en la CPEUM y en diversos tratados internacionales representan derechos humanos que deben ser promovidos, respetados, protegidos y garantizados en su ejercicio pleno (Guerrero Galván y Castillo Flores 2016). En particular, la Constitución establece las prerrogativas asociadas a la ciudadanía, destacando aspectos fundamentales como el derecho a iniciar leyes conforme a los procedimientos y requisitos estipulados por la Constitución y el Congreso de la Unión⁴⁰⁷, a participar en consultas populares de relevancia nacional y regional convocadas por el Presidente de la República, la Cámara de Diputados o por la propia ciudadanía⁴⁰⁸, y a involucrarse en procesos de revocación de mandato⁴⁰⁹.

Es importante destacar que el INE se encarga de la organización, difusión desarrollo, cómputo y declaración de resultados de los procesos de consulta popular y de la revocación de mandato, según lo dispuesto en el artículo 35, fracciones VIII y IX de la CPEUM.

La Constitución establece que las consultas populares se llevarán a cabo sobre temas de gran importancia nacional y pueden ser convocadas por el Congreso de la Unión a solicitud de: 1) el Presidente de la República; 2) al menos el 33 % de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o 3) un grupo de ciudadanos que represente al menos el 2 % del padrón electoral. Para que la solicitud de consulta sea válida, debe ser aprobada por la mayoría de los miembros de cada Cámara del Congreso de la Unión⁴¹⁰.

También señala que los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por tratados internacionales no pueden ser objeto de consulta popular, así como los principios establecidos en el artículo 40 de la CPEUM relacionados con la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular; cuestiones electorales; el sistema financiero, incluyendo ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; las obras de infraestructura en curso; la seguridad nacional; y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas permanentes⁴¹¹ y las consultas se realizarán el primer domingo de agosto⁴¹².

⁴⁰⁶ CPEUM, artículo 26.

⁴⁰⁷ CPEUM, artículo 35, fracción VII.

⁴⁰⁸ CPEUM, artículo 35, fracción VIII.

⁴⁰⁹ CPEUM, artículo 35, fracción IX.

⁴¹⁰ CPEUM, artículo 35, fracción VIII, párrafo primero.

⁴¹¹ CPEUM, artículo 35, fracción VIII, tercer párrafo.

⁴¹² CPEUM, artículo 35, fracción VIII, quinto párrafo.

Antes de que el Congreso de la Unión emita la convocatoria, la SCJN debe decidir sobre la constitucionalidad del tema de la consulta⁴¹³. El INE promoverá la participación ciudadana en las consultas populares y será el único responsable de difundirlas. Esta difusión debe ser imparcial y no debe intentar influir en las preferencias de las personas, sino fomentar un debate informado y la reflexión entre la ciudadanía⁴¹⁴.

Finalmente, la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP), en su artículo 6, contempla la viabilidad de recoger la opinión ciudadana sobre temas de importancia para el país, tales como aquellos que afecten la mayor parte del territorio o que tengan un impacto significativo en la ciudadanía, así como en el ámbito regional en asuntos que involucren a uno o más Estados o a sus habitantes. Según el artículo 5, párrafo tercero, de la LFCP, el efecto de la consulta popular será obligatoria para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales cuando la participación total corresponda, al menos, al 40 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores del Estado o entidades federativas correspondientes.

Sobre la revocación de mandato, la Constitución señala que esta figura puede ser solicitada por el INE a petición de la ciudadanía, en un número equivalente al 3 % de las personas registradas en la lista nominal de electores, siempre que la solicitud provenga de al menos 17 Estados de la República y represente, como menos, el 3 % de la lista nominal en cada una de ellas⁴¹⁵. Que podrá solicitarse en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo sexenal⁴¹⁶ la cual se llevará a cabo el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federales y locales⁴¹⁷.

Para que el proceso cuente con validez es necesaria la participación de 40 % de las personas inscritas en la lista nominal⁴¹⁸ y que los procesos de impugnación recaerán ante la Sala Superior del TEPJF⁴¹⁹.

Esta figura puede ser solicitada por el INE a petición de la ciudadanía, siempre y cuando se reúnan las siguientes condiciones: la solicitud debe ser respaldada por al menos el 3 % de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores y debe originarse en al menos diecisiete entidades federativas, representando el 3 % de la lista nominal en cada una de ellas⁴²⁰.

⁴¹³ SCJN, Revisión de Constitucionalidad de la Materia de las Consultas Populares 1/2014, 30 octubre 2014. Disponible en: [«https://bj.scjn.gob.mx/doc/votos/CGcJ9XqBNHmckC8LlpvL/%22Constitucionalidad%20de%20la%20mat%20de%20la%20consulta%20popular%22»](https://bj.scjn.gob.mx/doc/votos/CGcJ9XqBNHmckC8LlpvL/%22Constitucionalidad%20de%20la%20mat%20de%20la%20consulta%20popular%22), [Consultado el 10 octubre 2024]; Revisión de Constitucionalidad de la materia de la Consulta Popular 2/2014. 29 octubre 2014. Disponible en: [«https://bj.scjn.gob.mx/doc/votos/5GcJ9XqBNHmckC8LJZIL/%22Constitucionalidad%20de%20la%20mat%20de%20la%20consulta%20popular%22»](https://bj.scjn.gob.mx/doc/votos/5GcJ9XqBNHmckC8LJZIL/%22Constitucionalidad%20de%20la%20mat%20de%20la%20consulta%20popular%22) [Consultado el 10 octubre 2024]; y Revisión de Constitucionalidad de la Materia de las Consultas Populares 3/2014, 30 octubre 2014. Disponible en: [«https://bj.scjn.gob.mx/doc/votos/kmcJ9XqBNHmckC8L5qGY/%22Constitucionalidad%20de%20la%20mat%20de%20la%20consulta%20popular%22»](https://bj.scjn.gob.mx/doc/votos/kmcJ9XqBNHmckC8L5qGY/%22Constitucionalidad%20de%20la%20mat%20de%20la%20consulta%20popular%22) [Consultado el 10 octubre 2024].

⁴¹⁴ CPEUM, artículo 35, fracción VIII, párrafo cuarto.

⁴¹⁵ CPEUM, artículo 35 fracción IX, inciso I.

⁴¹⁶ CPEUM, artículo 35 fracción IX, inciso II.

⁴¹⁷ CPEUM, artículo 35, fracción IX, inciso III.

⁴¹⁸ CPEUM, artículo 35, fracción IX, inciso IV.

⁴¹⁹ CPEUM, artículo 35 fracción IX, inciso V.

⁴²⁰ CPEUM, artículo 35, fracción IX, inciso I.

La solicitud de revocación puede realizarse solo una vez y debe efectuarse dentro de los tres meses siguientes a la finalización del tercer año del mandato sexenal⁴²¹. La consulta se llevará a cabo el domingo inmediato posterior a los noventa días de la convocatoria y en una fecha que no coincida con las jornadas electorales federales o locales⁴²².

Para que el proceso sea válido, es necesario que participe al menos el 40 % de las personas inscritas en la lista nominal⁴²³. Si es que se presentasen impugnaciones durante el proceso de las consultas, éstas serán resuelta por la Sala Superior del TEPJF⁴²⁴.

A nivel internacional nos encontramos con un crecimiento significativo de instrumentos de democracia directa en varias regiones de América y Europa (García *et al.* 2019), esto ya que las agrupaciones políticas carecen de legitimidad ante la solución de varias problemáticas públicas que aquejan a la ciudadanía. La Unión Europea ha promovido los instrumentos de democracia directa, principalmente los referéndums, para permitir que participe la ciudadanía en las políticas europeas, y de este modo intentar superar el déficit democrático, el cual constituye una de las mayores debilidades de ese sistema de integración regional (García *et al.* 2019).

Por lo cual, se puede concluir que los instrumentos de democracia directa en la actualidad son el medio por el cual la ciudadanía tiene la posibilidad de pronunciarse – sin intermediarios– sobre decisiones ante las instancias públicas para estar en posibilidad de proponer enmiendas a la CPEUM, las leyes o hacia una problemática pública a través de la participación ciudadana para dar soluciones a cuestiones específicas, mediante una deliberación colectiva.

Por otro lado, desde 2022 el Presidente de la República ha impulsado diversas iniciativas de reforma ante el Congreso de la Unión, para llevar a cabo cambios normativos en materia político-electoral, a través de los referidos planes “A”, “B” y “C”. En primer lugar, el Ejecutivo federal presentó el proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan A)⁴²⁵, donde propuso una reingeniería en el ámbito electoral, generando así al Instituto Nacional Electoral y Consultas, el cual estaría a cargo de gestionar los mecanismos de democracia directa, sin embargo, esta iniciativa no prosperó.

Posteriormente, se planteó una nueva iniciativa que condujo a la promulgación de dos decretos, el DRLGCSLGRA (Plan B)⁴²⁶ y el DRLGIPE (Plan B)⁴²⁷, los cuales fueron objeto de

⁴²¹ CPEUM, artículo 35, fracción IX, inciso II.

⁴²² CPEUM, artículo 35, fracción IX, inciso III.

⁴²³ CPEUM, artículo 35, fracción IX, inciso IV.

⁴²⁴ CPEUM, artículo 35, fracción IX, inciso V.

⁴²⁵ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 28 abril 2022. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>» [Consultado el 10 de octubre de 2024].

⁴²⁶ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 27 septiembre 2022. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675885&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0» [Consultado el 10 de octubre de 2024].

⁴²⁷ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 2 marzo 2023. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0» [Consultado el 10 de octubre de 2024].

acciones de inconstitucionalidad⁴²⁸. Hay que precisar que las reformas en referencia giraban en torno a la manera de llevar a cabo las consultas populares y la revocación de mandato por parte de la autoridad administrativa electoral federal, así como el porcentaje para poder vincular estos tipos de democracia directa.

Por último, se debe referir el proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan C)⁴²⁹. En esta iniciativa se abordan los temas del anterior plan, pero con cambios relevantes, como que los ejercicios de revocación de mandato y las consultas populares sean vinculatorias con la participación del electorado inscrito en el padrón electoral de un 40 % a un 30 %. Asimismo, se propuso homologar la fecha para realizar la revocación de mandato para el mismo día de las elecciones ordinarias para elegir diputadas y diputados al Congreso de la Unión, así como la consulta popular.

Las reformas que se plantean en las iniciativas presidenciales mencionadas van en concordancia con el artículo 39 de la CPEUM, donde se señala que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. De igual modo, su ejercicio se encuentra en la representación nacional compuesta por sus representantes de elección popular, los cuales tiene como propósito llevar a cabo las reformas a la Constitución que el pueblo necesita para vivir en una República democrática, que se construya con la participación de la ciudadanía a través de mecanismos de democracia directa.

En suma, los mecanismos de democracia directas son instrumentos con los cuales cuenta la ciudadanía para tener la oportunidad de modificar la forma de su gobierno y de establecer nuevas iniciativas políticas, dentro del marco de la Constitución. Este derecho refleja la esencia de la democracia participativa, permitiendo a los ciudadanos intervenir directamente en los procesos de cambio y reforma del sistema político mexicano, asegurando que el ejercicio el poder público refleje la voluntad y los intereses del pueblo mexicano (Guerrero Galván y Castillo Flores 2016).

II. PROBLEMÁTICA

1. Identificación del problema estructural

Los instrumentos de participación ciudadana son estructuras públicas que facilitan el ejercicio del derecho de las personas a involucrarse en la política. Los mecanismos de democracia directa son relevantes para ampliar la inclusión de las personas en la adopción de decisiones y en la agenda pública. Sin embargo, su efectividad requiere de procesos deliberativos auténticos y abiertos. Para que los instrumentos de participación sean efectivos, es necesaria la creación de una regulación y evitar la manipulación de estas plataformas con fines ajenos a los intereses reales de la ciudadanía (Welp 2022).

En este sentido, la democracia directa enfrenta como problema estructural la falta de recursos y normativa clara para que el pueblo pueda llevar a cabo este tipo de

⁴²⁸ SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023, y 47/2023, 8 mayo 2023; y Acción de Inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, 22 junio 2023.

⁴²⁹ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 7 de octubre de 2024].

mecanismo. Esta problemática ha propiciado que las consultas populares en el ámbito local y nacional, así como la revocación de mandato llevadas a cabo en 2022, exista la percepción de que hayan sido impulsadas desde el mismo gobierno (Montoya Zamora 2023), afectando así los procesos legislativos normales y amenazando los derechos de las minorías.

La hipótesis del problema se circunscribe a reconocer que la falta de armonización de los instrumentos de democracia directa limita la posibilidad de la ciudadanía de incidir en la adopción de decisiones públicas, afectando así la legitimidad de los instrumentos empleados en la democracia directa.

Con base en lo anterior se han identificado los siguientes cuatro problemas: (i) ¿procesos de deliberación ciudadana?, (ii) revocación de mandato, (iii) consultas ciudadanas, y (iv) costos para la democracia. Para analizar tales cuestiones se llevó a cabo una investigación documental y se realizaron entrevistas a personas expertas en la materia, las cuales constituyeron un aporte para el desarrollo de esta problemática. Las personas entrevistadas fueron: Dr. Javier García Roca⁴³⁰ y Dr. Samuel Hiram Ramírez Mejía⁴³¹, quienes realizaron valiosas aportaciones en torno a la temática objeto de análisis. A continuación, se hará referencia a cada tema con la indicación de los problemas específicos observados, sus hipótesis, el estado de la cuestión en relación con el Proceso Electoral Federal 2023-2024 y se formularán algunas recomendaciones.

2. Identificación de problemas específicos

a. ¿Procesos de deliberación ciudadana?

Desde la representación política se han buscado nuevas estrategias de participación ciudadana para que las personas tengan un rol activo en la toma de decisiones políticas. El objetivo de generar nuevas estrategias responde a causas concretas como el malestar generalizado, la desconfianza en la política y la falta de legitimidad en las instituciones. En consecuencia, se busca robustecer la democracia a través de la colaboración y el diálogo deliberativo (Vargas Cárdenas 2023).

En el aspecto político, la deliberación tiene un papel fundamental al permitir la autodeterminación de la sociedad y la adopción de decisiones basadas en la racionalidad y la justicia. La deliberación pública ayuda a identificar las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía, al mismo tiempo que legitima de manera racional los asuntos de interés general que deben resolverse de manera eficiente y equitativa (Monsiváis Carrillo 2014).

Uno de los procesos de deliberación pública más utilizados durante las contiendas electorales son los debates presidenciales. El debate, como práctica de interlocución, es una parte esencial de la comunicación política y de las democracias (Domínguez 2014: 9). Este ejercicio fomenta la apertura de nuevos espacios públicos y en un contexto donde los medios de comunicación han emergido como una ventana a la vida política.

⁴³⁰ La entrevista se realizó vía Zoom el 5 de agosto de 2024.

⁴³¹ La entrevista se realizó vía Zoom el 25 de septiembre de 2024.

Un debate político constituye una forma de comunicación en la que los representantes de la ciudadanía, es decir, los candidatos, exponen oralmente sus propuestas de manera estructurada, ya sea a través de medios tradicionales como la radio y la televisión, o mediante plataformas digitales. Es importante señalar que no todos los debates políticos son necesariamente organizados, ya que pueden surgir debates espontáneos en ausencia de una planificación previa. No obstante, esto no limita la posibilidad de discutir un tema, siempre y cuando los participantes posean el conocimiento y el interés adecuados (IEPC 2021).

De lo expuesto, se plantea como problemática la poca consideración de la auténtica deliberación ciudadana en los instrumentos de participación directa y la ausencia de un diseño institucional y reglas de operación claras de los mecanismos de participación ciudadana. Por ello, se establece como hipótesis que la poca participación de la ciudadanía en la etapa de deliberación podría limitar la capacidad de la población para influir de manera significativa en la adopción de decisiones públicas porque su papel solo se limitaría a refrendar o rechazar la decisión tomada desde la élite política afectando así la legitimidad democrática.

Por ello, de acuerdo con García Roca los procesos de deliberación ciudadana se basan en la construcción de un diálogo que “es muy importante, pero no es sencillo de hacer [...] porque es [significativo] que haya puntos de contacto entre los representantes y los representados”, los cuales “deben de regularse [...] para construir una voluntad popular” (García Roca 2024). Por su parte, Ramírez Mejía menciona que los retos que enfrentan los procesos de deliberación “son de carácter de organización, desde la perspectiva justamente institucional, y normativos por otro lado” (Ramírez Mejía 2024).

Al respecto, uno de los temas que se señalan en la iniciativa del Ejecutivo federal, relativa al proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan A)⁴³², son los cambios en torno al artículo 35 de la CEPUM. Allí se indica que la autoridad administrativa electoral federal, promoverá la participación ciudadana y será la única instancia a cargo de su difusión (artículo 35, fracción VIII, inciso VII).

Igualmente, dentro del proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan A), se contempla una modificación al artículo 41 de la CPEUM, precisando que la autoridad administrativa electoral federal tiene la obligación de organizar foros de debate en tiempos brindados gratuitamente por medios de comunicación, bajo el principio de equidad propiciando con ello los procesos de deliberación ciudadana en el ámbito electoral.

Durante el Proceso Electoral Federal 2023-2024 se desarrollaron diversos debates, que fueron organizados por la Comisión Temporal de Debate del INE (2023a). El primer debate presidencial se llevó a cabo el 7 de abril de 2024, el segundo el 28 de abril y el tercero el 19 de mayo de la misma anualidad. Una particularidad del segundo debate fue que la ciudadanía tuvo la oportunidad de formular preguntas a las personas candidatas a la Presidencia de la República, lo que a juicio de la población generó una participación más cercana y directa con las candidaturas presidenciales.

⁴³² Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 28 abril 2022. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>» [Consultado el 7 de octubre de 2024].

La participación de la ciudadanía fue a través de preguntas grabadas en videos que se segmentaron por regiones del país —Norte, Bajío, Oeste, Centro y Sureste— y que abordaban diversas problemáticas relevantes para las distintas localidades (INE 2023a).

De acuerdo con el INE, para el segundo debate se recopilieron 400 preguntas, en los 32 estados de la República mexicana, así como en Los Ángeles y Dallas, en Estados Unidos de América donde existe un importante grupo poblacional de mexicanos con credencial para votar. Sin embargo, de las 400 interrogantes, solo 186 fueron elegidas y de estas se seleccionaron 75, las cuales fueron proporcionadas a los moderadores para que eligieran ocho que se presentarían a los candidatos en el segundo debate (López-Castro 2024a).

En este contexto, se recomienda que desde el arranque de los comicios se incentiven más procesos de deliberación realizados por la autoridad electoral u otros tipos de organizaciones o instancias para que la ciudadanía tenga la oportunidad de dialogar con las candidaturas y conocer sus puntos de vista sobre problemáticas que aquejan a la ciudadanía, a través del intercambio de opiniones.

b. Revocación de mandato

La revocación de mandato constituye un mecanismo de rendición de cuentas que otorga a los ciudadanos la capacidad de ejercer control sobre sus gobernantes elegidos durante gran parte del periodo de su gestión (Eberhart 2024). En México la revocación de mandato se incorporó en la CPEUM en 2019, con el objetivo de consultar a la ciudadanía si estaba conforme con la gestión desarrollada hasta el momento por el titular de la Administración Pública Federal.

En el año 2021, el Presidente Andrés Manuel López Obrador promovió una iniciativa de revocación de mandato. Este procedimiento fue organizado siguiendo un plan detallado establecido por el INE. En una primera etapa, se llevó a cabo la recopilación de firmas desde el 1º de noviembre de 2021 hasta el 25 de diciembre de 2021. Seguidamente, el 3 de enero de 2022 se instalaron los Consejos locales encargados de supervisar las actividades en cada región. Una vez concluida la recolección de firmas, se realizó la verificación y contabilización de los formatos presentados entre el 26 de diciembre de 2021 y el 8 de enero de 2022 (INE 2024m).

La realización del mencionado proceso de revocación de mandato fue controversial por diversas razones. De agosto de 2021 a enero de 2023 se habían resuelto 6,939 demandas relacionadas con el mismo⁴³³. La Sala Superior del TEPJF había emitido 246 sentencias relacionadas con la revocación de mandato⁴³⁴.

Uno de los primeros aspectos para tener en cuenta para saber si es vinculante el ejercicio de este instrumento de democracia directa, es el recuento final y el anuncio de conclusión del proceso de revocación de mandato. La Sala Superior del TEPJF emitió la

⁴³³ Véase en la gráfica demandas resueltas relacionadas con la revocación del mandato por recepción de mes. Disponible en: «<https://www.te.gob.mx/revocacion/front/estadistica/>» [Consultado el 7 de octubre de 2024].

⁴³⁴ Véase en gráfica de sentencias relacionadas con el proceso de revocación de mandato por sala. Disponible en: «<https://www.te.gob.mx/revocacion/front/estadistica/>» [Consultado el 7 de octubre de 2024].

resolución, a la etapa de verificación y contabilización de formatos, correspondiente al recuento final del procedimiento de revocación de mandato del primer mandatario federal, quien fue elegido para el periodo constitucional 2018-2024. Esta resolución establece que el proceso ha llegado a su fin y que carece de efectos jurídicos, dado que solo se logró una participación del 17.77 % de las personas inscritas en la lista nominal, porcentaje inferior al 40 % exigido por la Carta Magna para que sea considerado válido.

Otro punto importante guarda relación con la figura de revocación de mandato. En la sentencia SUP-RAP-27/2022 y acumulados de la Sala Superior del TEPJF, se estableció que se prohíbe la difusión de propaganda gubernamental durante el desarrollo de revocación de mandato en México, desde la emisión de la convocatoria hasta la conclusión de la jornada de votación. Esta medida, respaldada por la Carta Magna y la LFRM, busca proteger la libre opinión y decisión de la ciudadanía, así como garantizar la imparcialidad.

Además, el proceso de revocación de mandato en México se enfrentó a varios obstáculos. Uno de ellos fue la falta de acción legislativa, que invalidó la participación ciudadana al no haber sido promulgada a tiempo la LFRM (Montoya Zamora 2023). Ello generó controversia sobre si la nueva legislación podría aplicarse retroactivamente al Presidente en ejercicio, lo que podría contravenir el principio constitucional de no aplicar leyes de manera retroactiva. Además, se identificó una campaña de propaganda a favor de la revocación que utilizaba fondos públicos, lo que generó desconfianza en el proceso democrático.

Asimismo, se identificaron múltiples irregularidades en el proceso, como fue que la recolección de firmas para solicitar la revocación de mandato fue liderada por miembros de MORENA. Además, se hallaron cerca de un millón de firmas con anomalías, tales como duplicados, irregularidades en el padrón electoral, suspensión de derechos políticos, caducidad de credenciales de votación, fallecimientos, credenciales no válidas, domicilios incorrectos, datos inexistentes, firmas inválidas y simulaciones (Montoya Zamora 2023).

Un elemento crucial para evaluar la credibilidad del proceso de revocación del mandato, señalan Escamilla y Cuna (2020), es el diseño institucional. Las disposiciones legales que regulan la implementación de estas consultas, junto con los actores involucrados en cada fase del procedimiento son elementos determinantes. Es así como la eficacia de este instrumento depende del diseño institucional y de sus reglas de operación, dado que generalmente su puesta en práctica tiene un uso político por parte de los actores que la promueven (Escamilla y Cuna 2020: 81).

En este sentido, se observa que la problemática que gira en torno a la revocación de mandato radica, principalmente, en su diseño y aplicación, lo cual conduce a una baja participación ciudadana y al uso de esta figura como una herramienta política para obtener beneficios electorales, lo que genera un desequilibrio en la democracia. Por consiguiente, se considera que la revocación de mandato carece de un diseño jurídico efectivo que garantice la participación ciudadana y permita a las personas expresar su voluntad.

El proceso de revocación de mandato, según Ramírez Mejía “busca que participe la ciudadanía revocando el mandato a un gobernante por la pérdida de confianza o por un

pésimo trabajo” (2024), bien sea por no haber cumplido sus obligaciones o porque se haya desviado completamente de su programa político.

Al respecto, uno de los temas que se señalan en la iniciativa de DRCPEUM en materia electoral (Plan C)⁴³⁵, son los cambios relativos a su artículo 35, donde se indican las siguientes modificaciones: participar en los procesos de revocación de mandato, conforme a la legislación única que para tal efecto emita el Congreso de la Unión (artículo 35, fracción IX); se podrá solicitar en una sola ocasión hasta seis meses antes de la conclusión del tercer año del periodo constitucional (artículo 35, fracción IX, inciso II); la revocación de mandato se realizará mediante votación libre, el mismo día de las elecciones ordinarias intermedias para elegir diputadas y diputados al Congreso de la Unión (artículo 35, fracción IX, inciso III); para que el proceso sea válido deberá de haber una participación de por lo menos el 30 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores (artículo 35, fracción IX, inciso IV) y los procesos de revocación de mandato en las entidades federativas serán convocados por el Poder Legislativo local. El ejercicio del voto a que hacen referencia las fracciones I, VIII y IX de este artículo podrán aprovechar las Tecnologías de la Información y Comunicación de conformidad con la ley (artículo 35, fracción IX, inciso VIII).

Frente a tales modificaciones, se puede advertir que si se implementan reformas en el diseño jurídico de los procesos de revocación de mandato para hacerlos más participativos podría aumentar la confianza de la ciudadanía en dichos procesos y fortalecer la democracia a través de la voz del pueblo. El incremento de la participación ciudadana en estos procesos mediante la implementación de medidas que fomenten la conciencia cívica y la inclusión, por parte de la autoridad administrativa electoral federal, en el mismo día de las elecciones ordinarias intermedias, podría fortalecer la legitimidad de los gobiernos y garantizar una representación más fiel de la voluntad popular. Sin embargo, hay que estar al pendiente de la influencia de intereses partidistas y establecer salvaguardias para prevenir la manipulación política de la revocación de mandato, como el que el partido en el poder nuevamente apoye en la jornada dicho mecanismo de democracia directa.

c. Consultas ciudadanas

Las consultas ciudadanas, también conocidas como consultas populares, son instrumentos de participación que permiten a la ciudadanía ejercer su derecho constitucional de manifestarse sobre asuntos de relevancia nacional. Estos mecanismos aseguran que la voluntad popular tenga un impacto en el debate y en las decisiones adoptadas por las instancias públicas.

Conviene recordar que la SCJN resolverá la constitucionalidad de la materia en consulta (artículo 35, párrafo VIII, inciso III). En México, la SCJN ha intervenido en distintos casos⁴³⁶ en la realización de las diferentes consultas que se han llevado a cabo. El control de

⁴³⁵ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 18 de septiembre de 2024].

⁴³⁶ En 2014, la SCJN estudió tres consultas populares concernientes a: un nuevo salario mínimo, la reducción del número de legisladores plurinominales y la reforma energética.

constitucionalidad se ha utilizado, en primer lugar, para analizar su propósito acorde con lo dispuesto por el artículo 35 de la Constitución en el párrafo VIII, inciso III, que señala que no pueden ser objeto de restricciones a los derechos humanos, a la materia electoral, al sistema financiero —ingresos, gastos, presupuestos anuales federales—, obras de infraestructura en ejecución, así como en temas de seguridad nacional. En segundo lugar, también se ha estudiado la elaboración de la pregunta que se utilizará en las consultas, donde estas deben de ser explícitas y contestarse de manera dicotómica.

Así lo fue en el caso de la reforma energética, cuando, en acatamiento del mandato constitucional, se declaró inconstitucional el objeto de la consulta por relacionarse con temas del sistema financiero, ingresos, gastos del Estado y presupuesto de egresos de la Federación, según la Revisión de Constitucionalidad de la Materia de las Consultas Populares 1/2014 y 3/2014. En la primera consulta, la pregunta que se planteó fue: “¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?”. En la segunda consulta, la pregunta formulada fue: “¿Estás de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?”.

En ambos escenarios, la SCJN señaló que dicha consulta popular se relacionaba de manera directa con los ingresos del Estado, ya que, por definición, cualquier industria estatal, particularmente la energética, suministra recursos económicos para la satisfacción del interés colectivo, aspecto que se inscribe en la restricción expresa del artículo 35, fracción VIII, apartado 3º de la CPEUM, que prohíbe que los temas relacionados con los ingresos y gastos del Estado sean objeto de consultas populares (Folino González 2021).

Otro ejemplo fue la consulta relacionada con los salarios mínimos, donde el pleno de la SCJN, durante el análisis y debate de la Revisión de Constitucionalidad de la materia de la Consulta Popular 2/2014, determinó que el objeto de dicha consulta era inconstitucional. Esta consulta planteó la siguiente interrogante: “¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el Coneval?” De igual forma aquí se consideró que estos temas no son objeto de consulta popular.

Derivado de lo anterior, dentro del Pleno de la SCJN surgieron dos argumentos. El primero en torno a que la pregunta estuvo mal planteada⁴³⁷, ya que no era congruente con la materia de la consulta, y el segundo que la materia de la consulta popular se encontraba directamente relacionada con los ingresos del Estado, temática que no puede ser objeto de consulta porque se encuentra dentro de las restricciones que establece el artículo 35, fracción VIII, apartado 3º, de la CPEUM. Pues si bien el salario mínimo es un derecho de los trabajadores previsto en el apartado A, del artículo 123 de la CPEUM, no

⁴³⁷ Conforme al artículo 26, fracción II de la LFCP se señala que: “cuando la petición de consulta popular provenga del Presidente de la República, se seguirá el siguiente procedimiento: [...] II. Recibida la solicitud del Congreso para verificar la constitucionalidad de la petición de consulta popular, la Suprema Corte deberá: a) Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo”.

puede desvincularse de aquellos aspectos, elementos y ordenamientos que hacen referencia al concepto de salario mínimo ya sea de manera directa o indirecta, puesto que este concepto ha sido utilizado como referencia de una gran cantidad de legislación de orden tributaria y financiera.

La hipótesis que gira en torno a la problemática es que el desarrollo de las consultas ciudadanas no logra captar, ni atender adecuadamente el interés o la voz del pueblo, por la falta de claridad en la elaboración de la pregunta, así como que estas muchas de las veces son objeto de restricciones constitucionales según el artículo 35 de la CPEUM. Otro inconveniente de las consultas ciudadanas es que no se encuentran estandarizadas o incorporadas con cierta periodicidad por parte de la autoridad electoral.

Sobre este tema, Ramírez Mejía sostiene lo siguiente:

“[...] uno de los elementos esenciales para la eficacia y para que triunfen [las consultas populares], digamos como ejercicios de participación, es la claridad propiamente de la pregunta. En la teoría existen detractores de estos mecanismos de participación que señalan que justamente que ese intento de hacer claro, un tema complejo, pues banaliza o simplifica la vida política. Pero es enormemente relevante que la pregunta que se formula en una consulta popular sea lo más clara posible para todas las personas” (Ramírez Mejía 2024).

Durante la Administración 2018-2024, en México se llevaron a cabo procesos de democracia directa⁴³⁸, como la discusión en 2018 sobre si se debía continuar o no con la construcción del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. La pregunta que se planteó fue: dada la saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México: ¿cuál opción piensa usted que sea mejor para el país? a) Reacondicionar el actual aeropuerto de la Ciudad de México y el de Toluca y construir dos pistas en la base aérea de Santa Lucía; o b) continuar con la construcción del nuevo aeropuerto en Texcoco y dejar de usar el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

No obstante, la consulta en cuestión fue considerada inconstitucional debido a que el objeto de la pregunta no era congruente con la materia de la consulta. Esto se debió a que la consulta se centraba en un análisis del gasto relacionado con el proyecto del aeropuerto, comparándolo con la reestructuración del aeropuerto actual y el aeropuerto de Toluca, así como con la construcción de dos pistas en la Base Aérea Militar de Santa Lucía (Folino González, 2021). Asimismo, la pregunta no se podía responder con un sí o no. Pero lo más importante de dicha consulta fue que la realizó la Fundación Arturo Rosenblueth y no la autoridad administrativa electoral como lo establece Constitución y la LFCP (Navarro 2018).

Una segunda consulta se efectuó en 2019, donde se sometía a la población la aprobación de la mega obra denominada Tren Maya, en la cual no se alcanzó el grado de participación del 40 % de la ciudadanía. En dicha consulta se planteó la pregunta: ¿Estás de acuerdo en que se construya el proyecto integral del Tren Maya?, con un apartado para respuesta entre el sí y el no. Este mecanismo consultaba la viabilidad de un proyecto cuya ruta pasaría por los Estados de Tabasco, Campeche, Chiapas, Yucatán y Quintana Roo para recorrer los asentamientos de la cultura Maya, cuyo principal desafío

⁴³⁸ Las consultas populares relativas al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (2018), Tren Maya (2019) y juicio a expresidentes (2021).

en la práctica fue negociar con las comunidades indígenas el paso de la vía, por las afectaciones que se suscitarían al cruzar por sus territorios, los ríos y lagos, aparte que la consulta popular la realizó el Fondo Nacional de Fomento y Turismo (FONATUR).

Se destaca que la consulta no fue analizada por la SCJN para determinar su constitucionalidad, relativa a su objeto conforme al artículo 35 de la CPEUM. También sobresale que el INE no fue la autoridad encargada de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de los resultados de estos mecanismos de participación ciudadana conforme al artículo 2 de la LFCP y la Constitución, sino más bien FONATUR, una institución del gobierno federal la cual es responsable de proyectos turísticos en México.

Los estándares internacionales de derechos humanos establecen que la consulta y el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas debe ser previo, libre, informado y culturalmente adecuado, donde se advierte el no cumplimiento de estos estándares⁴³⁹ establecidos por la ONU en la materia. La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha señalado su inquietud respecto a la adecuación cultural del proceso, destacando que la metodología no fue elaborada ni acordada con las comunidades afectadas. Esta situación resultó en que las autoridades definieran de manera unilateral a quién consultar, dónde y cuándo realizar el proceso (Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos 2019a).

En el año 2021, se llevó a cabo otro proceso de consulta ciudadana, relativa a combatir la corrupción de gobiernos anteriores, bajo los denominados *juicios a expresidentes*. En este proceso, realizado por el INE, se consultó a la ciudadanía sobre la posibilidad de enjuiciar a expresidentes de México. Durante su organización, la consulta llegó a la SCJN y se resolvió en la sentencia de Revisión de Constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020, que entre otras cosas, controvertía: 1) la supuesta restricción a los derechos humanos; 2) la supuesta limitación al derecho de acceso a la justicia y la obtención de medidas de restitución y reparación para las víctimas u ofendidos de delitos; 3) se afirmó que se puso en riesgo la presunción de inocencia de las personas y la viabilidad de futuras investigaciones y procesos penales; y 4) que se imponían restricciones a las garantías para la protección de los derechos humanos y afectaba las instituciones de procuración de justicia.

Debido a que la participación no alcanzó el umbral mínimo del 40 % requerido, los resultados de la consulta no tuvieron carácter vinculante, lo que significa que carecieron

⁴³⁹ La Declaración de Naciones Unidas sobre el Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, reconoce los derechos básicos de los pueblos indígenas en el marco del principio general del derecho a la libre determinación, incluyendo el derecho a la igualdad y a la no-discriminación; el derecho a la integridad cultural; el derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales; el derecho al autogobierno y a la autonomía; el derecho al consentimiento previo, libre e informado y otros. A la vez, el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes núm. 169 adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo, el 27 de junio de 1989, incorpora una serie de disposiciones relativas, entre otros, a la administración de justicia y el derecho consuetudinario indígena; el derecho a la consulta y a la participación; el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales; derechos sociales y laborales; educación bilingüe y cooperación transfronteriza (Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos 2019b).

de implicaciones jurídicas para los actores políticos y para los expresidentes involucrados (Expansión 2022).

Entre los temas desarrollados en el proyecto de DRCPEUM en materia electoral (Plan C)⁴⁴⁰, se halla los cambios sobre su artículo 35, donde se señalan las siguientes modificaciones: que la autoridad administrativa electoral federal promoverá la participación de la ciudadanía en las consultas populares y será la única instancia a cargo de la difusión de la misma (artículo 35, fracción VIII, inciso IV); cuando la participación total corresponda, al menos a 30 % de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, el resultado será vinculante para los poderes Ejecutivos y Legislativos federales, así como para las autoridades competentes (artículo 35, fracción VIII, inciso II); se agrega que no podrán ser objeto de consulta popular el sistema fiscal, incluyendo sus bases, tasas y tarifas, así como el funcionamiento y disciplina de la Guardia Nacional (artículo 35, fracción VIII, inciso III); las consultas populares se realizarán el mismo día de las elecciones ordinarias que correspondan (artículo 35, fracción VIII, inciso V); el derecho a participar en las consultas populares de las entidades federativas podrá ejercerse de conformidad con la presente fracción, incluyendo su organización y calificación, cuando así lo determine la convocatoria.

Por lo que se puede concluir que es de suma importancia que la redacción de las preguntas en las consultas populares sea clara y se puedan contestar de manera afirmativa o negativa. A la vez, que la autoridad administrativa electoral sea la que lleve a cabo las consultas populares y no otro tipo de instancias públicas u organizaciones de la sociedad civil.

d. Costos para la democracia

El costo de la democracia electoral y el financiamiento de la actividad política ha sido objeto de discusión en diversos espacios, como son la doctrina jurídica, las mesas de debate y los medios de opinión pública. El precio de la democracia se mide considerando el costo que representan las autoridades electorales a nivel federal y local, así como las agrupaciones políticas (Moreno Zepeda 2020).

El financiamiento público asignado a los partidos políticos, así como a las autoridades electorales, facilita el desarrollo de la vida democrática mediante la organización y supervisión de las elecciones, permite a los ciudadanos ejercer sus derechos político-electorales y asegura la existencia de representantes que canalicen las predilecciones hacia la ciudadanía (Moreno Zepeda 2020). Un sistema democrático se fortalece cuando se alcanza un equilibrio entre el monto del gasto público destinado a su mantenimiento y la calidad de la democracia.

En el ámbito de los mecanismos de democracia directa es importante señalar que el artículo 35 de la CPEUM, menciona que la autoridad administrativa electoral federal será la encargada de llevar a cabo las consultas populares y la revocación de mandato, especificando las fechas de la realización de estas; la primera, el primer domingo de

⁴⁴⁰ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 18 de septiembre de 2024].

agosto⁴⁴¹; y la segunda durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional⁴⁴² cuestiones que no se llevaron en su cabalidad propiciando un gasto extraordinario, propiciando la percepción de que la democracia es onerosa.

La idea de vincular el costo con la calidad de la democracia en México permite realizar un recuento y, al mismo tiempo, un análisis de los asuntos de mayor relevancia. Esto hace posible analizar, en primer lugar, el funcionamiento de la democracia en las estancias públicas; en segundo lugar, los rasgos característicos de las instancias públicas dentro de un sistema democrático, en tercer lugar, el gasto planteado para efectuar mecanismos de democracia directa (INE 2023b).

El pleno funcionamiento de las instituciones democráticas demanda inversiones y gastos de funcionamiento, los cuales no deben de ser tan onerosos como en la actualidad para poder contar con un presupuesto para el desarrollo de los mecanismos de democracia directa. Sobre esta temática, García Roca señala que la democracia no es cara, pero debe ser austera, como los derechos sociales, y tiene que haber inspección a los salarios de los funcionarios, así como al costo de los inmuebles de las autoridades electorales (García Roca 2024).

La problemática, en este caso, consiste en que los mecanismos de la democracia directa no cuentan con un techo presupuestal para que estos puedan llevarse a cabo, propiciando que el diseño y aplicación se vean opacados por la falta de recursos para la realización de las jornadas de consultas a la sociedad.

Es así, como se parte de la hipótesis de que a raíz del gasto oneroso de los partidos políticos y la falta de adecuado diseño institucional y de reglas de operación claras en los procesos y mecanismos de participación directa, se limitó el uso de las consultas para que llegaran a toda la población, por lo que, la percepción de la sociedad es que este tipo de consultas ciudadanas no son eficientes.

Al respecto, en la iniciativa de DRCPEUM en materia electoral (Plan C)⁴⁴³ se menciona que uno de los temas que más llama la atención de la opinión pública es el elevado monto de recursos que se invierte. El Estado destina aproximadamente 11,000 millones de pesos en subsidios públicos para las actividades ordinarias de los partidos políticos, a los fines de la manutención de sus estructuras burocráticas⁴⁴⁴.

A la vez, que el sostenimiento de la estructura burocrática durante tiempos no electorales no ha terminado de justificarse socialmente, dada la proliferación de élites partidistas ajenas al interés público y representatividad ciudadana. De acuerdo con el

⁴⁴¹ CPEUM, artículo 35, fracción VIII, inciso V.

⁴⁴² CPEUM, artículo 35, fracción IX, inciso III.

⁴⁴³ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 10 de octubre de 2024].

⁴⁴⁴ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 10 de octubre de 2024].

INEGI en 2020 las agrupaciones políticas fueron las instituciones más desacreditadas, por el costo económico que significan⁴⁴⁵.

Por esta razón, existen propuestas que se decantan por eliminar el financiamiento público a las agrupaciones políticas respecto de sus actividades ordinarias y plantea que cubran dichos gastos mediante el financiamiento de simpatizantes y militantes⁴⁴⁶. Sin embargo, “los partidos políticos necesitan una sede nacional, y en cada una de las entidades federativas, debe de tener funcionarios, tiene que contar con unos empleados, pagar unos sueldos, contratar publicitarias, etc.” (García Roca 2024).

La democracia se construye a través de la participación ciudadana reconocida en sistema electoral, que fomente y garantice el pleno respeto de los derechos individuales y libertades, la equidad de oportunidades para la ciudadanía, y el cumplimiento riguroso del Estado de Derecho. Por ello, es importante el respeto a los derechos humanos y la eficaz gestión de las instituciones que la sustentan, con base en la responsabilidad y gestión del dinero electoral utilizado para los mecanismos de participación ciudadana.

De ese modo, se recomienda que las instituciones electorales cuenten con recursos para la realización de adecuados mecanismos de democracia directa, así como llevar adelante ejercicios de deliberación y participación ciudadana, incluidos en su presupuesto anual, para que la ciudadanía se sienta tomada en cuenta. Ya que en las Bases Generales del Presupuesto del INE (2024c), no se contaba con recursos para la elaboración o desarrollo de consultas populares; o de acuerdo con la normativa vigente que la autoridad administrativa electoral federal empalme con las elecciones ordinarias los mecanismos de democracia directa – consulta popular y revocación de mandato– para aminorar gastos y que el proceso sea más eficiente.

III. PROPUESTAS DE SOLUCIONES

Con base en el análisis precedente relativo a la democracia directa, se hacen algunas propuestas de reformas legislativas. Dichas propuestas están articuladas en tres bloques, ordenadas conforme a su magnitud y repercusión.

De ese modo, en primer lugar, se indican las siguientes proposiciones:

1. Señalar en la LGIPE de la existencia de los mecanismos de democracia directa, puntualizando las consultas populares y la revocación de mandato.
2. Incorporar en la LGIPE, dentro del Capítulo De los debates, en su artículo 218, que en todos los debates entre los candidatos a la Presidencia de la República es obligatorio que se incorporen la participación ciudadana directa para conocer las propuestas y planes de trabajo de los candidatos.

⁴⁴⁵ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 10 de octubre de 2024].

⁴⁴⁶ Poder Ejecutivo, Iniciativa del Ejecutivo Federal, 5 febrero 2024. Disponible en: «<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>» [Consultado el 10 de octubre de 2024].

3. Señalar en la LGIPE, dentro del Capítulo De los debates, que en todos los debates entre los candidatos a la Presidencia de la República es obligatorio el incluir la regionalización de las preguntas donde prevalezca la participación igualitaria de hombres y mujeres, minorías y grupos vulnerables, etc.
4. Cuando las consultas populares sean ciudadanas, la LFCP debe prever que se oriente hacia el Congreso de la Unión a los ciudadanos para que puedan revisar la pregunta de consulta acorde a la claridad de la pregunta y que esta se encuentre conforme al objeto como lo señala el artículo 35 de la CPEUM y el artículo 11 de la LFCP.
5. Incluir en la LFCP el número máximo de consultas que se pueden llevar en una jornada electoral.
6. Dentro de las consultas populares, convocadas por el Presidente de la República, Cámara de Diputados y la ciudadanía, la LFCP debe de señalar que dentro de la petición de consulta debe existir el diálogo y las mesas de debate, para que se desarrolle una adecuada promoción y participación ciudadana.

En segundo lugar, con mayor repercusión se efectúan las siguientes propuestas:

1. Incorporar en el artículo 21 de la LFCP que la pregunta que se proponga a la consulta popular debe de ser clara, explícita y aceptable para su admisión.
2. Dentro de las jornadas electorales de consulta popular y revocación de mandato, en las normativas de la LFCP y la LFRM, es imperante que la autoridad administrativa electoral federal, cuente con estructuras de representantes de casilla capacitados para cada uno de los ejercicios que se llevarán, esto con el objetivo de respetar los principios de certeza legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad en cada uno de los mecanismos de democracia directa.
3. Dentro de la sección de la Difusión de la Consulta de la LFCP, se debe señalar la prohibición de promoción de los partidos políticos relativa a la consulta popular a llevarse a cabo.
4. Dentro de la sección de Jornada de consulta popular de la LFCP, la autoridad administrativa electoral debe de emplear la figura de observadores ciudadanos, para legitimar el ejercicio ciudadano que se presenta.
5. Señalar en la LGIPE que la Dirección Ejecutiva de Administración de la autoridad administrativa electoral federal, debe de aplicar un programa de austeridad para estar en posibilidad de aminorar los gastos administrativos generados por la autoridad administrativa electoral, así como aquellos gastos que se conciben en las elecciones.
6. Dentro de la LGIPE, la Dirección Ejecutiva de Organización de la autoridad administrativa electoral federal, debe de señalar el cómo se solicita, se promueve, se participa y se consulta a la ciudadanía en cada una de las fases que se llevan

en los mecanismos de democracia directa – revocación de mandato y consulta popular –.

Por último, con mayor intensidad se formulan las siguientes proposiciones:

1. Expedir una Ley Federal de Participación Ciudadana donde se regulen los mecanismos de democracia directa, como el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa ciudadana, el cabildo abierto, la revocación de mandato.
2. La LGIPE debe establecer de manera clara la distinción entre los procesos de consulta popular y revocación de mandato de cualquier forma de participación de los partidos políticos en estos ejercicios de democracia directa, con el fin de asegurar una auténtica participación ciudadana. En caso de que esta separación no se respete, se deberá imponer una sanción económica a los partidos políticos involucrados.
3. La LGIPE debe definir claramente la diferenciación entre las campañas de difusión de los procesos de consulta popular y revocación de mandato, y de las de las actividades políticas que realizan los servidores públicos para la difusión de este tipo de ejercicios, con el objetivo de garantizar una verdadera participación ciudadana. Si no se cumple con esta separación, se debe aplicar una sanción económica a la o las personas servidoras públicas.
4. Señalar en la LGIPE que la autoridad administrativa electoral federal, a través de la Dirección Ejecutiva de Administración, cuente con una partida presupuestal para la realización de consultas populares en el ámbito nacional.
5. Determinar en la LFCP, en su artículo 6, que la ponderación de la consulta si es nacional o regional versa en que impacta en una parte significativa de la población, ya que si se usa el criterio de que si repercute en una o más entidades se discriminaría a gran parte de la población como lo fue en la Consulta al Aeropuerto de México.
6. Es necesario conservar el porcentaje de resultados vinculantes, particularmente en lo que respecta a la revocación de mandato y las consultas populares, cuyo umbral se ha reducido en un 10 % (de un 40 % a un 30 % en las propuestas de reforma electoral al artículo 35 de la CPEUM, Plan C), ya que este número no representa la mayoría del electorado.

Lista de personas entrevistadas

Las personas entrevistadas, como parte del desarrollo del proyecto, fueron las siguientes⁴⁴⁷:

	Personas entrevistadas y Títulos de las problemáticas
	Diseño institucional del sistema electoral federal
1	Dra. María Marván Laborde
2	Dr. César Iván Astudillo Reyes
3	Dr. Jesús Orozco Henríquez
	Comunicación política en los comicios
4	Dra. Issa Luna Pla,
5	Dr. Óscar Sánchez Muñoz
6	Dr. Saúl López Noriega
	El dinero en las elecciones
7	Dr. Benito Nacif Hernández
8	Mtra. Erika Estrada Ruiz
	Definición anticipada de candidaturas
9	Dra. María Garrote de Marcos
10	Dr. Miguel Pérez Moneo
11	Dr. Javier Martín Reyes
	Elecciones seguras
12	Dr. Antonio López Vega
13	Mtro. Jorge Peniche Baqueiro
14	Dr. Sergio Aguayo Quezada
	Límite a los derechos electorales
15	Dra. Karolina Monika Gilas
	Participación política de las minorías
16	Dr. José Fredman Mendoza Ibarra
17	Dr. Juan Jesús Garza Onofre
	Democracia digital
18	Dra. Ninfa Elizabeth Hernández Trejo
19	Dr. Rafael Rubio Núñez
	Candidaturas no partidistas
20	Dr. Jorge Alcocer
	Justicia electoral
21	Dra. María del Pilar Hernández
22	Dr. José Alfonso Herrera García
	Minorías partidistas
23	Dr. Mauro Arturo Rivera León

⁴⁴⁷ Las personas entrevistadas se encuentran ordenadas de acuerdo con la temática en la que participaron.

	Paridad de género
24	Dra. Flavia Freidenberg
25	Dra. Rosario Tur Ausina
	Neutralidad gubernamental
26	Dr. Maurico Del Toro
27	Dr. Manuel González Oropeza
	Democracia directa
28	Dr. Javier García Roca
29	Dr. Samuel Hiram Ramírez Mejía

BIBLIOGRAFÍA

- ACE Electoral Knowledge Network (2023): *Administración electoral, Enciclopedia*. Disponible en: «<https://aceproject.org/ace-es/>» [Consultado el 13 de marzo de 2024].
- ACE Project (2024): “Integridad electoral, seguridad”, en *Aceproject*. Disponible en: «<https://aceproject.org/main/espanol/ei/eie12c.htm>» [Consultado el 23 de mayo de 2024].
- Aguayo Quezada, Sergio (2024): “Elecciones seguras”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 21 agosto, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Alanís Figueroa, María del Carmen (2016): “Comentario al artículo 134”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9º edición, Tomo XI, Cámara de Diputados, Senado de la República-SCJN-TEPJF-INE-CNDH-Porrúa, México, 691-717.
- Alavez Torres, Juana A. (2003): “Avances en el marco jurídico y administrativo de las instituciones de seguridad pública”, en *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades. Estudios fronterizos*, vol. 4, núm. 8, 33-56.
- Alcocer Villanueva, Jorge (2024): “Candidaturas no partidistas”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 24 junio, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Alexy, Robert (2001): *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Alvarado Mendoza, Arturo (2019): “Violencia política y electoral en las elecciones de 2018”, en *Revista Alteridades*, vol. 29, núm. 57, 59-73.
- Amazon (2024): “¿Qué es un bot?”, en *Amazon web services*. Disponible en: «<https://aws.amazon.com/es/what-is/bot/>» [Consultado el 19 de marzo de 2024].
- Andrew Reynolds et al. (2006): *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, México.
- ANIE (2024): *Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral, Tercer Informe sobre Integridad electoral en el proceso electoral, 2023-2024*. Disponible en: «https://www.anie.mx/wp-content/uploads/2023/12/20231219_Primer_Informe_ANIE.pdf» [Consultado el 26 de febrero de 2024].
- ANIE (2023): *Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral, Primer Informe sobre Integridad electoral en el proceso electoral, 2023-2024*. Disponible en: «https://www.anie.mx/wp-content/uploads/2024/04/20240404_Tercer_Informe_ANIE_-vf.pdf» [Consultado el 8 de octubre de 2024].
- Animal Político et al. (2024): “Votar entre balas”, en *Votar entre balas*, México. Disponible en: «<https://votar-entre-balas.datacivica.org/datos-votar-entre-balas>» [Consultado el 23 de agosto de 2024].
- Aparicio, Javier y Márquez, Javier (2021): “Coaliciones electorales y sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados (SUP-REC-943/2018 y acumulados)”, en *Ni tribunal ni electoral*,

- Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier (coords.), Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad de México, 69-84.
- Aragón Reyes, Manuel *et al.* (2021): *Crisis del parlamentarismo en nuestra democracia constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Archivo General de la Nación-AGN (2021): “Las diputaciones por representación proporcional, documentos del #AGNMex explican su origen”, en *Gobierno de México*, 7 septiembre, sección AGN-Blog. Disponible en: «[Las diputaciones por representación proporcional, documentos del #AGNMex explican su origen | Archivo General de la Nación | Gobierno | gob.mx](https://www.gob.mx/agnmex/documentos-del-#AGNMex-explican-su-origen) (www.gob.mx)» [Consultado el 1 de abril de 2024].
- Arévalo González, Yaya (2024): “La Representación Proporcional y Sobrerrepresentación”, en *COPARMEX*, 30 julio, sección Artículos de Opinión. Disponible en: «<https://coparmex.org.mx/la-representacion-proporcional-y-sobrerrepresentacion/>» [Consultado el 26 de agosto de 2024].
- Arreola García, Adolfo (2018): *La democracia electoral en el mundo digital: el voto electrónico*, Tirant lo Blanch, Ciudad de México.
- Astudillo Reyes, César (2024): “Diseño institucional del sistema electoral federal”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 11 junio, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Astudillo Reyes, César (2015): “La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América Latina en el contexto de los derechos de participación política”, en *Contribuciones al derecho constitucional*, José Ma. Serna de la Garza (coord.), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 63-86.
- Astudillo Reyes, César (2014): “El derecho a un recurso efectivo en materia electoral”, en *Estándares internacionales de justicia electoral*, De Icaza, Gerardo y Macedo, Aidé (coords.), Tribunal Electoral del Distrito Federal-Democracy Building International, 347-458.
- Ávila Ortiz, Raúl (2021): “Fiscalización”, en *Sentencias fundacionales. La creación del derecho electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México, 17-48.
- Báez Carlos, Adriana y García Méndez, Erika (2023): *Democracia paritaria: avances y desafíos en la representación de las mujeres*, Instituto Nacional Electoral, México.
- Báez Silva, Carlos y Gilas, Karolina (2017): “Paridad de género: entre acceso a las listas y acceso a los cargos”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 36, 3-26. Disponible en: «<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/10857/12944>» [Consultado el 9 de octubre de 2024].
- Bárcena, Sergio A. (2022): “Eliminar plurinominales, un nuevo intento, el mismo viejo argumento”, en *Expansión política*, 5 abril, sección Voces. Disponible en: «[Eliminar plurinominales, un nuevo intento, el mismo viejo argumento \(expansion.mx\)](https://expansion.mx/eliminar-plurinominales-un-nuevo-intento-el-mismo-viejo-argumento)» [Consultado el 26 de marzo de 2024].
- Barrera Rosales, Paulina (2023): “Acciones afirmativas y resistencia institucional estatal: el (hasta ahora) fallido desafío a las asimetrías de poder desde lo electoral”, en *Justicia Electoral en Movimiento*. Disponible en: «<https://justiciaelectoral.juridicas.unam.mx/node/127>» [Consultado el 22 de marzo de 2024].

- Bonifaz Alfonso, Leticia (2016): *El principio de paridad en las elecciones: aplicación, resultados y retos*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.
- Bonilla, Paula (2023): "Así son los sistemas electorales alrededor del mundo", en *Newtral*, 16 julio, sección Elecciones. Disponible en: «https://www.newtral.es/sistemas-electorales-alrededor-del-mundo/20230716/#google_vignette» [Consultado el 27 de mayo de 2024].
- Briceño Ruiz, Eliseo (2022): *El modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad*, en Tribunal Electoral de Quintana Roo, 1-14. Disponible en: «http://www.teqroo.org.mx/wp9/Articulos/2022/1_2022.pdf» [Consultado el 7 de abril de 2024].
- Bulmer, Elliot (2021): *Democracia directa, Guía Introductoria 3 para la Elaboración Constitucional*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Disponible en: «<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracia-directa.pdf>» [Consultado el 2 de mayo de 2024].
- Calderón, Leticia (2012): "Los derechos políticos de los migrantes", en *Letras Libres*. Disponible en: «<https://letraslibres.com/revista-espana/los-derechos-politicos-de-los-migrantes/>» [Consultado el 11 octubre de 2024].
- Campos, Gonzalo Santiago (2014): "Las candidaturas independientes en México", en *Revista Derecho del Estado*, núm. 33, 65-99.
- Carbonell Sánchez, Miguel (2015): "Candidaturas independientes y candidatos no registrados en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", en *La justicia electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)*, Zavala Arredondo, Marco Antonio y Zertuche Muñoz, Fernando (coords.), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2020): "Neutralidad y pluralismo en el sistema de medios", en *Los derechos fundamentales en el Siglo XXI, Tomo IV. Los derechos civiles y políticos. Estudios de casos líderes nacionales. Volumen IX. Cuestiones actuales de neutralidad gubernamental*, Ríos Vega, Luis Efrén y Spigno, Irene (dirs.), Tirant lo Blanch, México, 99-134.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2004): *Lecciones de los asuntos Pemex y amigos de Fox*, Universidad Autónoma de México, México.
- Carrasco Daza, Constancio (2024): "El derecho a votar de las personas privadas de libertad", en TEPJF. Disponible en: «<https://www.te.gob.mx/derechospoliticosppl/#>» [Consultado el 7 de abril de 2024].
- Carrión, Fernando (2002): *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, FLACSO, Sede Ecuador, Quito.
- Cartagena Santos, Ilda Lillian (2010): "Seguridad ciudadana un derecho humano", en *Revista Regional de Derechos Humanos*, núm. 2, 3-13.
- Carvajal, Otilia (2023): "INE da luz verde a curules para personas en pobreza", en *El Universal*, 8 septiembre, sección Elecciones. Disponible en: «<https://www.eluniversal.com.mx/eleccion/ine-da-luz-verde-a-curules-para-personas-en-pobreza/>» [Consultado el 26 de marzo de 2024].
- Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos (2019): *Dinero bajo la mesa*, Grijalbo, México.

- Castillo González, Leonel (2006): *Reflexiones temáticas sobre derecho electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- CEDD (2011): *Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo*, Comisión Europea para la Democracia por el Derecho — Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: «https://www.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf» [Consultado el 10 de octubre de 2024].
- Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (2024): Contribución al Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (WGEID) sobre “Elecciones y Desapariciones Forzada”.
- Chaires Velasco, Enrique José (2024): “Modelo de comunicación política en la era digital”, en *Elecciones y Democracia*, Morán Torres, Enoc Francisco y Chaires Ramírez, Enrique (coords.), Universidad de Colima-Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 225-247.
- CNDH (2024): “Grupos de atención prioritaria y otros temas”, en *Informe de Actividades 2022*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México. Disponible en: «<https://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=40002>» [Consultado el 22 de marzo de 2024].
- Coello Garcés, Clicerio (2023): *Libertad de expresión política. Límites frente a la Inteligencia Artificial, laicismo y no discriminación*, Tirant lo Blanch, Ciudad de México.
- COLMEX (2012): *El crimen organizado en las elecciones*. Disponible en: «https://cei.colmex.mx/archivos/200/El_crimen_organizado_en_las_elecciones.pdf» [Consultado el 5 abril del 2024].
- Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (2011): *Código de Buenas Prácticas en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- Comisión IDH (2007): *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CONAPRED et al. (2022): *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS 2022)*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)-Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)-Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT), Ciudad de México. Disponible en: «<https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2022/>» [Consultado el 21 de marzo de 2024].
- CONAPRED et al. (2017): *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS 2017)*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)-Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)-Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT), Ciudad de México. Disponible en: «<https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/>» [Consultado el 21 de marzo de 2024].
- Córdova, Lorenzo (2023): “Retos del proceso electoral 2023-2024”, en *El Universal*, 7 septiembre, sección Opinión. Disponible en: «<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/lorenzocordova-vianello/retos-del-proceso-electoral-2023-2024/>» [Consultado el 11 de abril de 2024].

- Córdova Vianello, Lorenzo (2022): *Presentación, Participación Ciudadana innovadora y nuevas instituciones democráticas*, Instituto Nacional Electoral, Ciudad de México.
- Corona Nakamura, Luis Antonio (2016): “Paridad de género en materia electoral en México”, en *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 3, núm. 1, 109-123.
- Corona Nakamura, Luis Antonio y Hernández Velazco, Genaro (2015): “Las candidaturas independientes en México”, en *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 2, núm. 2, 117-135.
- Corte IDH (2021): *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, núm. 20: Derechos políticos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José.
- Cota, Isabella (2024): “Morena y sus aliados, al borde de la mayoría calificada: confirmada en la Cámara de Diputados y pendiente en el Senado”, en *El País*, 3 junio, sección Elecciones México 2024. Disponible en: «[Morena y sus aliados, al borde de la mayoría calificada: confirmada en la Cámara de Diputados y pendiente en el Senado | Elecciones mexicanas 2024 | EL PAÍS México \(elpais.com\)](https://elpais.com/mexico/2024/06/03/morena-y-sus-aliados-al-borde-de-la-mayoria-calificada-confirmada-en-la-camara-de-diputados-y-pendiente-en-el-senado-elecciones-mexicanas-2024/)» [Consultado el 7 de junio de 2024].
- Crespo, José Antonio (2020): “Elecciones y democracia”, en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Nueva edición con nota introductoria*, núm. 5, INE, Ciudad de México.
- C&E (2024): “Apuesta Xóchitl Gálvez a la IA y Big Data para combatir delitos”, en *C&E Campaings & Elections México*. Disponible en: «<https://ceonline.com.mx/post/xochitl-ia-bigdata/>» [Consultado el 12 de abril de 2024].
- Damián, Fernando (2024): “‘Blindada’, mayoría calificada de Morena y aliados en próxima legislatura: diputado”, en *Milenio*, 5 junio, sección Política-Opinión. Disponible en: «[Mayoría calificada de Morena en el Congreso está blindada: legislador - Grupo Milenio](https://www.milenio.com/politica/legislatura-2024/legislador-grupo-milenio)» [Consultado el 7 de junio de 2024].
- Data Cívica (2024): “Votar entre balas”, en *Votar entre balas*. Disponible en: «<https://votar-entre-balas.datacivica.org/datos-votar-entre-balas>» [Consultado el 5 abril de 2024].
- De la Madrid, Ricardo Raphael (2012): *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Derechos políticos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación, México.
- De la Mata Pizaña, Felipe y Correa Alfaro (2024): “Hay un elefante en el cuarto de la democracia mexicana: elección de la gubernatura de Michoacán”, en *Blog Felipe de la Mata Pizaña*. Disponible en: «<https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/article/270>» [Consultado el 5 abril de 2024].
- Del Toro Huerta, Mauricio (2024): “Neutralidad gubernamental”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 18 septiembre, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- DETENAL (1986): *Censos Nacionales*, INEGI-DETENAL, D.F. Disponible en: «[702825002140.pdf \(inegi.org.mx\)](https://inegi.org.mx/publicaciones/publicaciones_censos/702825002140.pdf)» [Consultado el 22 de mayo de 2024].
- Devis Echandía, Hernando (2004): *Teoría general del proceso*, Editorial Universidad, Buenos Aires.

Diario Oficial de la Federación (2022): *Programa Especial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2024*, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Díaz Rendón, Sergio y Centeno Alvarado, Gerardo Alberto (2022): “Principio de equidad en las contiendas electorales y sus repercusiones en el financiamiento privado de las candidaturas independientes”, en *Estudios de casos líderes nacionales y extranjeros. Vol. XIX Cuestiones actuales de las candidaturas independientes*, Ríos Vega, Luis Efrén y Spigno, Irene (dirs.), Esquivel Alonso, Yessica (coord.), Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 235-259.

Díaz Revorio, Francisco Javier (2016): “Peculiaridades de la libertad de expresión en periodo electoral. Comentario a la sentencia del Tribunal EDH de 19 de febrero de 1998, Caso Bowman vs. el Reino Unido”, en *Bowman vs. el Reino Unido, Sentencias Relevantes de Cortes Extranjeras*, núm. 11, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

Domingo Ferrer, Josep (2018): *Firmas digitales*, Universitat Oberta de Catalunya, Cataluña. Disponible en: [«https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/142846/15/PLA3_Firmas%20digitales.pdf»](https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/142846/15/PLA3_Firmas%20digitales.pdf) [Consultado el 15 agosto de 2024].

Domínguez, Alejandro y Rivera Loret de Mola, Gustavo (2014): “Fiscalización de los recursos de los partidos en el ámbito federal (1994-2007)”, en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano: perspectiva estatal e internacional*, Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo (coords.), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 67-96.

Domínguez Cortina, Rebeca (2014): “Los debates presidenciales de 2012 en México y su contribución a la cultura política democrática”, en *Global Media Journal México*, vol. 11, núm. 21, 1–24. Disponible en: [«https://gmjmxico.uanl.mx/index.php/GMJ_EI/article/view/171/157»](https://gmjmxico.uanl.mx/index.php/GMJ_EI/article/view/171/157) [Consultado el 25 de abril de 2024].

Durand, María Soledad (2022): “Evolución de las acciones afirmativas. Estados Unidos de América y Latinoamérica”, en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, año 20, núm. 2, 107-117.

Eberhardt, María Laura (2022): “La revocación de mandato en México. Su diseño institucional. El caso AMLO”, en *Derecho Político Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, año 19, núm. 52, 471-494.

Echeverría Victoria, Martín Rodrigo (2023): *Decidir en la era de la (des)información. Comunicación política y elecciones*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México.

El Colegio de México (2022): *Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el proceso electoral federal 2020-2021*, Informe final elaborado con motivo del convenio específico de colaboración con el Instituto Nacional Electoral, núm. INE/DJ/124/2021, 14 octubre, El Colegio de México, Ciudad de México.

El Financiero (2024): “Mal augurio en elecciones 2024: Artículo 19 advierte año ‘sumamente violento’ para periodistas”, en *El Financiero*, 10 enero, sección Nacional. Disponible en: [«https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/01/10/mal-augurio-en-elecciones-2024-](https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/01/10/mal-augurio-en-elecciones-2024-)

articulo-19-advierde-ano-sumamente-violento-para-periodistas/» [Consultado el 18 de junio de 2024].

El Financiero (2021): “Yo solo destapo, pero la ‘corcholata favorita’ la elige el pueblo: AMLO sobre sucesión presidencial”, en *El Financiero*, 12 julio, sección Nacional. Disponible en: «<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/07/12/yo-solo-destapo-pero-la-corcholata-favorita-la-elige-el-pueblo-amlo-sobre-sucesion-presidencial/>» [Consultado el 14 de junio de 2024].

El País (2017): “Los papeles secretos del mayor escándalo de América”, en *El País*, 9 noviembre. Disponible en: «https://elpais.com/internacional/2017/11/08/actualidad/1510141304_297529.html» [Consultado el 28 de marzo de 2024].

Escamilla Cadena, Alberto y Cuna Pérez, Enrique (2021): “La revocación del mandato: reglas de operación, diseños institucionales y su aplicación en México”, en *Revista Mexicana de Estudios electorales*, vol. 5, núm. 25, 81-97. Disponible en: «<https://rmee.org.mx/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/375>» [Consultado el 20 de junio de 2024].

Espinosa Silis, Arturo (2022): “Paridad en gubernaturas. El rompecabezas para 2024”, en *Laboratorio Electoral*. Disponible en: «https://laboratorioelectoral.mx/leer/Paridad_en_gubernaturas__El_rompecabezas_para_2024» [Consultado el 18 de junio de 2024].

Esquivel Alonso, Yessica (*En prensa*): “La paridad en cargos unipersonales: reflexiones en torno a la sentencia SUP-RAP-116/2020 del TEPJF”.

Esquivel Alonso, Yessica (2022): “La figura de la candidatura independiente: retos y oportunidades”, en *Estudios de casos líderes nacionales y extranjeros. Vol. XIX. Cuestiones actuales de las candidaturas independientes*, Ríos Vega, Luis Efrén y Spigno, Irene (dirs.), Esquivel Alonso, Yessica (coord.), Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 289-326.

Esquivel Alonso, Yessica (2018): *Libertad de expresión política y propaganda negativa*, Tirant lo Blanch, México.

Esquivel Alonso, Yessica y Martínez Torres, Jesús Manuel (2022): “Las candidaturas independientes y la garantía de audiencia en Coahuila de Zaragoza”, en *Estudios de casos líderes nacionales y locales. Vol. XXV. La justicia electoral a debate*, Ríos Vega, Luis Efrén y Spigno, Irene (dirs.), Esquivel Alonso, Yessica (coord.), Tirant Lo Blanch, Ciudad de México, 377-410.

Esquivel Alonso, Yessica y Estrada Marún, José Antonio (2015): “Algunos retos del modelo de comunicación política en México”, en *Sobre el nuevo federalismo electoral en México. Monitor democrático 2015*, Molina Piñeiro, Luis (ed.) y Castañeda Rivas, María Leoba et.al. (coords.), Copuex A.C.-Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1189-1214.

Estrada Marún, José Antonio y Sánchez Calderoni, Lillian (2021): “Dilemas de las candidaturas no partidistas. Un estudio a partir de la SUP-JDC-1163/2017”, en *Estudios de casos líderes nacionales y extranjeros. Vol. XIX. Cuestiones actuales de las candidaturas independientes*, Ríos Vega, Luis Efrén y Spigno, Irene (dirs.), Esquivel Alonso, Yessica (coord.), Tirant lo Blanch, Ciudad de México.

- Estrada Ruiz, Erika (2024): “El dinero en las elecciones”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 20 junio, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Expansión (2022): *AMLO, 20 años de consultas: del horario de verano a la revocación de mandato*, Disponible en: «<https://politica.expansion.mx/mexico/2022/04/11/consultas-ciudadanas-de-Amlo>» [Consultado el 6 de mayo de 2024].
- Fernández L., Guillermo (2023): “Los conceptos de Seguridad Ciudadana y Seguridad Humana”, en *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile-Asesoría Técnica Parlamentaria*. Disponible en: «https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/34315/2/GRID_GF_Seguridad_Humana_y_Seguridad_Ciudadana.pdf» [Consultado el 18 de junio de 2024].
- Fernández Poncela, Anna María (2011): “Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina”, en *Argumentos*, vol. 24, núm. 66, 247-275.
- Ferrajoli, Luigi (2003): “Sobre la definición de ‘democracia’. Una discusión con Michelanagelo Bovero”, en *Isonomía*, núm. 19, 227-240.
- Ferreira Rubio, Delia M. (2013): “Sobre la equidad electoral: Dos Miradas”, en *Revista IIDH*, núm. 58, 11-20.
- Fierro Ferráez, Ana Elena (2019): *Retos de los partidos políticos en transparencia proactiva*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México.
- FISEL (2024): *Conoce la FISEL. Actuación y Misión*. Disponible en: «<https://fgr.org.mx/swb/fisel>» [Consultado el 9 de octubre de 2024].
- Flores, An (2024): “México: ¿Cuáles son las demandas LGBT a las que deben atender lxs candidatxs a la presidencia y el gobierno entre 2024-2030?”, en *Volcánicas*, 17 mayo. Disponible en: «<https://volcanicas.com/mexico-cuales-son-las-demandas-lgbt-a-las-que-deben-atender-lxs-candidatxs-a-la-presidencia-y-el-gobierno-entre-2024-2030/>» [Consultado el 24 de junio de 2024].
- Folino González, María Fiona (2021): “La inconstitucionalidad de las consultas populares realizadas por Andrés Manuel López Obrador en los años 2018-2021”, en *Iuris tantum, Revista del Instituto de Investigaciones*, núm. 34, 3–39. Disponible en: «<https://revistas.anahuac.mx/index.php/iuristantum/article/view/1201/1148>» [Consulta do el 24 de agosto de 2024].
- Franco Cuervo, Juan José (2016): “El derecho humano al voto”, en *Colección de textos sobre derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Ciudad de México.
- Frausto Domínguez, Juan Pablo (2023): “La crisis de los partidos políticos y su impacto en la ciudadanía”, en *Cámara de Diputados LXV Legislatura – Periodismo Legislativo*, 15 febrero, sección Comunicación Social. Disponible en: «<https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/revista/index.php/pluralidad/la-tesis-de-los-partidos-politicos-y-su-impacto-en-la-ciudadania->» [Consultado el 23 de agosto de 2024].
- Freidenberg, Flavia (2024): “Paridad de género”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 29 agosto, Academia Interamericana de Derechos Humanos.

- Fuentes López, Guadalupe (2021): “¿Qué es ‘sobrerepresentación’ y por qué parece que el INE quiere parar a Morena? #LoQueSabemos”, en *Sinembargo.mx*, 25 marzo. Disponible en: «¿Qué es “sobrerepresentación” y por qué parece que el INE quiere parar a Morena? #LoQueSabemos - SinEmbargo MX» [Consultado el 16 de abril de 2024].
- Fundar (2021): “Acciones afirmativas para promover la equidad de género en la política: Las cuotas de género en América Latina”, en *Resumen de políticas-Área: Gobernanza, Tema: Políticas de equidad de género*, FUNDAR-ELLA (Programa Evidencias y Lecciones desde América Latina)-UKAID-Practical Action Consulting, 1-9. Disponible en: «[BRIEF-Acciones-afirmativas-para-promover-la-equidad-de-genero-en-la-politica-Las-cuotas-de-genero-en-América-Latina_2014.pdf](https://fundar.org.mx/BRIEF-Acciones-afirmativas-para-promover-la-equidad-de-genero-en-la-politica-Las-cuotas-de-genero-en-América-Latina_2014.pdf) (fundar.org.mx)» [Consultado el 18 de mayo de 2024].
- García, Eloy et al. (2019): *Los instrumentos de democracia directa en el Derecho Comparado*, Instituto Nacional de Administración Pública. Disponible en: «<https://iris.unito.it/bitstream/2318/1729947/1/Instrumentos%20de%20democracia%20directa.pdf>» [Consultado el 20 de mayo de 2024].
- García Ramírez, Sergio (2014): “Garantías judiciales: doble instancia y amparo de derechos fundamentales (artículos 8.2.H y 25 CADH)”, en *El derecho humano al debido proceso. Sus dimensiones legal, constitucional y convencional*, Pérez, Carlos (coord.), Tirant lo Blanch, México, 145-168.
- García Roca, Javier (2024): “Democracia directa”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 5 agosto, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Garrote de Marcos, María (2024): “Definición anticipada de candidaturas”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 17 junio, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Garza Onofre, Juan Jesús (2024): “Participación política de las minorías”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 23 agosto, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Gilas, Karolina Monika (2024): “Límites a los derechos electorales”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 27 mayo, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Gilas, Karolina Monika y Medina Torres, Luis Eduardo (2012): *Manual. Asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional*, TEPJF, México, D.F.
- Global Network of Domestic Election Monitors (2024): *Open Election Data Initiative*. Disponible en: «<https://openelectiondata.net/es/guide/key-categories/security/>» [Consultado el 5 abril de 2024].
- Gobierno de México (2024): “1.1. Magnitudes y tendencias de la migración en México”, en *Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024. 1. Panorama de la migración en México*, Gobierno de México – Unidad Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, CDMX. Disponible en: «https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Panorama_de_la_migracion_en_Mexico» [Consultado el 24 de junio de 2024].

- Gobierno de México (2021): *Presentan estrategia para frenar violencia política y amenazas*, Secretaría de Gobernación. Disponible en: «<https://www.gob.mx/sspc/proteccionelectoral/articulos/presentan-estrategia-para-frenar-violencia-politica-y-amenazas-a-candidatos-271549>» [Consultado el 9 de octubre de 2024].
- Gobierno de México (2020): *La paridad de género, un asunto de igualdad y de justicia*, Secretaría de Gobernación. Disponible en: «<https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/la-paridad-de-genero-un-asunto-de-igualdad-y-de-justicia>» [Consultado el 9 de octubre de 2024].
- Gómez Puerto, Ángel Bartolomé (2022): “Diez propuestas y una reflexión para una mejor democracia”, en *Hay Derecho*, 25 febrero, sección 8 Comentarios en Blog. Disponible en: «<https://www.hayderecho.com/2022/02/25/diez-propuestas-y-una-reflexion-para-una-mejor-democracia/>» [Consultado el 11 de abril de 2024].
- González Fernández, José Antonio (2002): “La seguridad pública en México”, en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A. (coords.), Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- González Oropeza, Manuel (2024): “Neutralidad gubernamental”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 19 septiembre, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- González Oropeza, Manuel (2011): *La inaplicación de normas jurídicas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México. Disponible en: «<https://www.te.gob.mx/comisiones/comisiones/ea021b79-407f-4189-a205-41f8006fb6eb/Libro%20La%20Inaplicacion%20de%20Normas%20Juridicas.pdf>» [Consultado el 19 de junio de 2024].
- González Oropeza, Manuel (2010): “Candidaturas independientes”, en *Justicia y Sufragio. Revista Especializada en Derecho Electoral*, núm. 4, 43-58.
- Griner, Steven y Zovatto, Daniel (eds.) (2004): *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, Organización de los Estados Americanos-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Costa Rica.
- Guerrero Galván, Luis Rene y Castillo Flores, José Gabino (2016): *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, Miguel Ángel Porrúa, 9ª edición, Ciudad de México. Disponible en: «<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5631/35.pdf>» [Consultado el 24 de agosto de 2024].
- Guerrero Martínez, Miguel y Moreno López, Miguel (2017): “Campañas negativas: los problemas del modelo de comunicación política en México”, en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano 1990-2017. Perspectiva federal y local*, Ugalde, Luis Carlos y Hernández, Said (coords.), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México, 289-311.
- Guevara y Herrera, María Cecilia (2018): “Financiamiento de partidos políticos”, en *Tratado de Derecho Electoral*, De la Mata Pizaña, Felipe y Coello Garcés, Clicerio (coords.), Tirant Lo Blanch, México, 254-280.
- Gutiérrez, Pablo y Zovatto, Daniel (2011): “Balance regional: financiamiento político en América latina 2004-2010”, en *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*,

- Gutiérrez, Pablo y Zovatto, Daniel (coords.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Organización de Estados Americanos, México, 2-14.
- Hernández, Gerardo (2020): “La política de seguridad en México entre 2012 y 2018. De la confrontación a la prevención del delito”, en *Espiral (Guadalajara)*, vol. 27, núm. 77, 43-79.
- Hernández Hernández, Rosalba (s/f): “Análisis Jurídico Político de la viabilidad de Acciones Afirmativas sobre temas de igualdad de género y democracia en instituciones electorales”, en *Senado GOB MX*, documento en línea. Disponible en: «[11.pdf \(senado.gob.mx\)](#)» [Consultado el 24 de marzo de 2024].
- Hernández Huerta, Víctor Antonio (2020): “Candidatos asesinados en México, ¿competencia electoral o violencia criminal?”, en *Política y Gobierno*, vol. 27, núm. 2, 1-30.
- Hernández, María del Pilar (2024): “Justicia electoral”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 6 agosto, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Hernández Quintana, Said (2021): “Las candidaturas independientes en las elecciones federales y locales de México”, en *Elecciones, justicia y democracia en México*, Integralia, México. Disponible en: «<https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2021/09/Tema2-Sub4.pdf>» [Consultado el 11 de abril de 2024].
- Hernández Trejo, Ninfa Elizabeth (2024): “Democracia digital”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 5 agosto, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Herrera García, José Alfonso (2024): “Justicia electoral”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 22 agosto, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Herrera-Lasso, Luis (2012): *Estudio factores que propician la violencia y la inseguridad: apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México*, Grupo Coppan S.C., México.
- Hinestroza Ramírez, Denniye (2018): *El machine learning a través de los tiempos, y los aportes a la humanidad*, Trabajo de fin de grado, Universidad Libre Seccional Pereira, Pereira. Disponible en: <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/17289/EL%20MACHINE%20LEARNING.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Consultado el 15 agosto de 2024].
- Huertas-Hernández, Sergio (2022): “¿Por qué es justo reconocer la representación especial de las minorías? Reflexiones del consenso traslapado en Rawls a la ciudadanía diferenciada en Young”, en *Revista chilena de derecho y ciencia política*, vol. 13, núm. 1, 156-179.
- Humphrey Jordan, Carla Astrid y Nieto Castillo, Santiago (2024): “Prólogo”, en *Elecciones y Democracia*, Morán Torres, Enoc Francisco y Chaires Ramírez, Enrique (coords.), Universidad de Colima-Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 13-20.
- IBERO (2023): “Estas son las elecciones más violentas en la historia de México: Armando Vargas —. (2024, abril 2)” en *Radio IBERO 90.9*. Disponible en: «<https://ibero909.fm/blog-de-la->

- redaccion/las-elecciones-mas-violentas-en-la-historia-de-mexico*» [Consultado el 8 octubre de 2024].
- IBM (2024): ¿Qué es blockchain?. Disponible en: «<https://www.ibm.com/mx-es/topics/blockchain>» [Consultado el 15 agosto de 2024].
- IDEA (2024): “Electoral System Design Database”, en *International IDEA-Data & Tools*, Instituto Electoral para la Democracia y Asistencia Electoral, Suecia. Disponible en: «https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9382&database_theme=307» [Consultado el 27 de mayo de 2024].
- IDEA (2023): *Mixed Electoral Systems: Design and Practice*, Instituto Electoral para la Democracia y Asistencia Electoral, Suecia. Disponible en: «<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/mixed-electoral-system-design-and-practice.pdf>» [Consultado el 27 de mayo de 2024].
- IDEA (2021): “Electoral System Family. Germany”, en *International IDEA*, Instituto Electoral para la Democracia y Asistencia Electoral, Suecia. Disponible en: «<https://www.idea.int/node/136934>» [Consultado el 27 de mayo de 2024].
- IDEA (2020): “Electoral System Family. Ireland”, en *International IDEA*, Instituto Electoral para la Democracia y Asistencia Electoral, Suecia. Disponible en: «<https://www.idea.int/node/134106>» [Consultado el 27 de mayo de 2024].
- IDEA (2011): *Justicia electoral: Una introducción al manual de IDEA Internacional*, Instituto Electoral para la Democracia y Asistencia Electoral, Suecia.
- IEPC (2021): *Que es el debate...* Disponible en «<https://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/DEBATES2021/que-es-el-debate.pdf>» [Consultado el 28 de septiembre de 2024]
- INE (2024a): “Aprueba INE asignación de diputaciones y senadurías por el principio de representación proporcional”, en *INE-Central Electoral*, 23 agosto, sección Al día-Destacada INE-Elecciones 2024-Noticias. Disponible en: «<https://centralectoral.ine.mx/2024/08/23/aprueba-ine-asignacion-de-diputaciones-y-senadurias-por-el-principio-de-representacion-proporcional/>» [Consultado el 27 de agosto de 2024].
- INE (2024b): “Avala INE modificaciones a convenios de las coaliciones ‘Sigamos Haciendo Historia’ y ‘Fuerza y Corazón por México’”, en *INE-Central Electoral*, 22 febrero, sección Al día-Destacada INE-Elecciones 2024-Noticias. Disponible en: «<https://centralectoral.ine.mx/2024/02/22/avala-ine-modificaciones-a-convenios-de-las-coaliciones-sigamos-haciendo-historia-y-fuerza-y-corazon-por-mexico/>» [Consultado el 28 de mayo de 2024].
- INE (2024c): “Bases Generales del Presupuesto 2024 del INE”, en *INE Repositorio documental*, INE, Ciudad de México. Disponible en: «https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/163258/CGor2_02312-15-ap-26-a1.pdf» [Consultado el 25 de septiembre de 2024].
- INE (2024d): *Cuadernillo de consulta sobre votos válidos y votos nulos para la sesión especial de cómputos Presidencia/Senadurías/Diputaciones Proceso Electoral 2023-2024*, INE – Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Ciudad de México.

- INE (2024e): “Dictamen del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, relativo al análisis sobre el cumplimiento al principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a gubernaturas en los procesos electorales locales 2023-2024, INE/CG333/2024”, en *Repositorio Documental*, INE, Ciudad de México. Disponible en: «<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/168994/CGor202403-27-dp-24.pdf>» [Consultado el 18 de junio de 2024].
- INE (2024f): “Diputados”, en *INE PREP 2024 – Programa de Resultados Electorales Preliminares 2024. Elecciones Federales*, Sección Diputados. Disponible en: «*Publicación (ine.mx)*» [Consultado el 7 de junio de 2024].
- INE (2024g): “El INE está preparado para recibir el voto de la ciudadanía residente en el extranjero en sedes consulares”, en *INE-Central Electoral*, 2 junio, sección AI día-Destacada INE-Elecciones 2024-Internacional-Noticias. Disponible en: «<https://centralectoral.ine.mx/2024/06/02/el-ine-esta-preparado-para-recibir-el-voto-de-la-ciudadania-residente-en-el-extranjero-en-sedes-consulares/>» [Consultado el 18 de junio de 2024].
- INE (2024h): “Garantiza INE integridad y secrecía del voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero”, en *INE-Central Electoral*, 25 enero, sección AI día-Destacada INE-Elecciones 2024-Noticias. Disponible en: «<https://centralectoral.ine.mx/2024/01/25/garantiza-ine-integridad-y-secrecia-del-voto-de-las-y-los-mexicanos-residentes-en-el-extranjero/>» [Consultado el 12 de abril de 2024].
- INE (2024i): “Informe sobre la etapa de obtención de apoyo de la ciudadanía de quienes aspiran a una candidatura independiente a los cargos de Presidencia de la República, Senadurías y Diputaciones Federales en el Proceso Electoral Federal 2023-2024”, en *Repositorio Documental*, INE, Ciudad de México. Disponible en: «<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/165487/cpypp-1sopub-2024-02-22-p3.pdf>» [Consultado el 15 de abril de 2024].
- INE (2024j): “Intercampaña: criterios y directrices principales”, en *INE-Central Electoral*, 9 enero, sección Especiales. Disponible en: «<https://centralectoral.ine.mx/2018/01/09/intercampana-criterios-y-directrices-principales/>» [Consultado el 18 de mayo de 2024].
- INE (2024k): “Proceso electoral en números”, en *INE-Portal*, 24 junio, sección Voto y elecciones-Elecciones 2024-Datos. Disponible en: «<https://ine.mx/transparencia/proceso-electoral-en-numeros/>» [Consultado el 18 de mayo de 2024].
- INE (2024l): “Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género”, en *INE-Portal*, 27 junio, sección Actores políticos-RNPS-UTCE. Disponible en: «<https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>» [Consultado el 7 de marzo de 2024].
- INE (2024m): “Revocación de mandato”, en *INE-Portal*, INE, Ciudad de México. Disponible en: «<https://portal.ine.mx/revocacion-mandato/>» [Consultado el 28 de abril de 2024].
- INE (2024n): “Senadurías – Representación Proporcional – Nacional”, en *INE PREP 2024 – Programa de Resultados Electorales Preliminares 2024. Elecciones Federales*, Sección Senadurías. Disponible en: «*Publicación (ine.mx)*» [Consultado el 7 de junio de 2024].
- INE (2023a): “Acuerdo de la Comisión Temporal de debates del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual se aprueban los criterios logísticos para la celebración de los tres debates a la Presidencia de la República del proceso electoral federal 2023-2024”, en *INE-Central*

- Electoral*, INE, Ciudad de México. Disponible en: «https://centralectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2024/03/ACUERDO_CRITERIOS_LOGI%CC%81STICOS.pdf» [Consultado el 25 de abril de 2024].
- INE (2023b): “Mecanismos de democracia directa fortalecen la participación ciudadana en la toma de decisiones”, en *INE-Central Electoral*, 2 marzo. Disponible en: «<https://centralectoral.ine.mx/2023/03/02/mecanismos-de-democracia-directa-fortalecen-la-participacion-ciudadana-en-la-toma-de-decisiones/>» [Consultado el 28 de septiembre de 2024]
- INE (2023c): “Registra INE a 260 personas por Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género”, en *INE-Central Electoral*, 12 enero, sección Al día-Destacada INE -Noticias. Disponible en: «<https://centralectoral.ine.mx/2023/01/12/registra-ine-a-260-personas-por-violencia-politica-contra-las-mujeres-en-razon-de-genero/>» [Consultado el 18 de junio de 2014].
- INE (2021a): “Evolución normativa en México – Paridad”, en *INE-Igualdad*, INE, Ciudad de México. Disponible en: «<https://igualdad.ine.mx/paridad/evolucion-normativa-de-la-paridad-de-genero/%20>» [Consultado el 18 de junio de 2024].
- INE (2021b): *Guía para la prevención, atención, sanción y reparación Integral de la violencia contra las mujeres en razón de género del Instituto Nacional Electoral, Acuerdo INE/CIGYND/002/2021*, INE – Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación, 25 febrero, Ciudad de México.
- INE (2017): *La administración de los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión para fines electorales*, INE, Ciudad de México.
- INEGI (2024): “Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2023”, en *INEGI-Portal*, 22 mayo, INEGI, México. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2023/doc/resultados_enadid23.pdf» [Consultado el 27 de junio de 2024].
- INEGI (2023c): *Mujeres y Hombres en México 2021-2022*, INEGI – INMUJERES, Ciudad de México.
- INEGI (2021a): “Conociendo a la población LGBTI+ en México”, en *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, sección Sistemas de consulta-Tableros estadísticos, Ciudad de México. Disponible en: «*Conociendo a la población LGBTI+ en México (inegi.org.mx)*» [Consultado el 23 de mayo de 2024].
- INEGI (2021b): “Representación política”, en *Encuesta Nacional sobre Cultura Cívica 2020*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INE, Ciudad de México. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI_2020_Presentacion_Ejecutiva.pdf» [Consultado el 24 de agosto de 2024].
- INEGI (2020): “Censo de Población y Vivienda 2020. Resultados complementarios”, en *INEGI-Portal*, INEGI Informa, México. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020_Resultados_complementarios_EUM.pdf» [Consultado el 27 de junio de 2024].
- Institute for Economics & Peace (2023): *Índice de Paz México. El Impacto económico de la violencia. Resultados nacionales*, Instituto para la Economía y la Paz-IEP, Sydney.
- Integralia Consultores (2024): *Reporte Especial. Primer Reporte de violencia política. Mapa de riesgos de intervención del crimen en las elecciones locales, 2024*, Integralia Consultores, CDMX.

- Jarquín Orozco, Wendy (2024): *Referéndum y plebiscito*, TEPJF, México. Disponible en: «<https://www.te.gob.mx/eje/media/files/48bdf5d9e87111.pdf>» [Consultado el 25 de abril de 2024].
- Justia México (2024): “Derecho electoral”, en *Justia Inc.*, México. Disponible en: «<https://mexico.justia.com/derecho-electoral/#:~:text=El%20derecho%20electoral%20en%20el%20Estado%20mexicano%20se,travel%C3%A9s%20del%20derecho%20electoral%20se%20garantiza%20la%20democracia.>» [Consultado el 12 de octubre de 2024].
- Laboratorio Electoral (2024): *Tercer informe de violencia electoral proceso 2023-2024*, Laboratorio Electoral MX, Querétaro-Ciudad de México.
- Lagunes López, Oscar Nicasio (2018): “Las candidaturas independientes en el proceso electoral 2017-2018 en México. Evolución, casos exitosos y problemáticas”, en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 3, núm. 21, 183-222.
- Lara Castañeda, Elder (2024): *Población indígena en México. Características sociodemográficas 2020*, Secretaría de Gobernación-Secretaría General del Consejo Nacional de Población, Ciudad de México.
- León Rivera, Arianne Gisselle (2023): “Reinterpretación del Principio de paridad de género para la participación política de las personas no binarias en condiciones de igualdad”, en *Boletín Jurídico Práctico*, núm.3, 78-105.
- Lizama Carrasco, Guillermo (2018): “Muerte y Política en México: asesinatos como mecanismo de competencia”, en *Temas americanistas*, núm. 41, 184-208.
- Loaeza, Soledad (2017): “Los partidos de oposición”, en *Cien ensayos para el Centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Esquivel, Gerardo *et al.* (coords.), Tomo 4: Estudios políticos, Universidad Nacional Autónoma de México-Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez, México, 187-195.
- López-Castro, Fernanda (2024a): “Esto le preguntarán a Sheinbaum, Xóchitl Gálvez y Álvarez Máynez”, en *INFOBAE*, 25 abril, sección México. Disponible en: «<https://www.infobae.com/mexico/2024/04/25/cuales-seran-los-temas-del-segundo-debate-presidencial-esto-le-preguntaran-a-sheinbaum-xochitl-galvez-y-alvarez-maynez/>» [Consultado el 30 de abril de 2024].
- López-Castro, Fernanda (2024b): “AMLO informa que protegerá a magistrados de Tribunal Electoral tras asesinato de trabajador: ‘No sabemos el móvil’”, en *INFOBAE*, 10 abril, sección México. Disponible en: «<https://www.infobae.com/mexico/2024/04/10/amlo-informa-que-protegera-a-magistrados-de-tribunal-electoral-tras-asesinato-a-trabajador-no-sabemos-el-movil/>» [Consultado el 18 de junio de 2024].
- López Noriega, Saúl (2024): “Comunicación política en los comicios”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 16 mayo, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- López Vega, Antonio (2024): “Elecciones seguras”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 13 junio, Academia Interamericana de Derechos Humanos.

- Lugo Saucedo, Paloma (2022): “La ruta hacia la paridad en México”, en *Compendio de líneas jurisprudenciales. Derechos políticos en México. Vol. II Vulnerabilidad, Género y Derechos Políticos*, Spigno, Irene y Ríos Vega, Luis Efrén (dirs.), Esquivel Alonso, Yessica (coord.), Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila, Arteaga, 37-62.
- Luna Pla, Issa (2024): “Comunicación política en los comicios”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 2 mayo, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Macedo Serna, Israel (2017): “Candidaturas independientes, otra opción a los partidos, pero con poco éxito”, en *Nación321*, sección Elecciones, 22 de marzo. Disponible en: «<https://www.nacion321.com/elecciones/candidaturas-independientes-otra-opcion-a-los-partidos-pero-con-poco-exito>» [Consultado el 11 de abril de 2024].
- Maitret Hernández, Armando (2023): “La ley de medios de impugnación en el plan B de la reforma electoral”, en *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*, Martín Reyes, Javier; Marván Laborde, María (coord.), Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 329-338.
- Mandujano Rubio, Saúl (2018): “Personas con discapacidad y su participación política”, en *Instituto Electoral del Estado de México*, 3 abril, sección Comunicación Social. Disponible en: «<https://medioteca.ieem.org.mx/index.php/espacio-de-colaboraciones-y-opiniones-2018/item/1129-personas-con-discapacidad-y-su-participacion-politica>» [Consultado el 25 de junio de 2024].
- Mañón Garibay, Guillermo José (2021): “Dignidad humana como concepto jurídico y filosófico”, en *Las reformas constitucionales de amparo y derechos humanos de junio 2011. Serie opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional*, núm. 44, González Martín, Nuria et al. (coords.). Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 117-124.
- MAPFRE (2023): “¿Tienen derecho a votar los extranjeros en España?”, en *Blog Planes de Futuro MAPFRE*. Disponible en: «<https://planesdefuturo.mapfre.es/derechos-obligaciones/documentacion/derecho-votar-extranjeros-espana/>» [Consultado el 1 de abril de 2024].
- Marín Pérez, Claudia (2022): *Tecnología blockchain: origen, funcionamiento y usos*, Trabajo fin de grado, Universidad de Zaragoza, Zaragoza. Disponible en: «<https://zaguan.unizar.es/record/111139?ln=es>» [Consultado el 15 agosto de 2024].
- Martín Delgado, Isaac (2023): “La aplicación del principio de transparencia a la actividad administrativa algorítmica”, en *Inteligencia Artificial y sector público. Retos, límites y medios*, Gamero Casado, Eduardo (dir.) y Francisco L. Pérez Guerrero (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 131-194.
- Martín Reyes, Javier (2024): “Definición anticipada de candidaturas”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 24 agosto, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Martínez Asprilla, Yurani Marcela y Ordóñez, Edward Javier (2019): “Igualdad en las acciones afirmativas en Latinoamérica. Aproximación comparativa”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 2, 308-326.

- Marván Laborde, María (2024): “Diseño institucional del sistema electoral federal”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 9 mayo, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Marván Laborde, María y Navarro Luna, Fabiola (2016): “Comentario al artículo 41”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, novena edición, Tomo VIII. Cámara de Diputados, Senado de la República-Suprema Corte de Justicia de la Nación-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Nacional Electoral-Comisión Nacional de Derechos Humanos, Porrúa, México, 159-187.
- Medina Torres, Luis Eduardo y Salmorán Villar, María de Guadalupe (2024): *Líneas jurisprudenciales [Sistemas electorales y representación proporcional en las entidades federativas]*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México. Disponible en: «[Representacion_Proporcional.pdf \(te.gob.mx\)](#)» [Consultado el 7 de junio de 2024].
- Mejía Vences, Aidé (2019): *Regulación de candidaturas independientes en México y América Latina*, Instituto Electoral del Estado de México, Centro de Formación y Documentación Electoral, Toluca.
- Méndez Cubillos, Doris Ruth (2021): “Participación política y electoral de minorías”, en CAOESTE, Transparencia Electoral Org., Buenos Aires. Disponible en: «[Participación política y electoral de las minorías - CAOESTE \(transparenciaelectoral.org\)](#)» [Consultado el 26 de marzo de 2024].
- Mendieta Ramírez, Angélica y Estrada Rodríguez, José Luis (2017): “Comunicación política e informal en México”, en *Opción*, vol. 33, núm. 84, 154-190.
- Mendoza Ibarra, José (2024): “Participación política de las minorías”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 8 agosto, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Meraz, Andrea (2024): “PAN vs. encuestadoras: pide al INE regularlas y que transparenten su financiamiento”, en *Radio Fórmula.mx*, 7 marzo. Disponible en: «<https://www.radioformula.com.mx/nacional/2024/3/7/pan-vs-encuestadoras-pide-al-ine-regularlas-que-transparenten-su-financiamiento-805368.html>» [Consultado el 11 de abril de 2024].
- Merino, Mauricio (2020): *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Nacional Electoral, Ciudad de México.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro (2014): “La deliberación como mecanismo de control democrático: precisiones analíticas y cuestiones emergentes”, en *Revista mexicana de sociología*, vol. 76, núm. 3, 471-499.
- Montero, Juan Carlos (2012): “La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública”, en *Perfiles latinoamericanos*, vol. 20, núm. 39, 7-30.
- Montoya Zamora, Raúl (2023): “Problemas, desafíos y lecciones de la revocación de mandato del ejecutivo federal en México”, en *Revista Misión Jurídica*, vol. 16, núm. 25, 181-197.
- Moreno Zepeda, Gabriel (2020): “El costo presupuestario de la democracia electoral en México”, en *Elecciones, justicia y democracia en México: fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990 – 2020*, Ugalde, Luis Carlos y Hernández Quintana, Said. (coords.), vol. 2, TEPJF, Ciudad de México, 35 - 58.

- Nacif Hernández, Benito (2024): “El dinero en las elecciones”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 18 junio, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Navarro, María Fernanda (2018): “Esta es la Fundación que contará los votos de la consulta del Naim”, en *Forbes Política*. Disponible en: «<https://forbes.com.mx/esta-es-la-fundacion-que-contara-los-votos-de-la-consulta-del-naim/>» [Consultado el 28 de septiembre de 2024]
- Núñez García, Michel (2015): *Análisis de la representación proporcional en México (1963-2014). Un acercamiento hacia su reestructuración: retos, obstáculos y alternativas*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.
- OEA (2024): “Grupos en situación de vulnerabilidad”, en OEA – *Nuestra estructura*, Washington-D.C. Disponible en: «<https://www.oas.org/ext/es/principal/oea/nuestra-estructura/sg/sadye/dis/gsv#:~:text=La%20Secci%C3%B3n%20de%20Grupos%20en%20Situaci%C3%B3n%20de%20Vulnerabilidad,racismo%2C%20la%20discriminaci%C3%B3n%20e%20intolerancia%20en%20las%20Am%C3%A9ricas>» [Consultado el 6 de octubre de 2024].
- OEA (2001): *Carta Democrática Interamericana*. Disponible en: «https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm» [Consultado el día 20 de mayo de 2024].
- Oficina del Alto Comisionado de la ONU en México (2024): “Grupos vulnerados”, en *Ámbito de trabajo, ONU-DH*, Ciudad de México. Disponible en: «<https://hchr.org.mx/ambitos-de-trabajo/grupos-vulnerados/>» [Consultado el 5 de octubre de 2024].
- Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (2022): “Las minorías y sus derechos son importantes para prevenir los conflictos, afirma un experto”, en *Naciones Unidas*, 22 abril, sección Novedades / Artículos sobre Minorías y grupos vulnerables. Disponible en: «<https://www.ohchr.org/es/stories/2022/04/minorities-and-their-rights-matter-prevent-conflict-says-expert>» [Consultado el 8 de marzo de 2024].
- Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (2019a): *Diagnóstico sobre el funcionamiento del mecanismo*. Disponible en: «https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/190725-Diagnostico-Mecanismo-FINAL.pdf» [Consultado el 9 de octubre de 2024].
- Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (2019b): *El proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia*. Disponible en: «<https://hchr.org.mx/comunicados/onu-dh-el-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-tren-maya-no-ha-cumplido-con-todos-los-estandares-internacionales-de-derechos-humanos-en-la-materia/>» [Consultado el 28 de septiembre de 2024]
- ONU (2022): “Derechos Humanos y elecciones. Manual sobre las Normas Internacionales de Derechos Humanos en materia de Elecciones”, en *Serie de capacitación profesional* núm. 2/Rev.1, Naciones Unidas, Nueva York-Ginebra.
- ONU Mujeres y PNUD México (2021): *Diagnóstico Atenea. Por una democracia 50/50. La democracia paritaria en México: Avances y desafíos*. Disponible en: «<https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/>»

Publicaciones/2017/10/Diagnostico%20ATENEA%20La%20democracia%20paritaria%20en%20Mexico.pdf» [Consultado el 18 de junio de 2024].

ONU Mujeres (2015): *Cuaderno de trabajo Los derechos políticos de Las mujeres y cómo defenderlos*. Disponible en: «<https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2015/01/DERECHOS%20POLI%C3%ACTICOS%20DE%20LAS%20MUJERES.pdf>» [Consultado el 18 de junio de 2024].

Oracle (2024): “¿Qué es big data?”, en *Oracle Cloud*. Disponible en: «<https://www.oracle.com/mx/big-data/what-is-big-data/>» [Consultado el 19 de marzo de 2024].

Ordóñez, Joaquín (2020): “Las candidaturas independientes: retos jurídicos para fortalecer la democracia en México en el futuro inmediato”, en *CIENCIA ergo-sum*, vol. 28, núm. 1, e108 (1-15).

Orozco Henríquez, José de Jesús (2024): “Diseño institucional del sistema electoral federal”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 19 junio, Academia Interamericana de Derechos Humanos.

Orozco Henríquez, José de Jesús (2013): *Justicia electoral: el Manual de IDEA Internacional*, IDEA-TEPJF-UNAM-IIJ, CDMX. Disponible en: «<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/justicia-electoral-manual.pdf>» [Consultado el 10 de octubre de 2024].

Ortega, Isabel (2023): “Elecciones 2024: Así deberían repartir candidaturas a grupos vulnerables en Veracruz”, en *La Silla Rota Veracruz*, 13 agosto, sección Especiales LSR. Disponible en: «<https://lasillarota.com/veracruz/reportajes/2023/8/13/elecciones-2024-asi-deberian-repartir-candidaturas-grupos-vulnerables-en-veracruz-442605.html>» [Consultado el 16 de abril de 2024].

Pachano, Simón (2017): “Campaña electoral”, en *Diccionario Electoral, Tomo I*, en Guevara Castro, Alberto y Vincenzi Guilá, Sofía (coords.), Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Costa Rica – México, 93 – 103. Disponible en: «https://www.researchgate.net/profile/Salvador-Romero-Ballivian/publication/317197580_Geografia_electoral/links/592c1e6b458515e3d4705360/Geografia-electoral.pdf#page=106https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm» [Consultado el día 24 de agosto de 2023].

Parrondo, Luz (2018): “Tecnología blockchain, una nueva era para la empresa”, en *Revista de Contabilidad y Dirección*, vol. 27, 11-31. Disponible en: «https://accid.org/wp-content/uploads/2019/04/Tecnología_blockchain_una_nueva_era_para_la_empresa_L_Parrondologo.pdf» [Consultado el 15 agosto de 2024].

Peces-Barba Martínez, Gregorio *et al.* (1995): *Los límites de los derechos fundamentales. Curso de Derechos Fundamentales. Teoría general*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid.

Peniche Baqueiro, Jorge (2024): “Elecciones seguras”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 24 junio, Academia Interamericana de Derechos Humanos.

- Pérez Daza, Alfonso (2023): “Las minorías parlamentarias. La Corte da la razón a aquellos que argumentan con la Constitución en mano”, en *El Universal*, 10 mayo, sección Opinión. Disponible en: «<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/alfonso-perez-daza/las-minorias-parlamentarias/>» [Consultado el 8 de marzo de 2024].
- Pérez de la Fuente, Óscar (2020): “Propaganda política y medios de comunicación: riesgos, cautelas y mecanismos para hacer efectiva la igualdad política y la equidad electoral”, en *Los derechos fundamentales en el siglo XXI. Tomo IV. Los derechos civiles y políticos. Estudios de casos líderes nacionales. Vol. VI. Cuestiones actuales de la libertad de expresión en la democracia electoral mexicana*, Ríos Vega, Luis Efrén y Spigno, Irene (dirs.), Tirant lo Blanch, México, 125-164.
- Pérez, Maritza *et al.* (2022): “Eliminar pluris, un cambio sin apoyo en el Congreso”, en *El Economista*, 31 marzo, sección Política. Disponible en: «*Eliminar pluris, un cambio sin apoyo en el Congreso (eleconomista.com.mx)*» [Consultado el 28 de marzo de 2024].
- Pérez-Moneo, Miguel (2024): “Definición anticipada de candidaturas”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 18 junio, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Poblete Jara, Valentina Paz (2019): *Medidas de acción afirmativa en favor de la mujer en Chile (1990-2017)*, Memoria para el grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago.
- Proceso (2024): “El INE rechaza indagar granjas de bots contra AMLO; carece de base legal, dice”, en *Proceso*, 14 marzo. Disponible en: «<https://www.proceso.com.mx/nacional/2024/3/14/el-ine-rechaza-indagar-granjas-de-bots-contra-amlo-carece-de-base-legal-dice-325657.html>» [Consultado el 12 de abril de 2024].
- Proceso (2023): “Elección 2024: audios creados por IA se cuelan para sembrar incertidumbre”, en *Proceso*, 30 noviembre, sección Nacional. Disponible en: «<https://www.proceso.com.mx/nacional/2023/11/30/eleccion-2024-audios-creados-por-ia-se-cuelan-para-sembrar-incertidumbre-319484.html>» [Consultado el 12 de abril de 2024].
- Proyecto ACE-Red de Conocimientos Electorales (2024): “Sistemas de representación proporcional”, en *Sistemas electorales*, Proyecto ACE-Red de Conocimientos Electorales, Elections Canada-EISA-INE-IFES-IDEA International-The Carter Center-Naciones Unidas. Disponible en: «<https://aceproject.org/ace-es/topics/es/esd/esd02/default>» [Consultado el 7 de marzo de 2024].
- Prud'homme, Jean-François (2020): *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Nacional Electoral, Ciudad de México.
- Ramírez Mejía, Samuel Hiram (2024): “Democracia directa”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 25 septiembre, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Rangel Hernández, Laura (2008): “La acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en la constitución mexicana. Un avance en el acceso a la justicia constitucional”, en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 18, 201-226. Disponible en: «<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88501807>» [Consultado el 10 de octubre de 2024].

- Raziel, Zedryk (2024): "El INE impone a Morena una multa de 38 millones de pesos por no reportar gastos de precampaña", en *El País*, 27 febrero. Disponible en: «<https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2024-02-28/el-ine-impone-a-morena-una-multa-de-38-millones-de-pesos-por-no-reportar-gastos-de-precampa.html>» [Consultado el 28 de marzo de 2024].
- Reporteros sin Fronteras (2022): "Sobre el mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas- México", en *Reporteros sin Fronteras*. Disponible en: «<https://rsf.org/es/sobre-el-mecanismo-de-proteccion-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas>» [Consultado el día 23 de mayo de 2024].
- Reynolds, Andrew et al. (2006): *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, México.
- Rincón de Maldonado, Miriam (2007): "La democracia: el equilibrio entre la mayoría y la minoría", en *Cuestiones Políticas*, núm. 38, 13-28.
- Ríos Vega, Luis Efrén (2015): *La privación del sufragio. El debate contemporáneo en México*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, México.
- Rivera León, Mauro Arturo (2024): "Minorías partidistas", Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 26 agosto, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Rodríguez Mondragón, Reyes (2023): "La Relevancia de las sentencias en mecanismos inéditos de participación políticas", en *Nexos*, sección El juego de la Corte. Disponible en: «<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-relevancia-de-las-sentencias-en-mecanismos-ineditos-de-participacion-politica/>» [Consultado el 26 de septiembre].
- Rodríguez Mondragón, Reyes (2022): "Candidaturas independientes", en *Estudios de casos líderes nacionales y extranjeros. Vol. XIX Cuestiones actuales de las candidaturas independientes*, Ríos Vega, Luis Efrén y Spigno, Irene (dirs.), Esquivel Alonso, Yessica (coord.), Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 3-38.
- Rodríguez Ortega, Julio Armando (2016): "La omisión legislativa en derechos humanos", en *Congreso REDIPAL Virtual IX*. Disponible en: «https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/TEMA2/T2_CRV-IX-10-16.pdf» [Consultado el 9 de octubre de 2024].
- Rodríguez, Rey (2024): "¿Quiénes son los favoritos para ganar las elecciones presidenciales en México 2024? Esto dicen las encuestas", en *CNN*, 10 abril. Disponible en: «<https://cnnespanol.cnn.com/2024/04/10/quienes-son-favoritos-ganar-elecciones-presidenciales-mexico-2024-encuestas-trax/>» [Consultado el 11 de abril de 2024].
- Rodríguez Saldaña, Marcial (2013): "El poder legislativo y reforma constitucional electoral en México: 2012", en *Congreso REDIPAL Virtual VI*. Disponible en: «http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI_05-13.pdf» [Consultado el 8 de abril de 2024].
- Rojas Aravena, Francisco y Soto Muñoz, Daniel (2012): "Estándares Internacionales y Seguridad Pública", en *Revista de Derecho Público*, vol. 77, 441–451.
- Rojas, Arturo (2024): "Abre FGR más de 70 indagatorias por delitos electorales", en *El Economista*, 19 marzo, sección Política. Disponible en:

- «<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Abre-FGR-mas-de-70-indagatorias-por-delitos-electorales-20240319-0003.html>» [Consultado el 28 de marzo de 2024].
- Roldán Xopa, José (2011): “Libertad de expresión y equidad: ¿La Constitución contra sí misma?”, en *Temas selectos de Derecho Electoral*, núm. 20, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- Romero Pérez, Damián (2019): *Manipulación de la información. Noticias falsas en la elección presidencial en México. Julio de 2018*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Regulación y Competencias Económicas de las Telecomunicaciones, INFOTEC, Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación. Disponible en: «https://infotec.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1027/373/1/INFOTEC_MRCET_DRP_11122019.pdf» [Consultado el 14 de junio de 2024].
- Romero Rojas, Brian (2020): *Una introducción a los modelos de Machine Learning*, tesis de licenciatura, Benemérita Universidad de Puebla, Puebla. Disponible en: «<https://repositorioinstitucional.buap.mx/items/54c80f06-33b2-441b-997d-7ae52be765b3>» [Consultado el 15 agosto de 2024].
- Rubio Núñez, Rafael (2024): “Democracia digital”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 13 septiembre, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Ruvalcaba García, Gabriela (2021): *Voto electrónico y sus nulidades electorales*, Tirant lo Blanch, Ciudad de México.
- Salazar, Luis y Woldenberg, José (2020): *Principios y valores de la democracia. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, Instituto Nacional Electoral, México.
- Salmorán Villar, Guadalupe (2021): “Reglas del INE para evitar la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados”, en *Análisis electoral 2021*, UNAM-IIJ, México. Disponible en: «[Reglas del INE para evitar la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados.pdf \(unam.mx\)](#)» [Consultado el 1 de abril de 2024].
- Sánchez Morales, Jorge (2022): *Democracia directa y derechos de los particulares. Improcedencia del plebiscito*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México.
- Sánchez Muñoz, Óscar (2024): “Comunicación política en los comicios”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 15 mayo, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Sánchez Muñoz, Óscar (2020): “Propaganda oficial y neutralidad gubernamental”, en *Los derechos fundamentales en el siglo XXI. Tomo IV. Los derechos civiles y políticos. Estudios de casos líderes nacionales. Vol. VI. Cuestiones actuales de la libertad de expresión en la democracia electoral mexicana*, Ríos Vega, Luis Efrén y Spigno, Irene (dirs), Tirant lo Blanch, México, 179-214.
- San Martín Ríos y Valles, Pamela y Hernández Cuevas, Salvador R. (2020): “Sistema nacional electoral vs. Sistema federal electoral”, en *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México, 109-150.

- Santiago Juárez, Rodrigo (2022a): “Justicia, elecciones y pandemia: la sentencia SUP-JE-30/2020”, en *Los derechos fundamentales en el siglo XXI, Tomo IV, los derechos civiles y políticos, Vol. XXV. La justicia electoral a debate*, Ríos Vega, Luis Efrén y Spigno, Irene (dirs.), Esquivel Alonso, Yessica (coord.), Tirant lo Blanch, 283-310.
- Santiago Juárez, Rodrigo (2022b): “La libertad de expresión en contextos electorales: consideraciones en torno a la sentencia del Tribunal EDH, Bowman vs. Reino Unido”, en *Los derechos fundamentales en el Siglo XXI, Tomo III, El estudio internacional y regional de los derechos fundamentales. Estudios de casos líderes interamericanos y europeos. Vol. XXVII. La libertad de expresión en Europa y América. Lecturas judiciales contemporáneas*, Ríos Vega, Luis Efrén y Spigno, Irene (dirs.), Santiago Juárez, Rodrigo (coord.), Tirant lo Blanch, México, 65-88.
- Senado de la República (2024): “Asegurar intérpretes para personas de comunidades indígenas que enfrenten juicios, piden en el Senado”, en *Senado de la República*, 6 marzo, sección Información-Comunicados-Plataforma Digital. Disponible en: «<https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/8408-asegurar-interpretes-para-personas-de-comunidades-indigenas-que-enfrenten-juicios-piden-en-el-senado>» [Consultado el 20 de mayo de 2024].
- Serrano Carreto, Mónica del Carmen (2019): “La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización?”, en *Revista IUS*, vol. 13, núm. 44, 207-227.
- Sistema de Información Legislativa (2024a): *Consulta Popular*. Disponible en: «<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=252>» [Consultado el 25 de abril de 2024].
- Sistema de Información Legislativa (2024b): *Paridad de género*. Disponible en: «<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=277#:~:text=Paridad%20de%20G%C3%A9nero&text=Principio%20que%20se%20utiliza%20para,en%20la%20definici%C3%B3n%20de%20candidaturas>» [Consultado el 9 de octubre de 2024].
- Solís, Patricio (2017): *Discriminación estructural y desigualdad social. Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad. Colección Fundamentos*, Secretaría de Gobernación- Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación-Naciones Unidas- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Ciudad de México.
- Solorio Almazán, Héctor (2008): “La representación proporcional”, en *Temas selectos de Derecho Electoral 2*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 10-57.
- Verge, Tània (2013): “Artículo 3 Cuotas de género y partidos políticos”, en *Cuotas de género. Visión comparada*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 109-152.
- Tello Mendoza, Alejandra (2023): “Lineamientos sobre acciones afirmativas”, en *Voz y voto. Política y elecciones*, 26 octubre, sección Artículo-Reportes Instituto Nacional Electoral. Disponible en: «[Lineamientos sobre acciones afirmativas \(vozyvoto.com.mx\)](https://vozyvoto.com.mx)» [Consultado el 22 de mayo de 2024].
- TEPJF (2024a): “Actos anticipados de campaña”, en *TEPJF*, Blog Justicia Abierta, Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. Disponible en: «<https://blogreyes.te.gob.mx/abc-electoral/procedimiento-especial-sancionador/actos-anticipados-de-campana/>» [Consultado el 18 de marzo de 2024].

- TEPJF (2024b): “Evolución de los criterios jurisdiccionales de actos anticipados de precampaña y campaña, así como de violaciones al artículo 134 constitucional”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Secretaría General de Acuerdos, Ciudad de México. Disponible en: «<https://www.te.gob.mx/JusticiaElectoralDigital/front/Lineasjurisprudenciales>» [Consultado el 20 de marzo de 2024].
- TEPJF (2024c): “Resumen de la reforma político-electoral”, en *Consulta Reforma Electoral 2014*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México. Disponible en: «<https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898>» [Consultado el 21 de marzo de 2024].
- TEPJF (2022): *Cómputo final y declaratoria de conclusión del proceso de revocación de mandato del presidente de los estados unidos mexicanos electo para el periodo constitucional 2018-2024*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México.
- TEPJF (2020): *Justicia Abierta*. Magistrado Reyes Mondragón. Paridad de Género, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México.
- TEPJF (2016): *Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México.
- TEPJF (2015): “El TEPJF estableció los elementos fundamentales de las acciones afirmativas a favor de grupos discriminados”, en *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 25 diciembre, Boletín Sala Superior 449/2015. Disponible en: «<https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/2313/0>» [Consultado el 22 de marzo de 2024].
- TEPJF (2010a): *Sistemas Electorales y de Partidos. Manual del participante*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Centro de Capacitación Judicial Electoral, México, D.F. Disponible en: «https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_sistemas.pdf» [Consultado el 28 de mayo de 2024].
- TEPJF (2010b): *Régimen democrático. Centro de Capacitación Judicial Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México. Disponible en: «https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_regimen.pdf» [Consultado el 22 de abril de 2024].
- Terreros, Brenda (2024): “Morena exhorta a Meta, X y TiktoK a investigar uso de bots durante el proceso electoral”, en *INFOBAE*, 7 marzo. Disponible en: «<https://www.infobae.com/mexico/2024/03/07/morena-exhorta-a-meta-x-y-tiktok-a-investigar-uso-de-bots-durante-el-proceso-electoral/>» [Consultado el 12 de abril de 2024].
- The Carter Center (2024): *El mapeo de los medios de comunicación*. Disponible en: «<https://www.cartercenter.org/documents/2290.pdf>» [Consultado el 28 de marzo de 2024].
- Transparencia Electoral (2024): *La desinformación en elecciones*, CdMx. Disponible en: «<https://transparenciaelectoral.org/la-desinformacion-en-las-elecciones/>» [Consultado el 18 de abril de 2024].
- Trejo, Guillermo y Ley, Sandra (2022): *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Trejo, Yeseline (2024): “¿Quién ganó el Primer Debate Presidencial en México 2024?: así fueron los resultados de las encuestas”, en *As México*, 8 abril. Disponible en:

- «<https://mexico.as.com/actualidad/quien-gano-el-primer-debate-presidencial-en-mexico-2024-asi-fueron-los-resultados-de-las-encuestas-n/>» [Consultado el 11 de abril de 2024].
- Tórtora Aravena, Hugo (2010): “Las limitaciones a los derechos fundamentales”, en *Estudios constitucionales*, año 8, núm. 2, 167-200.
- Tur Ausina, Rosario (2024): “Paridad de género”, Entrevista realizada en el proyecto de investigación titulado *La elección presidencial 2024 en México. Problemáticas del sistema electoral mexicano: la reforma que se avecina*, 25 septiembre, Academia Interamericana de Derechos Humanos.
- Ugalde, Luis Carlos (2020): “El financiamiento ilegal de las campañas políticas en México”, en *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, Ugalde, Luis Carlos y Hernández Quintana, Said (coords.), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México, 691-716.
- UNESCO (2023): *La violencia contra los periodistas, la integridad de las elecciones y el papel del liderazgo público*, Organización de los Estados Americanos-Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: «https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000386433_spa/PDF/386433spa.pdf.multi» [Consultado el 9 de octubre de 2024].
- UNIR (2022): “El papel de las redes sociales en política”, en *Unir Revista*. Disponible en: «<https://www.unir.net/marketing-comunicacion/revista/redes-sociales-politica/>» [Consultado el 13 de marzo de 2024].
- Valdez Zepeda, Andrés (2010): “Las campañas electorales en la nueva sociedad de la información y el conocimiento”, en *Estudios Políticos*, núm. 20, 155-165. Disponible en: «<https://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n20/n20a9.pdf>»_ [Consultado el 20 de junio de 2024].
- Vallejo, Guadalupe (2021): “Sobrerrepresentación: las claves de un conflicto legal y político”, en *Política-Expansión*, Decisión 2021, 24 marzo, sección Elecciones 2024. Disponible en: «*Sobrerrepresentación: las claves de un conflicto legal y político (expansion.mx)*» [Consultado el 17 de abril de 2024].
- Vargas Cárdenas, Andrea (2023): *Mecanismos para la participación y deliberación ciudadana. Experiencias de arreglos institucionales de democracia directa*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile-Asesoría Técnica Parlamentaria, 1-20. Disponible en: «https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/35356/2/Mecanismos_participacion_y_deliberacion_ciudadana.pdf» [Consultado el 25 de abril de 2024].
- Vázquez Correa, Lorena (2022): “Iniciativas para legislar sobre acciones afirmativas para la inclusión de grupos vulnerables en el Congreso de la Unión”, en *Mirada Legislativa*, núm. 227, Senado de la República – Instituto Belisario Domínguez – Dirección General de Análisis Legislativo, México.
- Vázquez Repizo, Jaime A. (2010): “Iniciativas ciudadanas”, en *La reforma política vista desde la investigación legislativa*, Pérez Noriega, Fernando y Ramírez León, Lucero (coords.), Senado de la República-LXI Legislatura, México, 83-120.
- Vidal Correa, Fernanda (2019): “La fortaleza de las candidaturas independientes y sus oportunidades de competencia frente a los partidos políticos en México”, en *Revista Mexicana de Ciencia Políticas y Sociales*, año LXIV, núm. 235, 427-462.

- Vizcarra Ruiz, María Alejandra (2019): “Candidaturas independientes: vacunas para el sistema proteccionista de partidos o revitalización de las oligarquías partidistas”, en *Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XXVI, núm. 75, 9-38.
- Welp, Yanina (2022): *La democracia directa (no) puede ser el problema: ni “participacionismo improductivo” ni “partidocracia”*, Instituto Nacional Electoral, Ciudad de México.
- Woldenberg, José (2021): “Representación proporcional”, en *Prontuario de la democracia*, UNAM-INE-ENCIVICA-COMECOS, México, 1-3.
- World Economic Forum (2024): *Global Gender Gap 2024. Insight Report*, World Economic Forum, Génova. Disponible en: «<https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2024/>» [Consultado el 9 de octubre de 2024].
- World Economic Forum (2023): *Global Gender Gap Report 2023*, World Economic Forum, Génova. Disponible en: «https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2023.pdf» [Consultado el 9 de octubre de 2024].
- Yañez, Brenda (2022): “Va por México: ¿cómo surgió y qué pasa con esta alianza?”, en *Expansión política*, 9 septiembre, sección México. Disponible en: «<https://politica.expansion.mx/mexico/2022/09/09/va-por-mexico-como-surgio-historia>» [Consultado el 20 de mayo de 2024].
- Zuckermann, Leo (2024): “El desprecio de las minorías”, en *Excelsior*, 19 febrero, sección Opinión. Disponible en: «*El desprecio a las minorías 2024/02/19 | Excelsior* (excelsior.com.mx)» [Consultado el 26 de marzo de 2024].